

Utredning av fylkesmannens fremtidige struktur

Foreløpig rapport fra prosjektgruppen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016

Pr. 05.07.2016

Innhold

1. SAMMENDRAG	3
2. BAKGRUNN FOR UTREDNINGEN	18
2.1 Bakgrunn og formål	18
2.2 Mandat	18
2.3 Organisering av arbeidet	19
2.4 Avgrensing og fortolkning av mandatet	20
3. HENSYN OG PRINSIPPER FOR INNDELINGEN	22
3.1 Historisk bakgrunn	22
3.2 Inndelingen skal understøtte sentrale roller for fylkesmannen	24
3.3 Oppgavetyper og inndelingsbehov	27
3.4 Effektiv forvaltningsstruktur	31
3.5 Inndeling av folkevalgt regionalt nivå	32
3.6 Mål og prinsipper for inndelingen	34
3.7 Lokaliseringshensyn	35
4. BESKRIVELSE OG ANALYSE AV DAGENS FYLKESMANNSEMBETER.....	38
4.1 Dagens organisering og ressursbruk	38
4.2 Dagens samhandlingsmønster	47
4.3 Analyse kompetanse, kapasitet og oppgaveløsning	56
4.4 Regional avstandsanalyse	68
4.5 Samsvarsanalyse for regional statsforvaltning	70
5. UTVIKLINGSTREKK OG REFORMER.....	75
5.1 Behovet for reformer i offentlig forvaltning	75
5.2 Kommunereformen.....	75
5.3 Regionreformene.....	76
5.4 Statlige sektorreformer	77
5.5 Endringer i statlig styring av kommunene og fylkesmannens rolle	80
5.6 Nordiske reformprosesser	81
6. TRE HOVEDMODELLER FOR FRAMTIDIG INNDELING.....	86
6.1 Analytisk ramme	86
6.2 Konsolideringsmodellen	87
6.3 Regionmodellen.....	91
6.4 Landsdelsmodellen	94
6.5 Kompenserende tiltak for å motvirke avstandsulemper	97
7. SAMLET VURDERING AV MODELLENE	98
8. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER.....	100

Status for den foreløpige rapporten

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) sender med dette på en bred innspillsrunde en foreløpig rapport fra prosjektgruppen i Statsforvaltningsavdelingen som utreder fremtidig struktur for fylkesmannen. Den foreløpige rapporten inneholder ikke konkrete anbefalinger og er ikke behandlet politisk i KMD.

Mandatet for utredningen har vært å utrede ulike modeller for fylkesmannen struktur, avgrenset til geografisk inndeling av embetene. Siden utredningen foregår parallelt med kommune- og regionreformene, drøftes modellene blant annet i lys av ulike scenarier for kommune- og regionstruktur.

Den foreløpige rapporten vil bli videre bearbeidet i høst, blant annet i lys av innkomne innspill og resultatene i de parallelle prosessene så langt. Utredningen skal foreligge før årsskiftet.

1. Sammendrag

Bakgrunn og mandat

Regjeringen besluttet våren 2015 at Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) skal gjennomføre en utredning av fremtidig struktur og størrelse for fylkesmannen. Målsettingen med arbeidet er at utredningen skal gi departementet et godt grunnlag for å vurdere hva som er hensiktsmessig inndeling av embetene gitt de oppgaver og roller fylkesmannen skal ivareta i forvaltningen nå og i tiden fremover. Det har vært nedsatt en referansegruppe med deltagelse fra fylkesmannens fagdepartementer og fra embetene selv som har fulgt arbeidet. Prosjektledelsen er ivaretatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Bakgrunnen for å igangsette utredningen var at kommunereformen og en endret kommunestruktur med færre og mer robuste kommuner åpner for å vurdere fylkesmannsembetets geografiske inndeling. Kommunene er fylkesmannens viktigste brukere og samarbeidspartnere og det er et viktig mål at stat og kommune skal fungere best mulig sammen. Også andre reformprosesser og utviklingstrekk i forvaltningen har aktualisert behovet for en vurdering av inndelingen av fylkesmannen. Det skal gjennomføres en regionreform som innebærer at dagens fylkeskommune blir erstattet med større folkevalgte regioner med utvidete oppgaver. Betydelige endringer i inndelingen av en rekke regionale statsetater i løpet av de siste 15-20 år har også medført endrede rammebetingelser for fylkesmannens samhandling og samarbeid med disse etatene.

Mandatet for utredningen har vært å utrede ulike modeller for fylkesmannen struktur, avgrenset til geografisk inndeling av embetene med utgangspunkt i sannsynlige scenarier for kombinasjoner av ny kommunestruktur og ny fylkesstruktur. Det skal i den sammenheng vurderes hvordan den enkelte modell sikrer at fylkesmannens rolle og hovedfunksjoner ivaretas.

For å svare på mandatet er arbeidet med utredningen gjennomført i fire steg: (1) En prinsipiell vurdering av inndelingsbehov knyttet til fylkesmannens roller og oppgavetyper (2) En gjennomgang og analyse av dagens embeter mht. geografi, ressursbruk og kompetanse. (3) En drøfting av aktuelle reformprosesser og betydningen av disse for inndelingen, og 4) En konkret vurdering av egenskaper og mulige konsekvenser av tre hovedscenarier:

- Mindre endringer av dagens struktur
- Et antall mellomstore embeter
- Et antall store embeter

Hensyn som skal ivaretas

I kapittel 3 gis det innledningsvis en historisk gjennomgang av sammenhengen mellom fylkesinndelingen og fylkesmannsinstitusjonen. To trekk ved utviklingen poengteres. For det første viser den historiske gjennomgangen at fylkene og inndelingen av dem opprinnelig var ment for statlige styringsformål. Etablering av en statlig representant på fylkesnivå ble tidlig ansett som nødvendig for å sikre sammenheng i politikken i hele landet.

At fylkene skal utgjøre grunnenheten for inndelingen av regionale statlige virksomheter har Stortinget ved flere anledninger bekreftet som prinsipp også i nyere tid. Det har vært forutsatt at alle statsetater med behov for regional forvaltning skal følge fylkesinndelingen og at ingen inndelinger skal gå på tvers av fylkene. Den faktiske utviklingen de siste tiårene har imidlertid vært preget av at regionale statsetater i stor utstrekning har forlatt fylkesinndelingen som inndelingsenhet. I dag har 38 regionale statsetater valgt 36 forskjellige administrative inndelinger

Det andre poenget som den historiske gjennomgangen viser er at det har vært en sammenkobling mellom fylkesinndelingen, fylkesmannen, kommunene og det folkevalgte regionale nivået. At de regionale folkevalgte organene (amts/fylkestingene) skulle følge de daværende statlige amts/fylkesgrensene kan ses på som en understrekning av at det lokale og regionale selvstyret skulle skje innenfor enhetsstatens ramme. I senere års reformarbeider er sammenhengen mellom inndelingen av fylkesmannen og det folkevalgte regionale nivået fortsatt understreket, men da med motsatt utgangspunkt. Både i forvaltningsreformen (2006) og pågående regionreform (Meld. St. 22 (2015–2016)) blir behovet for å tilpasse regional stats strukturer til regionalt folkevalgt nivå inndeling vektlagt.

Et viktig grunnlag for å vurdere inndelingen for fylkesmannen er de roller og oppgaver fylkesmannsembetet til enhver tid skal ivareta i forvaltningen og de målgrupper oppgaveløsningen retter seg mot. Inndelingen må derfor ses i lys av og understøtte embedets egenart som desentralisert og kommunenært statlig forvaltningsorgan. I kapittel 3 framheves særlig tre sider ved fylkesmannens rolle i forvaltningen som viktige begrunnelser for at stadig nye oppgaver har blitt lagt til embedet:

- Fylkesmannens rolle som bindeledd mellom stat og kommune
- Fylkesmannens rolle som tverrsektoriell samordner
- Fylkesmannens rolle som rettssikkerhetsinstans

Disse funksjonene har vært grunnleggende i hele embedets historie. Dynamikken og kompleksiteten i samfunnsutviklingen stiller voksende krav til en forvaltning som evner å se sammenhenger og finne gode løsninger på tvers av ulike sektorer og forvaltningsnivåer. Det taler for at fylkesmannsembetets rolle som bindeledd og samordner ikke vil bli svekket i årene som kommer, snarere tvert om. Med landets geografi, kommunestruktur og spredte bosettingsmønster har det en stor verdi at staten er representert i den enkelte region, både for å formidle, forankre og følge opp nasjonal politikk, men også for å være en lyttepost for lokale synspunkter og behov, og ta de initiativ som naturlig tilligger fylkesmannen som nasjonal myndighet.

Fylkesmannen utfører oppgaver overfor tre hovedmålgrupper: Kommuner, innbyggere og næringsliv og andre offentlige myndigheter. Oppfølgingen av og dialogen med kommunene er bærebjelken i embetenes virksomhet. Oppgavene fylkesmannen utfører overfor kommunene tilsier et behov for tett kontakt og samhandling med kommunene. Her vil kommunikasjoner, reisetid og antall kommuner spille en stor rolle. Inndelingen av fylkesmannen bør derfor i størst mulig grad legge til rette for at kontakten og samhandlingen med kommunene kan ivaretas på en god og effektiv måte. Lange reiseavstander kan begrense kontakthypighet og samhandling. Det finnes ikke noe ideelt måltall eller fasit på hva som er det optimale antall kommuner som hvert enkelt embete skal betjene og følge opp. Antallet kommuner i hvert fylke er prisdelt utviklingen i kommunestrukturen i det enkelte fylke. I 2016 (før endringen som følger av kommunestrukturen er iverksatt) varierer kommunetallet i det enkelte fylke fra 44 i Nordland til 14 Vestfold. Gjennomsnittstallet for landet som helhet er 23 kommuner per embete.

Hensynet til nærhet i oppgaveløsningen overfor innbyggere og næringsliv kan som for kommunene tale for at enhetene ikke bør bli for store. Dette argumentet må imidlertid ses i lys av om kontaktbehovet mellom embete og innbygger er av en slik karakter at det er nødvendig eller hensiktsmessig med personlig oppmøte. Hvis det er lite behov for personlig oppmøte, kan snarere behovet for en effektiv forvaltning av slike oppgaver tale for større enheter, bl.a. ut fra hensynet til effektiv forvaltning og rettssikkerhet, selv om dette ikke er entydig. For innbyggere og næringsliv kan det videre være viktig at fylkesmannens inndeling er basert på geografiske funksjonalitetsprinsipper, der felles bolig og arbeidsmarkedsområder betjenes av én og samme fylkesmann.

Fylkesmannen ivaretar på flere felt samordningsoppgaver overfor andre statlige myndigheter. Ikke minst gjelder det innenfor arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap i fylket, men også for å samordne statens interesser i regional planlegging. Vellykket samordning er betinget av en rekke faktorer. Her vil både ledelse, kultur og tradisjon for samhandling og samarbeid i det enkelte fylke og partenes interesser av/motivasjon for samordning spille inn. Fysisk struktur er imidlertid også en viktig faktor. Mulighetene for å ivareta rollen som tverrsektoriell samordner styrkes med en mer felles regional struktur for inndelingen av regional statsforvaltning enn dagens. De fleste regionale statsetater har valgt en regional inndeling med færre og større enheter enn fylkene. En tilpasning av fylkesmannens geografiske ansvarsområde til de nye strukturene for regional statsforvaltning taler for større enheter.

Fylkesmannen og fylkeskommunen har tette samarbeidsrelasjoner på flere felt. Begge myndigheter har historisk sett vært knyttet til fylkesstrukturen og i tidligere reformarbeider har det vært en målsetting at inndelingen av fylkesmannen primært skal samsvare med inndelingen til det folkevalgte regionale nivået. Det er særlig tre forhold som taler for at inndelingen mellom disse myndighetene i størst mulig grad bør sammenfalle:

- Felles oppfølgingsansvar overfor kommunene
- Begge organer skal ivareta tverrsektorielle hensyn
- Hensynet til en brukerrettet og oversiktlig forvaltningsstruktur

Prinsipper for inndelingen

En ny inndeling for fylkesmannen skal være bærekraftig i et langt tidsperspektiv. Strukturen skal ikke bare svare på de utfordringer og endringsbehov som knytter seg til de oppgaver og roller fylkesmannen har i dag, men også være bærekraftig i møte med kommende oppgaver, viktige utfordringer i offentlig sektor og samfunnsendringer som skaper behov for endret

organisering. På bakgrunn av gjennomgangen av sentrale hensyn for embetets virksomhet har prosjektgruppen formulert fem hovedprinsipper for fremtidig inndeling for fylkesmannen.

1. **Gi tilstrekkelig innbyggergrunnlag for faglig og økonomisk bærekraftige enheter:** Inndelingen av fylkesmannsembetene må ha et innbyggergrunnlag som legger til rette for effektiv ressursbruk og dimensjonering av fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet og spesialisert kompetanse som sikrer god oppgaveløsning i alle embeter.
2. **Ivareta geografisk funksjonalitet:** Inndelingen av fylkesmannsembetene må ivareta hensyn til geografisk funksjonalitet. Det vil i praksis innebære at inndelingen i størst mulig grad bør avgrenses slik at embetene ikke deler opp tettsteder, felles bolig- og arbeidsmarkedsområder, viktige interkommunale samarbeidsområder eller områder som hører sammen ut fra lokale fellesskap eller regional identitet.
3. **Sikre god tilgjengelighet for kommuner og innbyggere:** Inndelingen må ivareta hensyn til god tilgjengelighet og nærhet for embetets målgrupper. Det innebærer at avstanden mellom fylkesmannsembetet og hoveddelen av fylkets kommuner må være innenfor rimelig og forsvarlig reisetid. På grunn av de store forskjellene i geografi, bosettingsmønster og kommunikasjonsmessige forhold i og mellom landsdelene vil avstandsutfordringer uansett variere mellom embetene.
4. **Styrke forutsetningene for samvirke og samordning i staten:** Inndelingen må styrke forutsetningene for at samordningsbehov mot andre regionale myndigheter kan ivaretas på en formåls effektiv måte. En mer felles geografi for utvalgte statlige virksomheter kan legge til rette for at den statlige virksomheten kan fungere mer effektivt, bli mer samordnet og handlekraftig på regionalt nivå. Særlig gjelder dette statlige regionale etater med oppgaver som i stor grad er rettet mot kommunene og beredskapsetater
5. **Størst mulig grad av felles inndeling med folkevalgt regionalt nivå.** Av hensyn til samordnings- og samarbeidsbehov med folkevalgt regionalt nivå, tverrsektoriell samordning og brukerretting bør fylkesmannen og folkevalgt regionalt nivå i størst mulig grad ha felles administrativ inndeling.

Disse inndelingsprinsippene skal fange opp viktige hensyn sett fra statens side for inndelingen av fylkesmannen. Prinsippene vil kunne trekke i ulike retninger og anbefalinger om fremtidig struktur vil nødvendigvis innebære en avveining mellom prinsippene.

Spørsmålet om lokalisering henger tett sammen med fremtidig inndeling. Sammenslutning av embeter vil innebære at de nye embetene vil omfatte to eller flere byer/steder som i dag huser fylkesadministrasjonen. Fylkesmannsembetene utgjør attraktive arbeidsplasser, og det vil være stor konkurranse mellom aktuelle byer om å kunne bli hovedsete for embetet i de nye regionene. Valg av lokalisering bør gjøres ut fra prinsipielle vurderinger og funksjonelle behov og i tråd med *Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statleg tenesteproduksjon*. I kapittel 4 gjennomgås sentrale momenter i forbindelse med vurderinger av framtidig lokalisering av hovedsete for fylkesmannsembetene i større regioner. Det understrekes at lokaliseringsbeslutninger i størst mulig grad må ha som utgangspunkt at embetet skal være en integrert organisatorisk enhet med felles lokalisering.

Beskrivelse og analyse av dagens fylkesmannsembeter

Kapittel 4 gir en bred gjennomgang av hovedtrekk ved embetenes geografiske struktur, virksomhet og organisering. I tillegg til å gi en geografisk og institusjonell statusbeskrivelse av

embetene gir kapitlet også en nærmere analyse av kompetanse og kapasitet ved embetene, forskjeller i geografiske avstander og kommunestruktur og en analyse av administrativ inndeling og lokaliseringsmønster for en rekke statlige etater som er viktige samarbeidspartnere for fylkesmannen.

Gjennomgangen av kompetanse- og kapasitetssituasjonen ved dagens embeter er gjort på grunnlag av tre hovedkilder:

- Fylkesmennene egen rapportering i årsrapportene for 2014 og 2015
- Kompetanse- og kapasitetskartlegging gjennomført våren 2016 av KMD
- Innspill fra fagdepartementene

I årsrapportene beskriver embetene kompetansesituasjonen som i hovedsak god. De fleste oppgir å ha relativt stabil bemanning med en fagkompetanse som er godt tilpasset oppgavene. De fleste oppgir også at det er god søknad til ledige stillinger. Det er liten grad av variasjon mellom embetene på disse punktene. Turnover (ikke alle oppgir dette) kan gjennomgående karakteriseres som lav. Det påpekes at fylkesmannsembetet er en kompetansebedrift som tiltrekker seg godt kvalifisert arbeidskraft. Fylkesmannen er en etat som kan tilby interessante og utfordrende arbeidsoppgaver og det oppleves som et konkurransefortrinn i arbeidet med å rekruttere. Enkelte embeter rapporterer likevel at de er sårbare på noen fagfelt. Fagområder/fagprofesjoner som særlig nevnes er planfaglig- og juridisk kompetanse (pbl-området), ingeniørfaglig/teknisk kompetanse, medisinsk kompetanse (leger med erfaring fra spesialisthelsetjeneste), juridisk kompetanse (bl.a. relatert til særlovene på miljøområdet), spesialisert tilsynskompetanse på forurensing og beredskap. Fra enkelte embeter uttrykkes det bekymring for et midlertidig kompetansefall ved turnover eller når nøkkelpersoner pensjoneres.

Om kompetansen oppgis gjennomgående å være god beskriver årsrapportene kapasiteten som mer presset på en del fagområder. Flere embeter poengterer at i en «normalsituasjon» og med alle medarbeidere på plass er det en rimelig balanse mellom bemanning og kompetanse og de oppgaver skal utføres. Utfordringen er at «normalsituasjonen» ofte avløses av perioder hvor embetene opplever at det oppstår misforhold mellom oppgavemengde og kapasitet. Raske endringer i embetenes samfunnsmessige omgivelser innebærer behov for tilpasninger i de samfunnsoppdragene embetene skal løse. I årsrapportene for 2015 framheves særlig økonomisk stagnasjon og økende arbeidsledighet, klimautfordringene og ikke minst flyktningssituasjonen som særlig viktige utfordringer. Disse utfordringene stiller store kapasitetsmessige krav til flere av embetenes fagavdelinger og vil, i henhold til årsrapportene, kunne kreve interne endringer i ressursfordeling og bemanning i embetet.

Spørreundersøkelsen som ble gjennomført overfor embetene bekrefter de vurderingene som kom til uttrykk i årsrapportene. Kompetansemessig oppleves embetene godt skodd for å løse sin oppgaveportefølje og på bakgrunn av informantgruppens vurderinger er det følgelig ikke grunnlag for å hevde at dagens embeter ikke er robuste nok enheter for å ivareta sine oppgaver på et godt faglig nivå.

Oppdragsdepartementene/direktoratene er mer kritiske til deler av kompetansesituasjonen ved embetene enn det embetene selv er. Mange av fagdepartementene peker på at embetene på enkeltområder har en sårbar kompetanse. Det påpekes at det er både faglige og administrative stordriftsfordeler å hente ut ved større enheter. Større enheter kan gi rom for mer spesialisering enn i dag, samt bidra positivt for rekruttering. Samtidig påpekes det at større embeter kan innebære at man mister noen av fordelene ved dagens integrerte oppgaveløsning. Dersom embetene blir for store vil det også være transaksjonskostnader knyttet til behovet for intern samordning og økt kontrollspenn.

Et sentralt poeng for mange av fagdepartementene/direktoratene er at en mer felles inndeling av regional stat, som samtidig i størst mulig grad speiler inndelingen av det folkevalgte regionale nivået, vil forenkle samhandling og samordning i offentlig sektor. Særlig behovet for samhandling og samordning innenfor arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap trekkes fram som et tungt hensyn for å endre inndelingen.

Regional avstandsanalyse

For å beskrive forskjeller i avstander og tilgjengelighet til kommunene nærmere, er det gjennomført en regional avstandsanalyse for alle landets fylker. Innenfor hvert fylke er det beregnet en gjennomsnittlig reiseavstand fra Statens hus til rådhusene i fylket.

Tallene dokumenterer at dagens fylkesinndeling og dagens fylkesmannsstruktur innebærer svært store forskjeller i interne reiseavstander. Gjennomsnittlige beregnet reiseavstand til rådhusene varierer fra under 30 kilometer i Vestfold til over 300 kilometer i Nordland og Finnmark. Nordland kommer ut som landets mest krevende fylke ut fra interne reiseavstander og antall kommuner med stor avstand fra Statens hus. Det er også svært lange avstander i Finnmark, med bl.a. størst beregnet maksimalavstand på 66 mil, men reisebehovet er likevel betydelig større i Nordland som følge av at fylket har over dobbelt så mange kommuner som Finnmark (44 mot 19).

Som del av analysen er det også beregnet rekkevidde målt i antall kommuner som kan nås fra alle Statens hus uavhengig av dagens fylkesgrenser. Beregningen er gjort innenfor hhv. 1 og 2 timers reisetid. Beregningen gir som resultat at flere av fylkesmennene på Østlandet kan nå et betydelig antall kommuner utenfor eget fylke innenfor 1 times reisetid. Det gjelder særlig Fylkesmannen i Buskerud, Oslo og Akershus og Østfold. Tilsvarende er ikke tilfelle for fylkesmennene på Vestlandet og i Midt-Norge, hvor økt rekkevidde utenfor eget fylke forutsetter inntil 2 timers reisetid for å nå et betydelig antall kommuner. I Nord-Norge gir beregningen ingen endring i rekkevidde fordi flertallet av kommunene allerede ligger utenfor to timers reisetid med gjeldende fylkesinndeling.

Regional samsvarsanalyse

Som grunnlag for en nærmere vurdering av behov for samvirke og evt. en mer formell samordning mellom fylkesmannen og andre viktige regionale statsetater, er det gjort en nærmere analyse av lokaliseringmønster for 25 utvalgte statsetater. Blant etatene inngår dels kommuneorienterte etater som IMDI, UDI og Bufetat, dels beredskapssetater som politi, sivilforsvar, NVE og Mattilsynet, og dels en del andre etater som kan være viktig for fylkesmannen som Tolletaten, Skatteetaten, Fiskeridirektoratet etc. Målet med analysen var å finne ut i hvilken grad det er samsvar i lokaliseringen av de ulike etatene for de ulike fylkesmannsembetene. Kartleggingen gir grunnlag for følgende konklusjoner:

- Lokaliseringsmønsteret for de 25 etatene framstår som svært spredt og dårlig tilpasset hensynet til samordning og effektivt samvirke mellom statsetatene. De 25 etatene har i dag regionkontor spredt på 53 forskjellige steder i landet.
- Store avvik i lokaliseringmønster gjelder både kommuneorienterte etater, viktige beredskapssetater og flere andre statlige etater hvor administrative samordningshensyn kan gjøre seg gjeldende
- Graden av samlokalisering av statsetater i samme by er best i Sør-Trøndelag (Trondheim) og Hordaland (Bergen), dårligst i Østfold (Moss), Sogn og Fjordane (Leikanger) og Finnmark (Vadsø)

Utviklingstrekk og reformer

Offentlig sektor vil bli utfordret på flere områder de neste årene; vesentlig lavere oljeinntekter og nedbemanning i oljesektoren, utsikter til kraftig økning i immigrasjonen til Norge, lavere produktivitet og langsiktige konsekvenser av eldrebølgen. Et redusert finanspolitisk handlingsrom gjør det stadig viktigere at forvaltningen er omstillingsdyktig og bruker ressursene effektivt og i samsvar med innbyggernes behov. De pågående strukturreformer i både kommunal og statlig sektor må ses mot denne bakgrunnen. Rasjonelle og effektive strukturer er en forutsetning for å opprettholde og videreutvikle kompetanse og kapasitet i offentlige organer i tiden fremover.

I kapittel 5 drøftes sammenhengen mellom fylkesmannens inndeling og pågående reformarbeid og andre utviklingstrekk i forvaltningen I tillegg til kommunereformen rettes oppmerksomheten mot regionreformen og andre sektorreformer i regional stat. Kapitlet gir også en oversikt over hovedtrekk de nordiske reformprosessene.

Kommunereformen

Stortinget har vedtatt at det skal gjennomføres en kommunestrukturereform og alle landets kommuner skal avklare fremtidig inndeling. Reformen ble satt i gang i 2014 og det er forutsatt et tidsløp med varighet frem til 2020. Et viktig utgangspunkt for denne utredningen var at en endret kommunestruktur kan endre forutsetningene for fylkesmannens oppfølging av og samhandling med kommunene.

1. juli gikk fristen for kommunenes vedtak i kommunereformen ut. Mange kommuner ser at de vil stå sterkere sammen og har fattet vedtak om å bygge ny kommune. Vedtakene som er gjort så langt viser at det vil bli gjennomført flere kommunesammenslåinger i kommunereformen nå enn det er blitt gjort siden 1967. Kommunenes vedtak oversendes fylkesmennene som skal komme med sine tilrådninger 1. oktober. Regjeringen har også lagt til rette for at kommuner som trenger noe mer tid kan bruke høsten på å komme i mål, og fortsatt være en del av reformen. På bakgrunn av målene for reformen, de lokale prosessene, og fylkesmennenes tilrådninger, vil regjeringen legge frem et samlet forslag til kommunestruktur for Stortinget våren 2017.

Det vil være en heterogen kommunestruktur i Norge også etter kommunereformen med en kombinasjon av mange små, men også et betydelig antall store kommuner. Den statlige oppfølgingen av kommunene vil også fremover stille krav til et kompetent og effektivt embete som kan føre dialog med og følge opp kommuner med ulike forutsetninger. En videre utvikling der kommunene tilføres stadig nye oppgaver med voksende krav til fagkompetanse og kapasitet vil løpende aktualisere spørsmålet om kommunesammenslåinger også i årene som kommer. En ny inndeling for fylkesmannen må derfor være bærekraftig i et langsiktig perspektiv. Den må være robust for de endringer som vil komme i kommunestrukturen og for nye oppgaver og roller for fylkesmannen i oppfølgingen av kommunene.

Regionreformen

Ved Stortingets behandling av oppgavemeldingen (Meld. St. 14 Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner) ga et flertall støtte til regjeringens forslag om utvikling av fylkeskommunene gjennom oppgaver og ansvar som støtter opp om rollen som samfunnsutvikler. Flertallet sa også at nye oppgaver til regionalt folkevalgt nivå forutsetter færre fylkeskommuner/regioner av en viss størrelse. Kommunal- og moderniseringsministeren inviterte i juli 2015 fylkeskommunene til å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. I regjeringens stortingsmelding om

nye folkevalgte regioner (Meld. St. 22 (2015-2016)) ber departementet om at fylkeskommunene fullfører disse drøftingene og fatter vedtak innen 1. desember 2016. Det tas sikte på å legge fram en samlet proposisjon om nye oppgaver og ansvar til nye folkevalgte regioner våren 2017, samtidig med forslag til ny regionstruktur.

Regjeringen har mål om ca. ti nye folkevalgte regioner. Regjeringens måltall for inndelingen av det folkevalgte regionale nivået gir en viktig føring også for inndelingen av embetene. Målet om større regioner henger sammen med målet om å utvikle regionalt folkevalgt nivå som samfunnsutviklerrolle. Regjeringen mener større regioner har bedre mulighet til å se ulike samfunnsstrukturer, aktører og tiltak i sammenheng, og at større regioner dermed bedre kan bidra til samordning mellom ulike statlige prioriteringer og tiltak i regionen. Stortinget har sluttet seg til regjeringens forslag til regionreform (Innst. 377 S (2015–2016)).

Statlige sektorreformer

Fylkesmannen samhandler med en rekke regionale statsetater i ulike sammenhenger. Forutsetningen for å ivareta fylkesmannens tverrsektorielle oppgaver vil påvirkes av organiseringen og inndelingen til de etater fylkesmannen skal samordne/samarbeide med. For fylkesmannen, og den særskilte samordningsrollen embetet ivaretar kan konsekvensene av den uensartede inndelingen i regional stat være at det blir praktisk vanskeligere å gjennomføre samordningstiltak. Fylkesmannens behov for samarbeid og samordning med andre statsetater kan derfor tale for større enheter enn dagens fylker. Regjeringen har i Meld. St. 22 (2015-2016) varslet at den vil gjennomgå statens regionale grenser i lys av den kommende regionstrukturen for regionalt folkevalgt nivå. Ambisjonen er bedre sammenfall og tilrettelegging for styrket samhandling og samarbeid.

Statlige sektorreformer kan også berøre oppgaver og funksjoner som i dag er lagt til embetene – enten i form av at oppgaver omorganiseres eller trekkes ut av embetene eller at eksisterende oppgaver utvides og eller at det tilføres nye oppgaver. Fire aktuelle eksempler er knyttet til:

- Organiseringen av tilsynet med spesialisthelsetjenesten
- Strukturreform i barnevernet
- Utredning om organiseringen av kunnskapssektoren
- Produktivitetskommissjonen

Endringer i den statlige styringen av kommunene kan også få følger for fylkesmennenes oppgaver og organisering. Fylkesmannen er sektormyndighet på vegne av flere departementer og som sektormyndighet ivaretar fylkesmannen både en iverksettende rolle en faglig rolle og en myndighetsrolle. Regjeringen har satt i gang et arbeid med en generell gjennomgang av den statlige styringen av kommunene, med sikte på redusert detaljstyring av større kommuner, jf. Meld. St. 14 (2014-2015). En endring og reduksjon av den statlig styring på ulike sektorområder vil kunne innebære endringer i fylkesmannens rolle overfor kommunene. Resultatet av gjennomgangen skal presenteres våren 2017. I arbeidet vil bl.a. innlemming av øremerkede tilskudd, tilsynsformer og tilsynsomfang vurderes.

Reformutvikling i Norden

I Finland, Danmark og Sverige er det i løpet av de siste 10-15 år gjennomført betydelige endringer i landenes regional- og lokalforvaltninger. Reformaktiviteten har også omfattet organiseringen av regional stat. I Sverige og Finland har endringer i den statlige regionale organiseringen delvis skjedd uavhengig av reformer i kommuneforvaltningen, mens i Danmark

har det vært en tett kobling mellom kommunereform og endringer av det regionale nivået. I reformutviklingen de senere år, synes særlig følgende momenter å tre fram:

- I alle land, men mindre fremtredende i Danmark, har det vært en målsetting i større grad å samle og samordne en fragmentert regional statsforvaltning. Måten dette har skjedd på har vært å samle regionale enheter i statlige tverrsektorielle organer som Länsstyrelsen i Sverige og Regionalforvaltningsverket i Finland. I Danmark er statsamtsorganisasjonen omorganisert ved at de fem statsforvaltningsenhetene nå inngår som avdelingskontorer i en felles nasjonal struktur underlagt en felles ledelse/direktør. En lignende nasjonal struktur kan bli aktuelt for det finske Regionalforvaltningsverket.
- Som i Norge har det i Sverige vært fremmet faglige tilrådinge om å samle og harmonisere inndelingen av de regionale statsetatene i enda sterkere grad uten at det har fått gjennomslag i faktisk politikk. Sektorhensyn veier fortsatt tyngst i valg av organisering, herunder inndeling. I Sverige er det på nytt oppnevnt et utredningsutvalg som skal fremme forslag til endringer i den regionale inndelingen.
- De nordiske parallellene til fylkesmannen har i løpet av det siste tiåret forsvunnet fra forvaltningen i Danmark (amtmanden) og Finland (landshövdingen). I Danmark har de regionale statsforvaltningskontorene en avgrenset rolle knyttet til legalitetskontroll, tilsyn og sivilrettslige saker. I Sverige har Länsstyrelsen under ledelse av landshövdingen på samme måte som Fylkesmannen i Norge en sentral rolle i gjennomføring av nasjonal politikk. I Danmark har en mer konsekvent desentralisering av oppgaver til kommunene kombinert med reform i kommunestrukturen langt på vei ført til en funksjonstømming av det regionale nivået, både med hensyn til statlig og folkevalgt regionalt nivå.
- Det kan konstateres at landenes ulikheter i geografi og utstrekning i areal har ulik betydning for den regionale statsforvaltningens utforming. I Finland og Sverige er behovet for en statlig representasjon regionalt åpenbart større enn i Danmark og medfører en betydelig statlig tilstedeværelse på regionalt nivå.

Tre hovedmodeller for framtidig inndeling

I kapittel 6 skisseres tre hovedmodeller for framtidig inndeling av embetene. Beskrivelsen er scenariobasert i den forstand at modellene ikke utgjør konkrete inndelingsforslag, men representerer mulige hovedløsninger med ulike egenskaper for å møte eksisterende og framtidige utfordringer og behov. Scenariopreget understrekes ved at antall embeter i hver hovedmodell angis som et intervall. Følgende modeller drøftes

- Konsolideringsmodell som innebærer mindre endringer av dagens struktur (14-17)
- Regionmodell som innebærer et antall mellomstore embeter (8-13)
- Landsdelsmodell som innebærer et antall store embeter på landsdelsnivå (4-7)

Konsolideringsmodellen

Konsolideringsmodellen innebærer som navnet tilsier en tilpasning og justering av dagens inndeling med en sammenslutning av fylkesmannsembeter der geografiske og funksjonelle hensyn kan tale særlig sterkt for det. Konsolideringsmodellen innebærer langt på vei et såkalt 0-alternativ med hensyn til egenskaper, dvs. modellen endrer ikke i vesentlig grad forutsetningene for fylkesmannens virksomhet slik de er i dag.

Konsolideringsmodellen vil i liten grad endre innbyggergrunnet og dermed størrelsen på kompetansemiljøene for embetene. Spennet mellom Oslo og Akershus befolkning på 1.2 millioner til Finnmarks befolkning på 74 000 vil bestå og det gjennomsnittlige befolkningsgrunnlag per embete vil ligge på mellom 325 000 til 375 000.

Når det gjelder egenskaper vil ikke konsolideringsmodellen gi endrede forutsetninger for å møte de utfordringer en del embeter oppgir å ha med å rekruttere spesialisert kompetanse innenfor bl.a. helse, juss og plan. Modellen vil heller ikke redusere den sårbarheten som flere embeter påpeker de har på enkelte fagområder, eller styrke embetenes kapasitet for å bli tilført og håndtere nye oppgaver. Konsolideringsmodellen vil i liten grad endre de geografiske forutsetninger som i dag gjelder for å ivareta samordningsbehov mot andre regionale statsetater. Konsolideringsmodellen utnytter ikke mulighetene for å høste økonomiske stordriftsfordeler i fylkesmannens administrasjon.

Fysisk nærhet til embetets ulike målgrupper er viktig i et tilgjengelighetsperspektiv. Konsolideringsmodellen er den av de tre hovedmodellene som i utgangspunktet best ivaretar nærhets- og tilgjengelighetsbehov ved embetenes virksomhet best.

Om lag ti nye folkevalgte regioner kombinert med konsolideringsmodellen for fylkesmannen vil innebære en økende fragmentering mellom regionalt folkevalgt nivå og fylkesmannen sammenlignet med dagens situasjon. Flere fylkesmenn innen samme folkevalgte region kan skape utfordringer for samhandling med kommuner og folkevalgt regionalt nivå i ulike sammenhenger. En annen inndeling enn de folkevalgte regionene vil ikke samsvare med målet om bedre sammenfall mellom de folkevalgte regionene og regional stat.

Regionmodellen

Regionmodellen vil innebære et skifte i geografisk og organisatorisk forstand. Med opp mot en halvering av antall embeter vil mange embeter bli betydelig større både mht. befolkning og areal, og sannsynligvis få et større antall kommuner å forholde seg til. Øvre del av intervallet vil kunne medføre at noen embeter ikke berøres. En struktur nærmere 8 enheter, vil derimot mest sannsynlig innebære at tilnærmet alle embetene blir berørt.

Regionmodellen vil gi en gjennomsnittlig befolkning per embete på mellom 400 000 (ved 13 embeter) og 650 000 innbyggere (ved 8 embeter). Modellen kan legge til rette for en inndeling med et mindre sprik når det gjelder embetenes innbyggergrunnlag enn i dag. Det vil selvfølgelig være avhengig av antall embeter i denne modellen og hvilke embeter som faktisk blir slått sammen. Arealmessig vil derimot forskjellene mellom embetene kunne bli større enn i dag.

En halvering av antall embeter vil kunne legge til rette for en styrking av fagmiljøer og mulig mer rasjonell bruk av spesialiserte ressurser. Modellen gir god utnyttelse av sannsynlige økonomiske stordriftsfordeler. Med større enheter vil virksomhetsvolumet øke og legge til rette for at medarbeidere i større grad kan spesialisere seg. Større fagmiljøer og et større virksomhetsvolum antas også å styrke muligheten for rekruttering og opprettholdelse av kompetanse. Større fagavdelinger kan også legge til rette for økt robusthet for å håndtere variasjoner og topper i saksmengde samt fravær av personale.

Fylkesmannens fagdepartementer/direktorater ble bedt om å gi innspill om konsekvenser av større geografiske enheter for egne oppgaver. Konkret ble de bedt om å vurdere fordeler og ulemper av en regionmodell med rundt 10-12 embeter og en modell basert på landsdelene, dvs. 4-6 embeter. I samtlige innspill blir regionmodellen framhevet som bedre egnet enn landsdelsmodellen for å ivareta fylkesmannens oppgaver. Vurderingene tar gjerne utgangspunkt i en avveining mellom hensynet til oppbygging av sterk fagkompetanse på den ene siden og hensynet til nærhet og kjennskap til målgruppene på den andre. Denne avveiningen er særlig uttalt for tilsynsoppgavene. Det påpekes at god tjenestefaglig og tilsynsfaglig kompetanse er en forutsetning for godt tilsyn. Denne kompetansen bygges og vedlikeholdes best i sterke fagmiljøer som er av en viss størrelse, og som har god og løpende kontakt med og kunnskap om de tjenestene det skal føres tilsyn med og ses i en helhet med veiledning og

rådgivningsoppgaver. Samtidig har tilsyn en klar stedlig komponent. Gitt at det fortsatt vil være mange og relativt små kommuner også i tiden framover må reduksjonen i antall embeter være begrenset hvis fylkesmannen skal kunne opprettholde dagens relasjon og rolle overfor kommunene. På den bakgrunn kan det argumenteres for at regionmodellen med 10-12 embeter forener de viktigste hensynene for fylkesmannens oppgaveløsning.

Regionmodellen kan aktualisere spørsmålet om grensesnittet og oppgavefordelingen mellom direktorater og embeter, dvs. mellom statens sentrale forvaltning og statens regionale forvaltning. Større embeter kan, i kraft av styrket kompetanse og kapasitet, bli aktuelle for oppgaver som i dag er plassert i direktoratene eller i regionale ledd av direktoratene.

Sammenlignet med konsolideringsmodellen vil regionmodellen innebære større fysisk avstand til kommuner og innbyggere. Antall kommuner per embete vil øke og som tabellene over viser vil antallet kommuner for de mest kommunerike fylkene kunne nærme seg 60 mot 44 (Nordland) i dag. Spørsmålet om antall kommuner det enkelte fylkesmannsembete får vil bestemmes av resultatet av kommunereformen. Her vil både den samlede reduksjonen i antall kommuner og hvor i landet sammenslutningene skjer spille inn. For embeter med et stort antall kommuner vil en utvidelse av embetet kunne føre til svekket oppgaveløsning og tjenesteproduksjon på fagområdene. Tilsvarende kan kommunesammenslåinger føre til at det blir for få kommuner innenfor embetets grenser til at dagens fylkesmannsstruktur er hensiktsmessig.

I utgangspunktet kan det hevdes at regionmodellen vil være tilpasset en vesentlig reduksjon i antall kommuner. En samtidig og forholdsmessig reduksjon i antall embeter og kommuner ville kunne innebære en balanse mellom aktørene på et høyere geografisk nivå og kun innebære mindre endringer i antallet kommuner den enkelte fylkesmann skal følge opp. Færre kommuner vil kunne avdempe noe av effekten av at de geografiske avstandene mellom embetenes lokalisering og kommunene øker.

For innbyggere og næringsliv vil avstanden til embetet øke sammenlignet med konsolideringsmodellen. Med tanke på behovet for nærhet til brukerne for flere av fylkesmannens oppgaver kan for store enheter være negativt mht. å få oversikt og kunnskap om lokale forhold og mindre muligheter for direkte kontakt med innbyggerne som skal betjenes. Hensynet til tilgjengelighet kan imidlertid ivaretas gjennom alternative organisatoriske og teknologiske løsninger på de områder hvor det vurderes som viktig.

En viktig egenskap ved denne modellen vil kunne være at fylkesmannen får en inndeling (innenfor det angitte intervallet) som i større grad enn i dag samsvarer med inndelingen til mange andre regionale statsetater. Noen statsetater er det kritisk viktig for fylkesmennene å samarbeide med. Fylkesmannen har en klar samordnings- og lederrolle i samfunnssikkerhetsarbeidet. I krisesituasjoner er det viktig med effektiv samhandling. Det kan derfor være fornuftig å bygge nye embeter etter tilnærmet samme geografiske inndeling som en annen viktig aktør i beredskapsarbeidet - politidistriktene. Også brannberedskapen bygges nå rundt disse distriktsinndelingene ved at det utpekes en regionbrannsjef innenfor yttergrensen av de nye politidistriktene. DSB har vedtatt felles nødalarm-regioner (110) tilsvarende politidistriktets grense. Videre er denne grensen felles med politiets operasjonssentral (112). Dette er samvirkepartnere innenfor beredskap som har stor betydning for fylkesmannen.

En regionmodell kan legge til rette for og gi muligheter for en styrking av fylkesmannens horisontale samordningsrolle, men vil samtidig kunne være mer utfordrende for rollen som bindeledd mellom stat og kommune. Aktiv samordning forutsetter både lokalkunnskap og relasjonsbygging, og større regioner vil både gi større avstander og mange nye personer som skal samhandle. Større geografiske enheter kan imidlertid kombineres med økt bruk av tekniske

(ikt, videomøter etc.) og organisatoriske løsninger (utlokaliserte kontorer) for å redusere avstandsulemper.

Regionmodellen for fylkesmannen vil være den av modellene som vil være best tilpasset en ny regionstruktur med om lag ti folkevalgte regioner, og den vil i størst grad muliggjøre et sammenfall mellom de to nye strukturene. Et strukturelt sammenfall vil legge grunnlag for et godt samspill mellom regionalt folkevalgt nivå og fylkesmannen bl.a. omkring regional planlegging, kontakt med kommunene og fellesprosjekter.

Landsdelsmodellen

Denne modellen tar utgangspunkt i at fylkesmannen får en landsdelsorganisering. Intervallet strekker seg her fra en inndeling i fire regioner etter mønster av Helseregionene til sju regioner slik eksempelvis Arbeidstilsynets regioner er inndelt. Den konvensjonelle inndelingen av landet i landsdeler er imidlertid i fem regioner (Østlandet, Sørlandet, Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge). Hele 12 regionale statsetater er inndelt i fem regioner, selv om grensdragningene for disse fem regionen varierer betydelig mellom statsetatene. Landsdelsmodellen vil gjennomgående gi store regioner, enten befolkningsmessig (Østlandet) eller i utstrekning (Nord-Norge og Vestlandet). Landsdelsmodellen vil innebære store interne avstander, romme flere sentre/bymessige tyngdepunkter og til dels heterogene identiteter. En landsdelsmodell for fylkesmannen vil innebære et radikalt brudd med den fylkesmannsinstitusjonen vi har i dag.

To konkrete inndelingsalternativ er eksemplifisert for denne modellen. Et alternativ med fem embeter vil gi et innbyggergrunnlag som variere fra drøyt 298 000 til 2,6 mill. Det største embetet (Østlandet) vil da ha 50 prosent av landets befolkning, mens det minste embetet (Sørlandet) vil ha drøyt 5 prosent. Antall kommuner (med dagens kommuneantall) vil variere fra 30 til 142. I alternativet med sju embeter blir asymmetrien mellom største og minste embete redusert. Her vil innbyggergrunnlaget variere fra drøyt 298 000 (5 prosent) til 1,5 mill. (29 prosent), mens antall kommuner vil variere fra 30 til 87.

Landsdelsmodellen vil legge til rette for oppbygging av sterke kompetansemiljøer. Modellen gir særlig gode forutsetninger for å bygge opp spesialisert kompetanse. Innspillene fra fagdepartementene/direktoratene tyder imidlertid ikke på at landsdelsorganisering er hensiktsmessig eller ønskelig vurdert i et kompetanseperspektiv. Et delvis unntak er helsemyndighetene som påpeker at en inndeling i 10-12 embeter vil være hensiktsmessig for alle kommunerettede oppgaver, men at tilsyn med spesialisthelsetjenestene stiller så store krav til bred og sammensatt kompetanse at erfaringen tilsier at tilsyn med spesialisthelsetjenesten bør legges til fire eller fem fylkesmenn.

Alle øvrige fagmyndigheter påpeker at så store embeter sannsynligvis vil ha ulemper for oppgaveløsningen. Det påpekes at en inndeling med 4-6 embeter vil gi store utfordringer med å ha god nok lokalkunnskap og kjennskap til kommuner, næring og andre samarbeidspartnere som er viktige for oppgaveløsningen. Videre påpekes det at så store embeter vil stille betydelige krav til koordinering internt og at omfanget av oppgaver og ansvarsområder blir så store at det kan bli vanskelig å arbeide effektivt. For å motvirke betydelige avstandsulemper vil landsdelsmodellen i enda sterkere grad enn regionmodellen stille krav til kompenserende tiltak i form av tekniske (ikt, videomøter etc.) og organisatoriske løsninger (utlokaliserte filialkontorer).

I utgangspunktet kan potensialet for innsparing ved innføring av landsdelsregioner være stort gjennom reduksjon av lederstillinger og administrative stillinger. Landsdelsembeter vil kunne gi både faglige og administrative stordriftsfordeler, men på den annen side vil modellen innebære betydelig økte koordineringskostnader. Koordineringskostnader øker gjerne mer enn

proporsjonalt med økning av organisasjonsstørrelsen. Behov for å opprette strukturer under regionnivået kan også innebære at det administrative innsparingspotensialet i realiteten er begrenset.

En vesentlig ulempe med landsdelsmodellen er den store fysiske avstanden som vil oppstå mellom embetets hovedsete og regionens kommuner og innbyggere. Det er vanskelig å tenke seg en slik struktur uten en geografisk områdeforvaltning i landsdelens delregioner. Antallet kommuner hvert embete skal følge opp vil variere, men kan bli fordoblet og i noen tilfeller tredoblet sammenlignet med dagens situasjon. Det kan føre til mindre direkte kontakt og kjennskap mellom kommuner og embeter, noe som gjør det vanskeligere å se behov lokalt og gjør prioritering og utviklingsoppgaver vanskeligere.

En så omfattende reduksjon av antall embeter vil reise spørsmål om fylkesmannens rolle som bindeledd mot kommunene kan videreføres, avhengig av antall kommuner etter kommunereformen. Så store avstander til kommunenes politiske og administrative ledelse vil gi andre og nye utfordringer mht kommunekunnskap, dialog og samordningsfunksjonen. Modellen kan innebære en vesentlig endring av fylkesmannens oppgaveportefølje overfor kommunene.

Med en landsdelsinndeling vil fylkesmannen komme opp på samme geografiske nivå som flertallet av øvrige regionale statsetater og det kan isolert sett bidra til å styrke, forenkle og effektivisere samhandling og samordning. Flere statlige etater som fylkesmannen jevnlig har samhandling med er organisert innenfor det intervallet som landsdelsmodellen representerer, f.eks. regionale helseforetak, Statens vegvesen, NVE, Kystverket m.fl. Samtidig vil en landsdelsmodell bryte med tanken om fylkesmannen som et innbygger- og kommunenært forvaltningsorgan. Det skal i den forbindelse påpekes at den tverrsektorielle samordningen gjennom fylkesmannen i de fleste sammenhenger har kommunene som målgruppe.

En landsdelsmodell vil innebære færre embeter enn måltallet om ca. 10 regioner som er satt for det folkevalgte regionale nivået. Selv om det også i dag er tilfeller hvor ett embete omfatter to fylkeskommuner er det grunn til å anta at en såpass ulik struktur vil ha negative følger for samhandling og samordning med folkevalgt regionalt nivå.

Samlet vurdering

De tre modellene svarer ulikt på de hensyn og prinsipper som er lagt til grunn for fylkesmannsstrukturen. Gjennomgangen av de viktigste egenskapene ved modellene peker i retning av at valget i realiteten står mellom konsolideringsmodellen og regionmodellen. Selv om landsdelsmodellen også kan ha positive egenskaper mht. oppbygging av spesialisert fagkompetanse, funksjonalitet og tverrsektoriell samordning i regional stat, vil den samtidig kunne være u hensiktsmessig for fylkesmannens rolle som bindeledd mellom stat og kommune og radikalt bryte med embetets karakter av å være et innbygger- og kommunenært forvaltningsorgan.

Konsolideringsmodellens fremste egenskaper er at den innebærer kontinuitet og er den av modellene som i utgangspunktet best ivaretar nærhetsdimensjonen overfor kommuner, næringsliv og innbyggere. Konsolideringsmodellen tar ut potensialet som ligger i å slå sammen embetene i dagens tvillingfylker (Agderfylkene og Trøndelagsfylkene) og f.eks. noen av dagens befolkningsrike fylker på Østlandet som preges av korte avstander. Konsolideringsmodellen vil utgjøre den beste tilpasningen til dagens kommunestruktur.

Konsolideringsmodellen vil ikke gi endrede forutsetninger for å møte de utfordringer med å rekruttere spesialisert kompetanse eller redusere den sårbarheten som flere embeter påpeker de

har på enkelte fagområder. Konsolideringsmodellen vil i liten grad endre de geografiske forutsetninger som i dag gjelder for å ivareta samordningsbehov mot andre regionale statsetater og styrker heller ikke embetenes kapasitet for å bli tilført nye oppgaver i vesentlig grad.

En fremtidig struktur for fylkesmannen skal være fremtidsrettet og ha bærekraft i møte med nye og endrede oppgaver. Den skal også være robust sett i relasjon til en endret kommunestruktur i et langsiktig perspektiv. I en samlet vurdering utpeker regionmodellen seg som den av modellene som best forener de viktigste hensynene som en inndeling av fylkesmannen skal ivareta. Den legger strukturelle forutsetninger for økt faglig bærekraft, funksjonalitet, stordriftsfordeler, samordning i regional stat og harmonisering med folkevalgt regionalt nivå. Modellen kan også representere en robust løsning for de endringer i kommunestrukturen som kan komme på lenger sikt. Regionmodellen innebærer ikke en radikal omlegging slik som landsdelsmodellen, men også den vil representere en betydelig reform av embetenes inndeling og organisasjon.

Regionmodellen er oppgitt innenfor et intervall som strekker seg fra 8 – 13. Et valg i den ene eller andre ytterdelen av dette intervallet vil gi embeter med temmelig ulike egenskaper og med flytende overganger til hhv. konsolideringsmodellen og landsdelsmodellen. Gitt at det vil være mange relativt små kommuner også i tiden framover og gitt Stortingets nylige vedtak om 12 politidistrikter taler dette for en inndeling i øvre sjikt av intervallet. En inndeling i nedre del av intervallet vil i deler av landet kunne innebære en struktur som gir vesentlige utfordringer for dialogen og samhandlingen med kommunene.

Stortinget har støttet regjeringens forslag til en regionreform med mål om rundt ti nye folkevalgte regioner. Stortinget vektlegger i den sammenheng at inndeling av regional stat skal gjennomgås i lys av den nye folkevalgte strukturen, for å sikre godt samspill og samhandling i forvaltningen. Sett i lys av dette, er det regionmodellen som legger det beste utgangspunktet for god sammenheng mellom de to strukturene.

En viktig egenskap ved regionmodellen både sammenlignet med dagens struktur og med en landsdelsmodell er at den gir forutsetninger for embeter med et relativt balansert befolkningsgrunnlag samlet sett, likevel med geografiske variasjoner. På grunn av den store befolkningskonsentrasjonen i hovedstadsområdet vil et embete som omfatter dette området uansett bli vesentlig større enn øvrige embeter i alle modeller. Inndelingen og organiseringen av fylkesmannsembetene i hovedstadsområdet vil derfor måtte behandles særskilt ved utforming av den endelige strukturen. Geografisk funksjonalitet og komplekse samordningsbehov er her sentrale faktorer. På samme måte vil også den nordligste delen av landet kunne kreve særskilte løsninger i lys av geografiske og beredskapsfaglige hensyn, herunder spørsmålet om statens tilstedeværelse kan sikres gjennom særlige organisatoriske tiltak innenfor et nytt og større embete.

Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske konsekvenser av en reform av fylkesmannsstrukturen må vurderes både på kort og lengre sikt. På kort sikt må selve omstillings- og gjennomføringsfasen forventes å utløse et økt ressursbehov, dels for å etablere felles ordninger på det administrative området dels for å bygge en felles organisasjonskultur i de nye embetene, og dekke eventuelle omstillingskostnader for medarbeidere som blir berørt av omstillingen. På lengre sikt kan en sammenslutning av embeter legge til rette for effektivisering og muligheter for å høste stordriftsfordeler.

På det administrative området kan det være potensielle innsparinger i hhv ledelse, administrasjon og husleie. Muligheten for å redusere antall lederfunksjoner er knyttet til

stillinger som vil ivaretas av én stillingsinnehaver i et nytt embete. Det kan gjelde stillingen som fylkesmann, assisterende fylkesmann, fagdirektører, administrasjonsleder, arkivleder m.fl. En sammenslutning av dagens embeter til større enheter vil innebære større og mer komplekse organisasjoner. Det kan tenkes å påvirke mellomlederstrukturen i embetene.

En reduksjon i antall embeter kan legge til rette for innsparinger i administrative støttefunksjoner (arkiv, teknisk drift, økonomi og IKT) når dublerede oppgaver faller bort og det etableres felles løsninger. En reduksjon av antall embeter kan også få konsekvenser for lokaliteter og husleieutgifter. På sikt vil færre embeter innebære færre lokaliteter, men samtidig behov for større lokaler. Husleieutgiftene vil også være betinget av eiendomsmarkedet på stedet hvor samlokalisering finner sted. I en periode etter sammenslutninger av embeter må det påregnes en periode med tomgangsleie flere steder pga. langvarige husleiekontrakter.

Når den nye strukturen for fylkesmannen er endelig fastsatt og hvilke embeter som skal slås sammen er bestemt, anbefaler prosjektgruppen at det foretas en nøye gjennomgang av hver enkelt sammenslåing. Alle embetene som utgjør et nytt embete beskrives sammen med en beskrivelse av det nye embete. Videre beregnes hvilke effektivitetsgevinster og stordriftsfordeler som kan hentes ut over tid, med en tidsramme som fastsettes samtidig. Prosjektgruppen anbefaler også at den nye embetsledelsen får et tydelig krav om å sikre gevinstrealisering ved å ta ut både økonomiske og faglige synergier innen den på forhånd fastsatt tidsrammen.

Når to eventuelt tre embeter blir slått sammen til ett vil en hel rekke administrative funksjoner internt i embetene berøres. Av viktige tilpasninger kan nevnes:

- Opprettelse av felles lønns- og regnskapssystemer
- Tilpasninger på IKT området
- Avvikling av gammelt arkiv og etablering av nytt.
- Det må etableres nytt organisasjonsnummer

Sammenslåing av fylkesmannsembeter vil ha personalmessige konsekvenser bl.a. ved at medarbeidere kan få nytt arbeidssted og eventuelt også nye arbeidsoppgaver. Endringsprosessen må organiseres slik at den legger til rette for bred involvering og medvirkning for å sikre felles målforståelse, engasjement og nødvendig eierskap til resultatet. Det må foretas en gjennomgang av alle saker knyttet til personalforvaltning og rutiner for å avklare forskjeller/likheter i praktisering av slike saker i de tidligere embetene, og på den bakgrunn utarbeide nye rutiner som må tilpasses det nye embetet. De personalmessige konsekvenser som følge av omorganiseringen, skal skje innenfor gjeldende lov- og avtaleverk, herunder Kommunal- og moderniseringsdepartementets veiledning og retningslinjer for Personalpolitikk ved omstillingsprosesser.

2. Bakgrunn for utredningen

2.1 Bakgrunn og formål

Regjeringen besluttet våren 2015 at Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) skal gjennomføre en utredning av fremtidig struktur og størrelse for fylkesmannen. Målsettingen med arbeidet var at utredningen skal gi departementet et godt grunnlag for å vurdere hva som er hensiktsmessig inndeling av embetene gitt de oppgaver og roller fylkesmannen skal ivareta i forvaltningen nå og i tiden fremover. Bakgrunnen for å igangsette utredningen var at en endret kommunestruktur med færre og mer robuste kommuner åpner for å vurdere fylkesmannsembetets geografiske inndeling. Kommunene er fylkesmannens viktigste brukere og samarbeidspartnere og det er et viktig mål at stat og kommune skal fungere best mulig sammen. Endringer i kommunenes inndeling aktualiserer derfor spørsmålet om fylkesmannens inndeling. Det kan også skje justeringer i fylkesmannens oppgaveportefølje som følge av overføring av oppgaver til større og mer robuste kommuner. Det kan i neste omgang få betydning for inndelingen av embetene.

Også andre reformprosesser og utviklingstrekk i forvaltningen har aktualisert behovet for en vurdering av inndelingen av fylkesmannen. Stortinget har bedt regjeringen om å gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene. Det kan innebære endringer i oppgavefordelingen mellom staten og folkevalgt regionalt nivå. Betydelige endringer i inndelingen av en rekke regionale statsetater i løpet av de siste 15-20 år har også medført endrede rammebetingelser for fylkesmannens samhandling og samarbeid med disse etatene. Reformprosessene kan innebære endrede oppgaver for embetene. Samtidig skal det understrekes at slike endringer har blitt gjennomført en rekke ganger uten at det medfører et skifte i de grunnleggende roller og funksjoner som fylkesmannen ivaretar i forvaltningen.

2.2 Mandat

KMD har i samarbeid med departementenes fylkesmannsutvalg (DFU) utarbeidet et mandat for utredningen. I henhold til mandatet skal det utredes ulike modeller for fylkesmannen struktur, avgrenset til geografisk inndeling av embetene med utgangspunkt i sannsynlige scenarier for kombinasjoner av ny kommunestruktur og ny fylkesstruktur. Av mandatet går det fram at følgende vurderinger skal gjennomføres:

- Hvordan den enkelte modell sikrer at fylkesmannens rolle og hovedfunksjoner ivaretas, blant annet:
 - Hvordan fylkesmannens oppgaver som krever direkte kontakt med brukerne (kommunene, enkeltindividene og næringslivet, jf stat – næringslivssamarbeidet), kan ivaretas ved eventuell større geografisk avstand.
 - Hvordan bruk av IKT, digitalisering og nye arbeidsformer kan kompensere for eventuelle ulemper som følger av større geografisk avstand, jf. forrige kulepunkt.
- Konsekvenser av kommunereformen for de foreslåtte modellene, herunder:
 - Hvordan antall kommuner og karakteristika ved kommunesammensetning (større byområder/små kommuner, næringsstruktur, urbaniseringsgrad, geografisk omfang, infrastruktur) påvirker inndelingen av embetene.

- Hvordan endrede krav til kompetanse som følge av ny kommunestruktur, endret oppgavefordeling og økt kompleksitet som følge av kommunesammenslåing, skal ivaretas i embetene. Dette gjelder spesielt behovet for videreutvikling av fylkesmannens kommunekompetanse. Dette må ses i sammenheng med eventuelle endringer i den rollen fylkesmannen skal ha innenfor de ulike sektorene.
- Hvordan samordningsrollen overfor øvrig regional stat i møte med kommunene kan bli påvirket av ny kommunestruktur.
- Hvordan veiledningsrollen overfor kommunene kan bli påvirket av ny kommunestruktur.
- Konsekvenser av regionreformen, herunder hvordan fylkesmannens rolle og hovedfunksjoner blir påvirket av endret oppgavefordeling og endret rolle for det regionale folkevalgte nivået.
- Konsekvenser av (krav til) redusert statlig styring, herunder hvordan fylkesmannens rolle overfor kommunene blir påvirket (eksempelvis tilsyn).
- Eventuelle konsekvenser av pågående parallelle statlige sektorreformer for fylkesmannens samordningsrolle.
- Hvilke økonomiske og administrative konsekvenser som følger av forslagene.
- Utredningen skal se hen til erfaringene fra sammenslåingen av embetene i Aust-Agder og Vest-Agder til ett nytt embete fra 1. januar 2016.

2.3 Organisering av arbeidet

Det løpende arbeidet med utredningen har vært organisert som et prosjekt med en prosjektgruppe i Statsforvaltningsavdelingen i KMD. NIVI Analyse har vært engasjert som ekstern konsulent for å bistå departementet i prosessen og har inngått i prosjektgruppen. Det ble opprettet en referansegruppe for prosjektet bestående av representanter fra alle departementene i DFU og representanter for fylkesmannsembetene. Referansegruppen har vært en viktig ressurs i arbeidet og gitt verdifulle innspill til arbeidet. Prosjektgruppen er likevel alene ansvarlig for rapporten og dens vurderinger. Referansegruppen har hatt følgende sammensetning:

- Bård Pedersen – Fylkesmannen i Troms (FMTR)
- Christl Kvam / Sigurd Tremoen – Fylkesmannen i Oppland (FMOP)
- Lars Sponheim – Fylkesmannen i Hordaland (FMHO)
- Helen Bjørnøy – Fylkesmannen i Buskerud (FMBU)
- Rigmor Brøste – Fylkesmannen i Møre og Romsdal (FMMR)
- Peter Øgar – Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)
- Hans Petter Gravdal – Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)
- Wenche Østrem – Landbruks- og matdepartementet (LMD)
- Lene Lyngby – Klima og miljødepartementet (KLD)
- Nina Ruth Kristoffersen – Kunnskapsdepartementet (KD)
- Hans Robert Zuna – Barne- og likestillingsdepartementet (BLD)
- Per Olav Torkildsen/Magne Markhus – Justisdepartementet (JD)
- Heidi Rusten Lohrmann/ Ulf Pedersen – Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)

Det er i alt avholdt seks møter i referansegruppen. I forbindelse med arbeidet i referansegruppen er det gitt flere presentasjoner og vurderinger med aktualitet for arbeidet. Det omfatter presentasjoner av:

- Sammenslåingsprosessen i Agder ved organisasjonsdirektør Knut Berg, Fylkesmannen i Agder.
- Arbeidet med regionreformen ved prosjektleder Jørund K Nilsen, KMD.
- Erfaringer med avstander og kommunedialog fra embetene i Nordland, Troms og Sogn og Fjordane. Presentasjoner av fylkesmann Hill Marta Solberg (Nordland), fylkesmann Bård Pedersen (Troms) og fylkesmann Anne Karin Hamre (Sogn og Fjordane).

I tillegg har prosjektgruppen hatt møte med Statens Vegvesen for å innhente erfaringer med etatens regionorganisering. Prosjektgruppen har også avholdt flere orienteringsmøter med sentrale tillitsvalgte fra organisasjoner med ansatte hos fylkesmennene. Prosjektgruppen har presentert status og hovedelementene i utredningen for departementsrådene i fylkesmannens oppdragsdepartementer.

2.4 Avgrensning og fortolkning av mandatet

I innledningen til mandatet er det trukket opp noen viktige rammer som utredningsarbeidet skal foregå innenfor. Det er forutsatt at fylkesmannens rolle slik den er hjemlet i gjeldende instruks for fylkesmannen fastsatt ved kongelig resolusjon i 1981 vil bli forbli noenlunde uendret. Samtidig legges det vekt på at utredningen må ses lys av eventuelle endringer i fylkesmannens oppgaver som følge av pågående reformprosesser. Slike endringer *kan* innebære en dreining og endret vektlegging av fylkesmannens ulike roller. Departementet legger imidlertid til grunn at oppgaver både kan trekkes ut og legges til embetet uten at det samtidig medfører et skifte i de grunnleggende roller og funksjoner som fylkesmannen ivaretar i forvaltningen.

Kommunereformen og regionreformen fremstår kanskje som de viktigste «driverne» for å vurdere fylkesmannens inndeling, i tillegg til endringer i geografiske forutsetninger. Men også endringer som følge av statlige sektorreformer påvirker og får følger for fylkesmannen. På bakgrunn av det brede reformbildet som preger offentlig forvaltning er det etter departementets oppfatning behov for å vurdere om inndelingen av fylkesmannen er hensiktsmessig for de oppgaver fylkesmannen har i dag og skal ha i tiden fremover. Det legges til grunn at inndelingen skal være bærekraftig i et lengre tidsperspektiv.

Det er videre forutsatt at arbeidet med fylkesmannens struktur skal avgrenses til den geografiske inndelingen av embetene med utgangspunkt i sannsynlige scenarier for kombinasjoner av ny kommunestruktur og ny fylkesstruktur. I arbeidet med utredningen er drøftingen av alternativ inndeling for fylkesmannen gjort i fire steg: (1) En prinsipiell vurdering av inndelingsbehov knyttet til fylkesmannens roller og oppgavetyper (2) En gjennomgang og analyse av dagens embeter mht. geografi, ressursbruk og kompetanse. (3) En drøfting av aktuelle reformprosesser og disses betydning for inndelingen, og 4) En konkret vurdering av egenskaper og mulige konsekvenser av tre hovedscenarier:

- Mindre endringer av dagens struktur
- Et antall mellomstore embeter
- Et antall store embeter

For hvert av alternativene er det konkretisert en geografisk inndeling (innenfor noen intervaller) og hvert av alternativene er sett i sammenheng med ulike scenarier for endringer i kommunestrukturen. Alternativene er basert på en antagelse om at store endringer i kommunestrukturen i retning av betydelig færre og større kommuner også aktualiserer større endringer i antall embeter, og motsatt; beskjedne endringer i kommunestrukturen kan tale for

mindre endringer i antall embeter. Dette har sammenheng med fylkesmannens særskilte rolle overfor kommunene.

Det er også lagt til grunn at arbeidet med utredningen ikke skal omfatte drøftinger av den interne organiseringen av embetenes fagoppgaver, utover å påpeke at ulike alternativer for fremtidig inndeling av embetene kan gi ulike muligheter mht. intern organisering. Imidlertid, kan det for de administrative støttefunksjonene være naturlig å drøfte om disse kan organiseres på en annerledes og mer effektiv måte i de ulike modellene. Modellene må også ses i lys av muligheten for oppgavespesialisering mellom embetene og utvidet samarbeid med andre regionale statsetater.

Endret inndeling for fylkesmannen vil innebære at to eller flere embeter slås sammen, eventuelt også kombinert med justeringer i dagens grensdragninger. Det innebærer også at de nye enhetene vil omfatte to eller flere byer/steder som i dag utgjør hovedsete for fylkesmannen. Spørsmålet om fremtidig *lokalisering* av fylkesmannen vil derfor raskt komme opp som en del av denne diskusjonen. Konkrete forslag til lokalisering av fylkesmannen i nye fylker/regioner er ikke en del av mandatet for utredningen. Det er likevel naturlig at arbeidet omfatter en generell drøfting av vesentlige hensyn som bør avveies i spørsmålet om lokalisering.

En inndelingsreform for fylkesmannen vil ha store konsekvenser for de ansatte ved embetene. Godt samspill med de ansatte og de ansattes organisasjoner vil være avgjørende for et godt resultat i en eventuell omstillingsprosess. Erfaring viser at et suksesskriterium for å lykkes med store omstillingsprosesser er involvering av de tillitsvalgte så tidlig som mulig. Det er derfor lagt opp til flere møtepunkter med tillitsvalgte fra de ansattes organisasjoner også i utredningsfasen av arbeidet. Videre sørges det for god informasjon ut til de ansatte ved at kapittelutkast og eventuelt andre dokumenter/presentasjoner som har blitt presentert i referansegruppen legges ut på FM-nett kort tid etter møtene. KMD er opptatt av at lov- og avtaleverket følges og at arbeidsgiveransvaret ivaretas på en god måte i eventuelle omstillingsprosesser. Kompetansen hos embetsledelsen og administrasjonssjefene i embetene vil bli styrket i en omstillingskonferanse.

Endret inndeling for fylkesmannen kan aktualisere spørsmålet om grensesnittet og oppgavefordelingen mellom direktorater og embeter, dvs. mellom statens sentrale forvaltning og statens regionale forvaltning. Større embeter kan, i kraft av styrket kompetanse og kapasitet, bli aktuelle for oppgaver som i dag er plassert i direktoratene eller i regionale ledd av direktoratene. Slike egenskaper ved modellene vil drøftes på generelt grunnlag, jf. mandatets andre kulepunkt. En slik drøfting kan peke på hvor samordningspotensialene er store, hvilken type statlige oppgaver som kan egne seg for samordning gjennom fylkesmannen og mulige konsekvenser det vil ha for strukturvalg.

I løpet av det siste tiåret har det skjedd gjennomgripende endringer i organiseringen av og oppgavene til regionale statsorganer i hhv. Danmark, Finland og Sverige. Dette er reformprosesser det kan høstes lærdom av og utredningsarbeidet vil derfor omfatte en kortfattet gjennomgang av disse reformprosessene selv om mandatet ikke stiller krav om at dette skal være en del av utredningen.

3. Hensyn og prinsipper for inndelingen

I dette kapitlet drøftes på prinsipielt grunnlag spesifikke inndelingshensyn for fylkesmannen. Drøftingen skjer med utgangspunkt i en beskrivelse av de bærende elementer i fylkesmannens rolle i dag og i tiden fremover. Det legges særlig vekt på fylkesmannens rolle som tverrsektoriell samordner og bindeledd mellom stat og kommune. Deretter gjennomføres en gjennomgang av inndelingsbehov gitt de oppgavetyper embetet ivaretar. Drøftingen munner ut i overordnet mål og forslag til prinsipper for fylkesmannens framtidige geografiske inndeling. Det drøftes også viktige lokaliseringshensyn for fylkesmannens organisasjon. Innledningsvis gis en kort historisk fremstilling av fylkesmannsinstitusjonen og koblingen til fylkesinndelingen.

3.1 Historisk bakgrunn

Fylkene har sine røtter tilbake til vikingetid og var før rikssamlingen selvstendige riker med egne småkonger. Etter rikssamlingen ble fylkene omgjort til jarledømmer med en jarl oppnevnt av kongen i hvert fylke. Den historiske inndelingen av disse fylkene omfattet langt flere enheter enn dagens fylkesinndeling. Med innføringen av eneveldet ble landet fra 1662 inndelt i fire stift- eller hovedamt (Akershus, Stavanger, Bergen og Trondheim) og i tillegg åtte underliggende amt, som stiftamtmanden førte overtilsynet med samtidig som han bestyrte sitt eget stiftamt. De nye amtmenn kom til å spille en rolle som en mer tydelig – og mer bundet – representant for den eneveldige kongemakt enn hva som hadde vært tilfellet for de tidligere jarler og lensherrer. Avslutningen av unionen med Danmark i 1814 førte ikke til noen endringer i regional- og lokalforvaltningen i Norge, og i Grunnloven ble det ikke gitt noen bestemmelser hverken om regional- eller om lokalstyringen. Flere amtmenn (og også andre embetsmenn) ansatt av danskekongen ble sittende i sine embeter etter 1814.

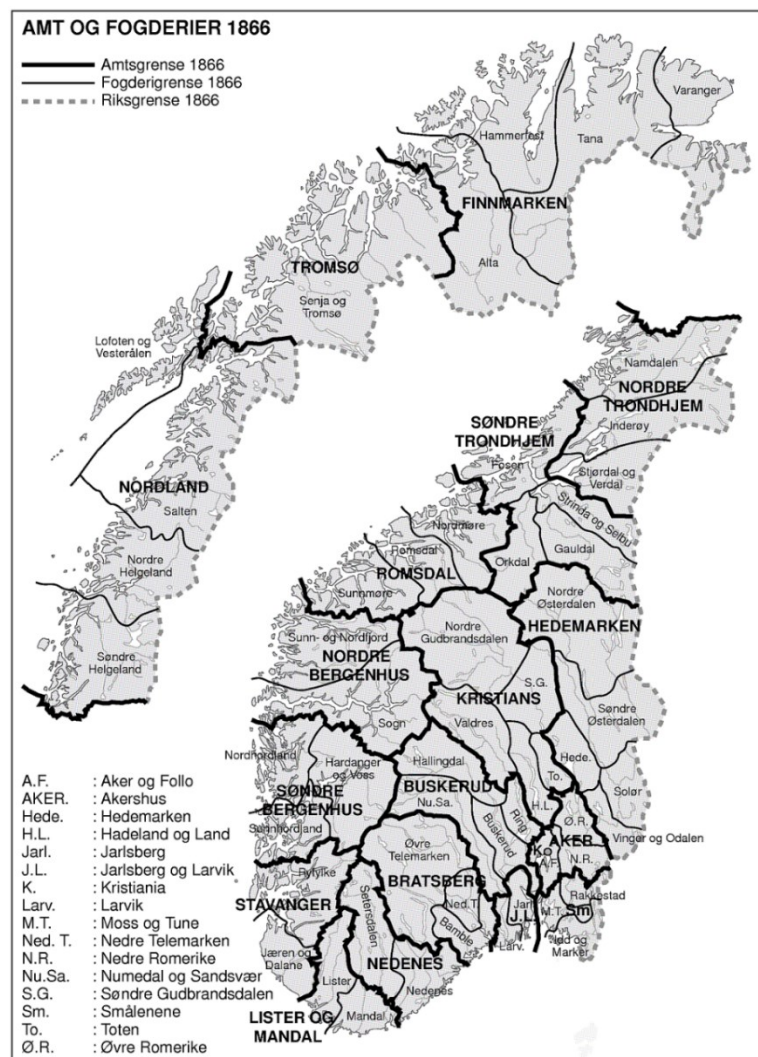
Det er grunn til å påpeke at de roller og oppgaver som amtmannen skulle ivareta fra innføringen av eneveldet har utgjort kjernen i fylkesmannens virksomhet fram til vår tid. Det tydeligste uttrykket for det er at amtmannsinstruksen fra 1685 var gyldig og forble i hovedtrekk uendret helt frem til 1981 – altså en gyldighetsperiode på nærmere 300 år. Sett i lys av de omfattende politiske, sosiale, økonomiske og kulturelle endringene som har funnet sted siden eneveldets tid, må det konstateres at fylkesmannsembetet har vært et svært stabilt element i landets politisk/administrative organisering. I en analyse av fylkesmannsembetets fremvekst og utvikling poengter Hansen m.fl.¹ følgende:

«Når man ikke foretok noen endringer i amt- eller fylkesmannsordningen henger det sammen med flere forhold. For det første var amtene eller fylkene de eneste – og dermed også viktigste – formelt organiserte lokale styringsenheter i Norge, og ivaretok dermed et behov for løsning av en rekke fellesoppgaver i de enkelte lokalsamfunn, løsninger som ofte forutsatte kunnskaper og kompetanse om lokale forhold. Amtmennene fungerte, i tråd med instruksene, også som et viktig saksbehandlende mellomledd i kommunikasjonen mellom kongen og befolkningen. I denne forstand kunne de også fungere som et redskap for lokalbefolkningen i forhold til de sentrale statsmyndigheter. For det andre fungerte amtmannsordningen som en mekanisme for nasjonal integrasjon, og hvor behovet for en slik integrasjonsmekanisme nok var minst like sterkt i tiden etter 1814 som under dansketiden. Gjennom amtmannsordningen var det mulig å ivareta visse rettsstatlige styringsprinsipper, som i sin tur beredte grunnen for en demokratiutvikling både lokalt og nasjonalt»

¹ Nordisk Administrativ Tidsskrift nr. 2/2011, 88. årgang 93 Fylkesmannens rolle i det norske styringssystemet

Innføringen av kommunalordningen ved formannskapslovene av 1837 innebar at det ble opprettet nye folkevalgte organer i bygder og byer. Amtmennene fikk nå oppgaver som tilsynsmenn for kommunene og ble dessuten også administrative ledere av amtskommunene (fylkeskommunen). Amtskommunen tok seg av de regionale oppgavene som landkommunene var for små til å løse på egen hånd. Denne ordningen besto mer eller mindre uendret fram til 1976 da lov om fylkeskommuner trådte i kraft.

Etter innføringen av formannskapslovene og innføringen av amts/fylkeskommunen ble grensene for forvaltningsområdet til de regionale folkevalgte organene (amts/fylkestingene) sammenfallende med de statlige amts/fylkesgrensene. Selve amtsinndelingen gjennomgikk flere endringer fram til 1866 da landet ble inndelt i 20 amt. Siden er fylkesinndelingen bare endret ved at Bergen og Hordaland ble slått sammen i 1972 og vi fikk dagens antall på 19 fylker.



Figur 3.1: Amtsinndelingen i 1866

Denne kortfattede historiske gjennomgangen illustrerer noen viktige poenger. For det første viser den at fylkene og inndelingen av dem opprinnelig var ment for statlige styringsformål. Etablering av en statlig representant på lokalt nivå ble tidlig ansett som nødvendig for å sikre sammenheng i politikken i hele landet. At fylkene skal utgjøre grunnenheten for inndelingen av regionale statlige virksomheter har Stortinget ved flere anledninger bekreftet som prinsipp også i nyere tid. Det har vært forutsatt at alle statsetater med behov for regional forvaltning skal følge fylkesinndelingen og at ingen inndelinger skulle gå på tvers av fylkene. Som vi kommer tilbake til i kapittel 4.8 har likevel den faktiske utviklingen de siste 20 årene vært preget av at regionale statsetater i stor utstrekning har forlatt fylkesinndelingen som inndelingsenhet.

Det andre poenget som den historiske gjennomgangen viser er at det har vært en sammenkobling mellom fylkesinndelingen, fylkesmannen, kommunene og det folkevalgte regionale nivået. At de regionale folkevalgte organene (amts/fylkestingene) skulle følge de daværende statlige amts/fylkesgrensene kan ses på som en understrekning av at det lokale og regionale selvstyret skulle skje innenfor enhetsstatens ramme. I senere års reformarbeider er sammenhengen mellom inndelingen av fylkesmannen og det folkevalgte regionale nivået fortsatt understreket, men nå med motsatt utgangspunkt. I stortingsmeldingen om forvaltningsreformen fra 2006 (St. meld. nr. 12 (2007-2007)) het det eksempelvis at fylkesmannsembetene bør «få en fremtidig inndeling som svarer til den inndeling som det nye folkevalgte regionale nivået vil få».

I april 2016 la regjeringen fram Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. I meldingen fremkommer det bl.a. at "regjeringen mener at landet bør deles inn i om lag ti nye folkevalgte regioner." Videre vektlegges det at "ti regioner vil styrke potensialet for samhandling og dialog mellom regionale statlige myndigheter og folkevalgte regioner". Om den videre prosess heter det at "regjeringen tar sikte på å legge frem forslag for Stortinget til ny struktur for det regionale folkevalgte nivået våren 2017, basert på fylkeskommunenes vedtak og regjeringens samlede vurderinger". Det varsles også et videre arbeid: "For å styrke samhandlingen mellom staten og regionalt folkevalgt nivå, vil regjeringen gjennomgå de statlige regiongrensene i lys av de nye grensene for folkevalgte regioner". Stortinget har sluttet seg til regjeringens forslag, jf. Innst. 377 S (2015–2016).

3.2 Inndelingen skal understøtte sentrale roller for fylkesmannen

Et viktig grunnlag for å vurdere inndelingen for fylkesmannen er de roller og oppgaver fylkesmannsembetet til enhver tid skal ivareta i forvaltningen og de målgrupper oppgaveløsningen retter seg mot. Inndelingen må derfor ses i lys av og understøtte embetets egenart som desentralisert og kommunenært statlig forvaltningsorgan.

Innledningsvis kan det reises spørsmål om det er behov for en statlig regional myndighet med den rollen som fylkesmannen har i forvaltningen. Alternativt kunne man tenke seg at statlige sektoretater med egne regionale ledd tok hånd om de oppgavene som er lagt til embetet. En annen løsning kunne være at oppgavene ble desentralisert til kommuner og/eller fylkeskommuner. Hovedbildet har likevel vært at oppgaver snarere har blitt tilført embetet enn at de har blitt løftet ut. Fra oppgavene knyttet til sivil beredskap ble overført til embetene i 1979 har det vært en gradvis utvidelse av oppgaveporteføljen med overføring av miljø (1982), landbruk (1993), helse (2003), utdanning (2003), vergemål (2013) og senest reindriftsforvaltningen i 2014.

Årsaken til at oppgaver legges til embetene må ses i lys av både prinsipielle egenskaper knyttet til embetet og kjennetegn ved de aktuelle oppgavene. Når det gjelder den prinsipielle siden er det særlig tre sider ved fylkesmannens rolle i forvaltningen som er sentrale:

- Fylkesmannens rolle som bindeledd mellom stat og kommune
- Fylkesmannens rolle som tverrsektoriell samordner
- Fylkesmannens rolle som rettssikkerhetsinstans

Disse funksjonene har vært grunnleggende i hele embetets historie. Dynamikken og kompleksiteten i samfunnsutviklingen stiller voksende krav til en forvaltning som evner å se sammenhenger og finne gode løsninger på tvers av ulike sektorer og forvaltningsnivåer. Det taler for at fylkesmannsembetets rolle som bindeledd og samordner ikke vil bli svekket i årene som kommer, snarere tvert om.

3.2.1 Bindeledd mellom stat og kommune

Betydningen av å ha et statlig desentralisert organ som bindeledd mellom sentral stat og kommunene må ses i sammenheng med kommunenes omfattende roller i den norske styringsmodellen. Kommunene er både politiske organer for et lokalt fellesskap og et viktig instrument for gjennomføring av lovpålagte oppgaver og nasjonal politikk. Som selvstendige politiske institusjoner innen nasjonalstatens rammer er kommunen innbyggernes lokalpolitiske redskap med frihet og ansvar til å engasjere seg i de sakene som er tjenlige for lokalsamfunnet. Kommunene utfører også betydelige oppgaver pålagt av staten. Veksten i offentlig tjenesteproduksjon og oppgaveløsning har i stor utstrekning skjedd gjennom kommunene. Den nære sammenhengen mellom kommunal oppgaveløsning og gjennomføring av nasjonal politikk understreker behovet for god samhandling mellom nivåene, både for det lokale selvstyrets funksjonsevne, og for statens evne til å få gjennomført nasjonale mål. Dette integrasjonsperspektivet på forholdet stat-kommune er grunnleggende i forståelsen av den norske velferdsmodellen. Lokaldemokratikommisjonen (2006) understreker betydningen av å videreutvikle stat-kommunerelasjonen i dette perspektivet.

Kommisjonen mener en tett og likeverdig integrasjon mellom staten og kommunene er en styrke for det norske styringssystemet, og at det må bygges videre på denne modellen. Staten har innenfor rammene av en omfattende kommunesektor en viktig rolle å spille både som lovgiver, bevilgende myndighet, kompetanseorgan, tilsynsorgan, klageorgan og dialogpartner. I denne prosessen er det viktig at det i større grad enn i dag fokuseres på å utvikle et samspill mellom forvaltningsnivåene som bygger på tillit og partnerskap.

Fylkesmannsinstitusjonen er på mange måter et organisatorisk uttrykk for dette samspillet mellom stat og kommune. Med landets geografi, kommunestruktur og spredte bosettingsmønster har det en stor verdi at staten er representert i den enkelte region, både for å formidle, forankre og følge opp nasjonal politikk, men også for å være en lyttepost for lokale synspunkter og behov, og ta de initiativ som naturlig tilligger fylkesmannen som nasjonal myndighet.

Arbeidsdelingen mellom fylkesmannen og kommunene kan variere fra politikkområde til politikkområde. Innenfor velferdstjenestene som helse, skole og sosial har kommunen et lovpålagt ansvar for yte tjenester til innbyggerne, mens staten ved fylkesmannen fører tilsyn og behandler klager. Staten følger også ofte opp med særskilte formidlings- og stimulerings tiltak og rapporteringskrav overfor kommunene; med fylkesmannen som pådriver og faglig rådgiver. Også innenfor areal, miljø- og landbruk er stat og kommune tett integrert, med kommunene

som førsteinstans og med fylkesmannen som formidler av nasjonal politikk og som kontroll-/klageinstans, for å sikre oppfølging og etterlevelse av nasjonalt vedtatte mål.

Et viktig prinsipp for utviklingen av embetene har vært at statlige oppfølgingsoppgaver (formidling, veiledning, tilsyn og kontroll) overfor kommunene på ulike områder skal legges til embetene. Tanken har vært at embetet oppgavemessig i størst mulig grad skal speile kommunenes oppgaveområder. Det bidrar til å sikre god sammenheng i gjennomføringen av nasjonal politikk på ulike sektorområder og sett fra kommunenes synsvinkel innebærer det at så vel dialogen med og oppfølgingen fra staten skjer gjennom én aktør som kjenner de ulike sidene ved den kommunale virksomhet og kommunen som organisasjon. Som generalistorgan må fylkesmannsembetet gjennom sine ulike funksjoner forholde seg til mange ulike sektorpolitikker samtidig som embetet må ha god forståelse for de forutsetninger kommunen har for sin virksomhet. En konsekvens av dette er at fylkesmannen må ha relevant kompetanse og kapasitet på så vel kommunal organisering som på de ulike kommunale sektorområder. Dels for å ivareta statlig styring og samordning i tråd med statlige rammebetingelser og løpende reformarbeid og dels for å kunne være en kompetanseressurs i den løpende rådgiving og veiledning. Samlet gir det fylkesmannen en unik kompetanse i forvaltningen som verken finnes på sentralt eller lokalt politisk/administrativt nivå.

Prinsippet om at fylkesmannen skal speile kommunenes oppgaver innebærer at jo mer omfattende ansvar som overføres til kommunene som tjenesteprodusenter og samfunnsutviklere desto mer betydningsfullt blir ansvaret for den aktør som ut fra ett bredt perspektiv skal representere staten overfor kommunene. Det igjen understreker behovet for at fylkesmannen har et tydelig oppdrag for å ivareta dette ansvaret og at virksomheten gis forutsetninger for å drives på en bærekraftig og effektiv måte. I den sammenheng er også inndelingen av fylkesmannens territorielle ansvarsområde av stor betydning.

3.2.2 Fylkesmannen som tverrsektoriell samordner

Fylkesmennenes samordningsansvar er hjemlet i fylkesmannsinstruksen. I instruksen står det at fylkesmannen skal «bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylket». Samordningsoppgavene handler om mange hensyn, men statens evne til å realisere nasjonale mål på tvers av nivå og sektorer og samordning av statens forhold til kommunene, fremstår som de viktigste. Samordning er derfor et viktig element i embetets funksjon, og er nært knyttet opp til rollen som bindeledd mellom sentralmakt og lokalstyre. Det tverrsektorielle samordningsansvaret har både en vertikal dimensjon som innebærer samordning av statlig politikk og styringssignaler overfor kommunene, og en horisontal dimensjon som innebærer samordningsinitiativ rettet mot andre regionale statsetater i ulike sammenhenger. Fylkesmannens samordning skjer midlertid innenfor bestemte rammer:

- Samordningsfunksjonen skal utøves innen rammen av de styringssignaler og reguleringskrav som formidles fra de ulike statlige sektormyndigheter
- Fylkesmannen skal ta hensyn til det kommunale selvstyret i formidlingen og gjennomføringen av disse forventninger og krav.

Samordningsansvaret er utdypet i flere instruks. KMD har gitt særlige retningslinjer for fylkesmannens samordningsfunksjon i forhold til kommunene.² Fylkesmannens samfunnsikkerhetsinstruks (revidert 2015) definerer på sin side fylkesmannens ansvar for å

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Retningslinjer-for-fylkesmannens-samordning-av-statlig-styring-av-kommunesektoren/id2008839/>

samordne, holde oversikt over og informere om arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket. Samordningsrollen på samfunnssikkerhetsområdet gjelder både innenfor forebygging og krisehåndtering.

Fylkesmannen er statens viktigste samordningsorgan på mellomnivået og det eneste regionale statsorganet med en egen fullmakt til og forventning om å ta samordningsinitiativ overfor andre statlige etater på samme nivå. Det er i den forbindelse grunn til å understreke forskjellen på hhv. fylkeskommunens og fylkesmannens samordningsrolle. Fylkeskommunens samordningsrolle er knyttet til de oppgaver som er lagt i lovs form til fylkeskommunen som regionalpolitisk organ med et tilsiktet rom for politiske prioriteringer på tvers av sektorer, samt ansvaret for regional planlegging. Gjennom regional planlegging skal ulike sektorinteresser belyses og avveies på et overordnet nivå som igjen danner rammer for kommunal planlegging. Fylkesmannens samordningsrolle dreier seg om å ivareta samordning av ulike statlige hensyn og interesser mellom ulike statlige etater. Dette er for å ivareta helhet og sammenheng i statens ulike gjøremål overfor kommuner, næringsliv og innbyggere. Det er prinsipielt grunnleggende at statlige samordningsbehov ivaretas av en statlig aktør som politisk og konstitusjonelt står i et direkte instruksjonsforhold til landets sentrale politiske organer.

Selv om oppgaveporteføljen i all hovedsak er lik (generalistprinsippet) i alle embeter er det grunn til å anta at samordningsoppgavene i praksis løses på ulikt vis på bakgrunn av strukturelle variasjoner mellom fylkene som ulikheter i størrelse, næringsstruktur, kommunestruktur, kommunestørrelse mv. Spørsmålet om inndeling har derfor betydning for utøvelsen av samordningsrollen, men denne rollen kan peke i ulike retninger med hensyn til embetenes geografiske størrelse.

3.2.3 Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans

Fylkesmannen har viktige oppgaver når det gjelder rettssikkerhet. Rettssikkerhetsaspektet har stor betydning for måten det arbeides på internt i organisasjonen og for måten det kommuniseres med omverdenen på. Det er et viktig siktemål at tilstrekkelige rettssikkerhetshensyn bygges inn i alle forvaltningsoppgaver fylkesmannen utfører, om det er som mellomledd mellom den sentrale statsforvaltningen og kommunene, eller ved at fylkesmannen opptrer som direkte tjenesteyter overfor innbyggerne og næringslivet i fylket.

Selv om rettssikkerhetshensyn skal prege fylkesmannens egen oppgaveløsning, er det likevel den oppfølgingen fylkesmannen utfører på statens vegne overfor kommuneforvaltningen som utgjør hovedelementene i fylkesmannens rettssikkerhetsrolle. Kommunenes omfattende oppgaver som yter av velferdstjenester utløser et behov for ivaretagelse av rettssikkerhet og likhet for enkeltindividet, samt kontroll med at tjenester oppfyller de minstemål som følger av et krav om faglig forsvarlig tjenesteyting. Fylkesmannens rolle som rettssikkerhetsinstans er derfor særlig knyttet til forholdet mellom kommunene som offentlig utøvende myndighetsorgan og tjenesteproducent på de ene siden, og innbyggerne og næringslivet som mottakere av kommunale tjenester og vedtak på den andre siden. Fylkesmannen fører tilsyn med deler av kommunenes tjenesteproduksjon, foretar lovlighetskontroll med kommunale vedtak og behandler klager på kommunale enkeltvedtak.

3.3 Oppgavetyper og inndelingsbehov

I tillegg til at inndelingen av fylkesmannsembetene skal understøtte fylkesmannens roller i forvaltningen må inndelingen også vurderes med utgangspunkt i de konkrete oppgaver som er tillagt embetet. I det følgende er det foretatt en inndeling av oppgavene basert på målgruppene

for fylkesmannens aktiviteter. Det understrekes at inndelingen i oppgavetyper innebærer en grovmasket kategorisering som ikke fanger opp alle aspekter ved fylkesmennes arbeidsfelt. I mange tilfeller vil det også være nær sammenheng mellom oppgavetyperne. Eksempelvis vil fylkesmannens behandling av klagesaker fra innbyggerne på kommunale enkeltvedtak kunne fremstilles som en innbyggerrettet oppgave. Klagebehandlingen vil imidlertid i neste omgang være en viktig kilde til faglig veiledning overfor kommunene om forsvarligheten og lovligheten av kommunale vedtak.

3.3.1 Kommuneorienterte oppgaver

Oppfølgingen av og dialogen med kommunene er bærebjelken i embetenes virksomhet. Fylkesmannen skal behandle enkeltsaker og avgjør søknader, forvalter tilskuddsordninger og driver aktiv veiledning og informasjon overfor kommunene på en rekke områder. Fylkesmannen er videre gjennom lov pålagt en rekke oppgaver som regional tilsynsmyndighet, mekler og klageinstans for vedtak i kommunene. Oppgavene fylkesmannen utfører overfor kommunene tilsier et behov for tett kontakt og samhandling med kommunene. Inndelingen av fylkesmannen bør derfor i størst mulig grad legge til rette for at kontakten og samhandlingen med kommunene kan ivaretas på en god og effektiv måte. Lange reiseavstander kan begrense kontakthypighet og innebære andre kontaktfomer enn fysiske møter. Det tilsier at den fysiske avstanden mellom embetets lokalisering og den enkelte kommune ikke bør bli for stor. Her vil kommunikasjoner, reisetid og antall kommuner spille en stor rolle. De kommuneorienterte oppgavene krever en nærmere vurdering av hvorvidt stor geografisk avstand skal være avgjørende for fylkesmannens inndeling, herunder om hensynet til nødvendig nærhet til kommunene kan ivaretas på annen måte gjennom bruk av teknologi og interne organisasjonstiltak.

Det finnes ikke noe ideelt måltall eller fasit på hva som er det optimale antall kommuner som hvert enkelt embete skal betjene og følge opp. Antallet kommuner i hvert fylke er prisgitt utviklingen i kommunestrukturen i det enkelte fylke. I dag varierer dette en god del. Fylkesmannen i Nordland skal følge opp 44 kommuner, mens Fylkesmannen i Vestfold «bare» har 14 kommuner innenfor sine grenser. Gjennomsnittstallet for landet som helhet er drøyt 23 kommuner per embete. Dersom det legges til grunn at drøyt 23 kommuner er et ideelt antall for fylkesmannens virksomhet rettet mot kommunene vil en halvering av antall kommuner innebære om lag 8-9 embeter. En slik matematisk tilnærming har imidlertid klare begrensinger da den ikke fanger opp alle de variasjoner som gjør seg gjeldende mht. fylkenes geografi, reiseavstander og kommunikasjonsforhold, kommunenes størrelser, kommunenes utfordringsbilder etc. Slike faktorer vil i stor grad kunne påvirke det enkelte embetes ressursinnsats for å følge opp kommunene.

Spørsmålet om antall kommuner og fylkesmannens virksomhet kan belyses ut fra en kapasitetsside og en kvalitetsside. Når det gjelder kapasitet, vil mye avhenge av størrelsen på og kompetansen i kommunene. Er kommunene små, kan fylkesmannen normalt «tåle» tilsynsoppgaver og dialog med et større antall fordi virksomhetsområdet er smalere og tilsynsenhetene færre enn i de store kommunene. Samtidig kan veilednings- og kunnskapsbehovet i de minste kommunene være betydelig mer sammensatt og omfattende enn i store kommuner. På flere fagområder ivaretar fylkesmannen en funksjon som kompetansesenter/kompetansestøtte for de mindre kommunene for å løse oppgaver kommune er tillagt som førstelinjemyndighet. Det kan igjen peke i retning av at fylkesmannen må avsette større kapasitet til å følge opp små kommuner. Kompetansen i de store kommunene er oftest bedre og kommunene mindre avhengig av rådgivning og veiledning fra fylkesmannens ulike fagavdelinger. Flere saker og større kompleksitet i sakenes innhold kan imidlertid innebære at fylkesmannens oppfølging av større kommuner kan være krevende, f.eks. i plan- og utbyggingssaker.

Oppfølgingen av kommunene har uansett noen faste «enhetskostnader» i form av reisekostnader og tidsbruk for de tilsatte i embetene ved besøk i den enkelte kommune. Jo flere kommuner å følge opp jo større vil denne ressursbruken bli. Tilsvarende kan utfordringer med å samle kommunene bli større med økende antall kommuner. En viktig del av fylkesmannens relasjoner til kommunene er knyttet til ulike samordningsaktiviteter. En reduksjon i antall kommuner vil innebære at det skal samordnes mot færre enheter, men samtidig vil kompleksiteten i samordningsarbeidet kunne øke.

Kvaliteten i relasjonene mellom fylkesmann og enkeltkommuner avhenger i stor grad av hvor hyppig og tett kontaktmønsteret er. Antallet kommuner som skal betjenes av fylkesmannen er viktig for kvaliteten i relasjonene. Jo flere kommuner som skal følges opp jo færre kan treffpunktene bli. For deler av fylkesmannens embetsutøvelse kan det være et argument at kontakten ikke blir for nær eller «familiær». Som tilsynsmyndighet kan det være en fordel med noe avstand mellom tilsynsorganet og kommunene som myndigheten utøves mot. Som kontrollør er det viktig at fylkesmannen opprettholder en viss distanse til kommunene som skal kontrolleres. Dette er likevel en sannhet med modifikasjoner. For utøvelsen av tilsynsmyndigheten er det samtidig viktig med kjennskap og innsikt i lokale forhold, og rollen som veileder fordrer forholdsvis tette relasjoner. Erfaringer kan peke i retning av at en nær og tett dialog med kommunene i neste omgang øker aksepten for kontroll i de tilfeller det er nødvendig.

Kommunegrenser er i en rekke tilfeller også fylkesgrenser og mange steder har kommunene vokst sammen mht. bosettingsmønster og kommunikasjoner og de fleste kommuner påvirkes av regional integrasjon på bolig-, service- og arbeidsmarkedet. Vi finner flere eksempler på at slike sammenhengende områder krysser fylkesinndelingen og endring av kommunestrukturen i disse områdene vil også kunne få betydning for inndelingen av fylkesmannen. Dersom det blir endringer i kommunestrukturen i slike områder vil det umiddelbart reise spørsmål om i hvilket fylke den nye sammensluttede kommunen skal tilhøre – og dermed justere grensene for begge de involverte embetene.

3.3.2 Oppgaver overfor innbyggere og næringsliv

Fylkesmannen utfører også oppgaver direkte rette mot innbyggere og næringsliv. Fylkesmannen er eksempelvis tjenesteyter og myndighetsutøver overfor enkeltpersoner, bedrifter, grunneiere og rettighetshavere.

På forurensningsområdet er fylkesmannen konsesjonsmyndighet for en lang rekke virksomheter. Enkelte av disse er kommunale, men langt de fleste er private. Fylkesmannen driver også tilsyn innen forurensningsområdet. De fleste av tilsynsobjektene er private, men det er også et innslag av kommunale tilsynsobjekter (renseanlegg, avfallsanlegg). Antall konsesjonssøknader eller tilsynsobjekter påvirkes lite av antall kommuner i fylket.

Forvaltningen av arter og naturvernområder er uavhengig av kommunestrukturen. Nytt vern er i dag først og fremst knyttet til skog hvor vernet i stor grad er basert på frivillig vern, dvs. der grunneiere stiller områder til disposisjon for vern. Kontakten med grunneiere er stor i vernesaker. I behandlingen av arealplan- og dispensasjonssaker kan fylkesmannen fremme innsigelser til eller påklage kommunale vedtak. Sakene er som oftest initiert av ønsker fra innbyggere eller næringsdrivende, og kontakten med disse er naturlig nok stor. Omfanget av areal- og dispensasjonssaker vil neppe bli påvirket av kommunestrukturen, men kvaliteten i den kommunale saksbehandlingen vil antagelig bli bedre når kommunestørrelsen øker.

Kommunene er førstelinje innen landbruk, men fylkesmannen får også henvendelser fra enkeltpersoner og næringsaktører, i tillegg til at fylkesmannen jevnlig har kontakt med næringsorganisasjonene i landbruket. Fylkesmannen fatter vedtak i første instans på basis av innstilling fra kommunene for erstatningsordningene i landbruket, tilskudd til veterinære reiser og enkelte velferdsordninger. Ut over dette har fylkesmannen dialog med innbyggere og næringsliv i samband med at fylkesmannen er klageinstans for ordninger der kommunene fatter vedtak i første instans. For å nå målet om økt matproduksjon har fylkesmannen i tillegg ansvar for å mobilisere næringsaktørene med sikte på utvikling og optimalisering av ulike produksjoner i og i tilknytning til landbruket.

Også på barnevernsområdet utfører fylkesmannen oppgaver rettet mot private aktører. Fylkesmannen er tilsynsmyndighet for barnevernsinstitusjoner for omsorg og behandling etter Lov om barneverntjenester. Det omfatter også tilsyn med private barnevernsinstitusjoner. Fylkesmannen i det fylket institusjonen ligger har ansvaret for at det blir ført tilsyn i overensstemmelse med denne forskriften.

Videre er fylkesmannen førsteinstans på noen avgrensede områder som ikke er lagt til kommunene, som for eksempel gjennom ordningen med fri rettshjelp, vergemålsoppgavene og andre sivilrettslige oppgaver. Fylkesmannen er også klagebehandler for kommunale enkeltvedtak som kan berøre enkeltindivider eller grupper av individer bl.a. i behandlingen av klagesaker på kommunale vedtak i byggesaker. Hensynet til nærhet overfor målgruppene kan også for disse oppgavene tale for at enhetene ikke bør bli for store. Dette argumentet må imidlertid ses i lys av om kontaktbehovet mellom embete og innbygger er av en slik karakter at det er nødvendig eller hensiktsmessig med personlig oppmøte. Hvis det er lite behov for personlig oppmøte, kan snarere behovet for en effektiv forvaltning av slike oppgaver tale for større enheter, bl.a. ut fra hensynet til effektiv forvaltning og rettssikkerhet, selv om dette ikke er entydig. For innbyggere og næringsliv kan det videre være viktig at fylkesmannens inndeling er basert på geografiske funksjonalitetsprinsipper, der nært sammenhørende områder betjenes av én og samme fylkesmann.

Utøvelsen av rettssikkerhetsrollen overfor enkeltindivider kan også ses i sammenheng med embetenes størrelse og geografiske inndeling. Når det gjelder klagesaksbehandling vil større embeter kunne innebære et større volum av saker som igjen vil bidra til faglig profesjonalisering og økt likebehandling. I dag samarbeider flere embeter på ulike fagområder for å sikre en mer lik praksis og forhindre uønsket forskjell i klagesaksbehandlingen og gjennomføring av blant

annet tilsyn. På den andre siden kan mindre embeter med større nærhet til så vel innbyggere som kommuner også være gunstig i et rettssikkerhetsperspektiv. For klagesaker kan terskelen for å henvende seg til fylkesmannen for å få et kommunalt enkeltvedtak vurdert og behandlet være lavere.

3.3.2 Samordningsoppgaver overfor andre regionale statsetater

Som nevnt tidligere har fylkesmannen samordningsoppgaver rettet mot kommunene, men også i andre sammenhenger og overfor andre offentlige aktører. Fylkesmannen skal bl.a. samordne statens deltagelse i regional planlegging og samordne arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap i fylket.

Fylkesmannens rolle som beredskapsmyndighet skal særlig understrekes i den sammenheng. Fylkesmannen skal samordne samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket. Det innebærer både å ivareta en rolle som pådriver og veileder i arbeidet, men også å koordinere håndtering av større kriser og uønskede hendelser. Fylkesmannen skal videre oppnevne og lede et fylkesberedskapsråd som består av Politiet, Forsvaret, Sivilforsvaret, andre statsetater, frivillige organisasjoner, fylkeskommunen statlige og private aktører som har vesentlige beredskapsoppgaver. Fylkesberedskapsrådet er et møteforum regulert gjennom kgl.res, og det skiller dette samhandlingsorganet fra andre møtearenaer definert ut fra samarbeidsavtaler osv. Både frekvens, deltakelse, mål osv. er her beskrevet i instruks. Dette peker på et særlig behov for tett og hurtig dialog, og ikke minst harmonisering av grenser innenfor beredskap.

Rollen som tverrsektoriell samordner overfor andre statsetater, understreker behovet for en struktur som letter samhandlingen og kontakten med disse etatene. Som kjent har disse statsetatene i de aller fleste tilfeller valgt en regional struktur med regionale enheter større enn fylkene. Samordning mellom fylkesmannen og andre regionale statsetater vil underlettes med en mer felles geografisk struktur. En tilpasning av fylkesmannens geografiske ansvarsområde til de nye strukturene for regional statsforvaltning taler for større enheter. På den annen side kan samordning og godt samvirke med kommuneorienterte etater og beredskapsetater kreve at enkelte andre etaters inndeling og kontorstruktur tilpasses fylkesmannens geografiske struktur.

3.4 Effektiv forvaltningsstruktur

En effektiv utnyttelse av ressursene er en viktig forutsetning for all offentlig virksomhet. Effektivitet i fylkesmannens oppgaveløsning er nært koblet til valg av arbeidsformer, systemer og rutiner, men kan også knyttes til fylkesinndelingen, herunder antall embeter og befolkningsgrunnlag for disse. Inndelingen av embetene bør i størst mulig grad legge til rette for effektiv ressursbruk i embetene og den øvrige regionale statsforvaltning. Å tallfeste i hvilken grad variasjoner i utgifter mellom embetene påvirkes av fylkesinndelingen er vanskelig, men det er grunn til å anta at færre og større embeter gir et potensiale for bedre ressursbruk. Mulige effektiviseringsgevinster ved en endret administrativ inndeling kan knyttes til tre hovedkilder:

- **Potensielle innsparinger i ledelse og administrasjon:** I forbindelse med en rekke statlige omorganiseringer er det gjort vurderinger av potensielle effektiviseringsgevinster ved å slå sammen enheter og samle administrative funksjoner. Hver sektor har sine kjennetegn, utfordringer og kostnadsbilder. Sammenligninger kan derfor ha begrenset relevans. Likevel peker slike analyser i retning av at strukturelle endringer i kombinasjon med klare krav til effektivisering gir muligheter for økonomiske innsparinger innenfor statlig administrasjon og forvaltning. En nærmere omtale av innsparingsmuligheter på det administrative området er gitt i kap.7 om økonomiske og administrative konsekvenser. På bakgrunn av at fylkesmannsembetene økonomisk sett utgjør relativt begrensede virksomheter vil de

samlede innsparinger for offentlig sektor av reduserte administrasjonsutgifter i embetene likevel være begrenset.

- **Potensielle stordriftsfordeler og synergier på det faglige området.** Sammenslutning av embeter kan også forventes å innebære stordriftsfordeler i oppgaveløsningen på fagområdene. Det skyldes at større fagmiljøer kan gi grunnlag for spesialisering og en mer effektiv arbeidsdeling. Særlig er det grunn til å anta at «smale» fagfelt vil kunne bli mer effektivt løst innenfor rammen av større embeter med større sakstilfang. Særlig gjelder det sjeldne forekommende saker som krever Det samme kan gjøre seg gjeldende for standardiserte og regelorienterte oppgaver hvor større enheter og større volum i saker legger til rette for effektiv oppgaveløsning. Tidligere undersøkelser av saksbehandlingstider i fylkesmannsembetene på ulike sektorområder (plansaker, tilsynssaker m.fl.) viser en god del variasjon mellom embetene. Det kan isolert sett tyde på effektiviseringsmuligheter ved endret inndeling og organisering. Innsparingspotensialet ved å utløse faglige synergier kan derfor være betydelig. Samtidig skal det understrekes at en del av fylkesmannens oppgaver ikke er av en slik karakter at de legger til rette for å høste økonomiske stordriftsfordeler ved at gjennomsnittkostnadene faller med økt saksmengde.
- **Potensielle innsparingsgevinster med en mer samordnet og enhetlig regional statsforvaltning.** De største potensielle effektiviseringsgevinstene ved færre embeter ligger trolig i de muligheter det gir for styrket samvirke og samordning i regional stat. Allerede Christiansenutvalget (1992) anslo et effektiviseringspotensiale i den regionale statsforvaltningen til om lag en kvart milliard kroner årlig ved en reduksjon i antall fylker. Dette ble dels begrunnet med dokumentasjon som viste at statsetatenes driftsutgifter per innbygger falt betydelig ved økende innbyggertall, men også ved de samordningsgevinster som kunne oppnås gjennom en mer sammenfallende inndeling av statsetatene. En mer ensartet modell (samvirkemodell) for inndeling av regional stat kan medføre betydelig reduserte transaksjonskostnader knytte til samhandling og samordning statsetatene imellom. En slik modell gir også muligheter for å utvikle felles administrative løsninger på tvers av statlige etatsgrenser.

Selv om effektiviseringspotensialet knyttet til disse tre områdene kan være betydelige er det samtidig viktig å understreke at større embeter også kan medføre potensielle stordriftsulemper. Jo større og mer komplekse organisasjoner blir jo større blir behovene for samordning og koordinering internt. Store embeter kan medføre lengre og tregere kommunikasjonskanaler, mindre fleksibilitet, redusert evne til å respondere raskt på signaler og forventninger fra embetenes målgrupper. Potensielle effektiviseringsgevinster må derfor avveies mot potensielt sett økte kostnader knyttet til slike faktorer.

3.5 Inndeling av folkevalgt regionalt nivå

Både fylkesmannen og fylkeskommunen har historisk sett vært knyttet til fylkesstrukturen. I tidligere reformarbeider har det vært en målsetting at den geografiske inndelingen av de to organene skal samsvare. Det er særlig tre forhold som taler for at inndelingen mellom disse myndighetene i størst mulig grad bør sammenfalle:

Felles oppfølgingsansvar overfor kommunene. Både fylkeskommunen og fylkesmannen er i dag tillagt oppgaver som innebærer oppfølging overfor kommunene. Det kan omfatte sektorområder hvor fylkeskommunen har en faglig rådgivende rolle, mens fylkesmannen er kontroll/tilsynsinstans, eller områder der de respektive organer har ansvar for å følge opp henholdsvis regionale eller nasjonale hensyn og interesser overfor kommunene. Dette gjelder

særlig spørsmål knyttet til utdanning, miljø og plan/areal, men også innenfor områder som næringsutvikling, klima (utslippsreduksjon og klimatilpasning) og folkehelse har fylkeskommunen og fylkesmannen felles oppfølgingsansvar overfor kommunene.

Begge organer skal ivareta tverrsektorielle hensyn:

Både fylkeskommunen og fylkesmannen skal ivareta tverrsektorielle hensyn i ulike sammenhenger. Manglende sammenfall mellom inndeling til fremtidig folkevalgt regionalt nivå og fylkesmannens inndeling kan skape utfordringer på politikkområder som krever nær kontakt og god samhandling mellom de to aktørene i oppgaveløsningen. Ett eksempel på et oppgavefelt som krever stor grad av koordinering mellom fylkeskommunen og fylkesmannen og andre aktører er regional planlegging. Som regional planmyndighet leder fylkeskommunen arbeidet med regional planlegging. Fylkesmannen har en rolle i å mobilisere relevante statlige interesser, bidra til å samordne statlige interesser i det regionale planarbeidet og følge opp vedtatte regionale planer. Arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap er ett annet eksempel som krever et nært samarbeid mellom fylkesmannen, fylkeskommunen og andre regionale statsetater.

For at slike tverrsektorielle ansvarsområder skal bli ivaretatt har både fylkesmannen og fylkeskommunen behov for godt samspill med øvrig regional stat, og dermed for en regional inndeling som legger til rette for at denne samhandlingen kan ivaretas på en god og effektiv måte. Det er dokumentert at dagens mangfold av regionale strukturer skaper utfordringer nettopp for denne samhandlingen jf Meld St 22 (205-2016) og Produktivitetskommissjonen (NOU 2016: 3). Som del av regionreformen vil regjeringen gjennomgå statens regionale grenser i lys av den kommende strukturen for *regionalt folkevalgt nivå*, jf. kap. 6.4 i Meld. St. 22 (2015-2016). Ambisjonen er bedre sammenfall og tilrettelegging for styrket samhandling og samarbeid mellom regionalt folkevalgt nivå og regional stat. Pågående strukturprosesser bør derfor ses i nær sammenheng for å legge til rette for godt samspill med øvrig regional stat både for fylkesmannen og nye folkevalgte regioner.

Hensynet til en brukerrettet og oversiktlig forvaltningsstruktur: En avvikende inndeling mellom fylkeskommunen/folkevalgt regionalt nivå og fylkesmannen kan med rette oppfattes som et ytterligere tilskudd til den fragmentering og oppdeling av offentlig virksomhet som har preget forvaltningsutviklingen de senere tiår. Hensynet til at offentlig sektor skal fremstå enhetlig, ryddig og oversiktlig for innbyggere, organisasjons- og næringsliv er derfor også et argument for en mest mulig likartet struktur.

Selv om disse tre hensynene gir tunge argumenter for felles geografiske grenser for fylkesmannen og det folkevalgte regionale nivået, skal det likevel understrekes at harmonisering av den geografiske inndelingen ikke er overordnet alle andre vesentlige inndelingshensyn, verken for fylkesmannen eller for det folkevalgte regionale nivået. Ulikheter i institusjonenes samfunnsoppdrag, oppgaver og roller kan tilsi at inndelingsbehovene også kan trekke i ulike retninger. Mens grunnlaget for det folkevalgte regionale nivået i stor grad er knyttet til å stimulere og legge rette til for samfunnsutvikling i et større regionalt perspektiv, er fylkesmannens fundament de kommunerettede oppgavene og oppfølging av kommunenes myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon. Videre vil hensynet til politisk representasjon og demokratisk deltakelse fra innbyggerne være et viktig hensyn for fylkeskommunen, mens tilsvarende demokratihensyn ikke vil være viktig for fylkesmannen. Disse ulikhetene i oppgaver og roller kan tilsi at inndelingsbehovene for de to organene ikke nødvendigvis er sammenfallende i alle sammenhenger og må også vurderes på selvstendig grunnlag.

3.6 Mål og prinsipper for inndelingen

En ny inndeling for fylkesmannen skal være bærekraftig i et langt tidsperspektiv. Strukturen skal ikke bare svare på de utfordringer og endringsbehov som knytter seg til de oppgaver og roller fylkesmannen har i dag, men også være bærekraftig i møte med kommende oppgaver, viktige utfordringer i offentlig sektor og samfunnsendringer som skaper behov for endret organisering. På bakgrunn av gjennomgangen i dette kapitlet kan det knyttes følgende hovedmål til en framtidig struktur for embetene:

- Strukturen skal legge til rette for at embetets grunnleggende roller som bindeledd, samordningsorgan mellom stat og kommune og rettssikkerhetsinstans overfor innbyggerne kan videreføres og styrkes
- Strukturen skal legge til rette for at nærhetsbehov ut mot innbyggere og næringsliv kan ivaretas på en god og hensiktsmessig måte
- Strukturen skal legge til rette for en kostnadseffektiv og kompetent organisasjon
- Strukturen skal legge til rette for at samordningsbehov mot andre regionale statsetater og mot folkevalgt regionalt nivå kan ivaretas på en effektiv måte

I det følgende blir det formulert fem hovedprinsipper for fremtidig struktur for fylkesmannen. Disse inndelingsprinsippene vil nødvendigvis være av geografisk karakter, men vil likevel være begrunnet i de overordnede mål som er redegjort for over.

1. **Gi tilstrekkelig innbyggergrunnlag for faglig og økonomisk bærekraftige enheter:** Inndelingen av fylkesmannsembetene må ha et innbyggergrunnlag som legger til rette for effektiv ressursbruk og dimensjonering av fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet og spesialisert kompetanse som sikrer god oppgaveløsning i alle embeter.
2. **Ivareta geografisk funksjonalitet:** Inndelingen av fylkesmannsembetene må ivareta hensyn til geografisk funksjonalitet. Det vil i praksis innebære at inndelingen i størst mulig grad bør avgrenses slik at embetene ikke deler opp tettsteder, felles bolig- og arbeidsmarkedsområder, viktige interkommunale samarbeidsområder eller områder som hører sammen ut fra lokale fellesskap eller regional identitet.
3. **Sikre god tilgjengelighet for kommuner og innbyggere:** Inndelingen må ivareta hensyn til god tilgjengelighet og nærhet for embetets målgrupper. På mange områder av fylkesmannens virksomhet er ikke fysiske avstander en stor utfordring for oppgaveløsningen. På andre fagområder derimot er det klare og voksende krav til fysisk tilstedeværelse. Det gjelder bl.a. for gjennomføringen av tilsyn. Hensyn og krav til stedlighet i deler av fylkesmannens oppgaver taler for at avstanden mellom fylkesmannsembetet og hoveddelen av fylkets kommuner bør være innenfor rimelig og forsvarlig reisetid. På grunn av de store forskjellene i geografi, bosettingsmønster og kommunikasjonsmessige forhold i og mellom landsdelene vil avstandsutfordringer uansett variere mellom embetene.
4. **Styrke forutsetningene for samvirke og samordning i staten:** Inndelingen må styrke forutsetningene for at samordningsbehov mot andre regionale myndigheter kan ivaretas på en formålseffektiv måte. En mer felles geografi for utvalgte statlige virksomheter kan legge til rette for at den statlige virksomheten kan fungere mer effektivt, bli mer samordnet og handlekraftig på regionalt nivå. Særlig gjelder dette statlige regionale etater med oppgaver som i stor grad er rettet mot kommunene og beredskapssetater

5. **Størst mulig grad av felles inndeling med folkevalgt regionalt nivå.** Av hensyn til samordnings- og samarbeidsbehov med folkevalgt regionalt nivå, tverrsektoriell samordning og brukerretting bør fylkesmannen og folkevalgt regionalt nivå i størst mulig grad ha felles inndeling.

Disse inndelingsprinsippene skal fange opp viktige hensyn sett fra statens side for inndelingen av fylkesmannen. Prinsippene vil kunne trekke i ulike retninger og anbefalinger om fremtidig struktur vil nødvendigvis innebære en avveining mellom prinsippene. Eksempelvis kan hensynet til en effektiv og samordnet statsforvaltning peke i retning av større enheter, mens mange kommune- og innbyggerorienterte oppgaver kan peke i retning av at enhetene ikke bør bli for store. De er likevel presentert her uten noen innbyrdes rangordning da alle må inngå i en helhetlig vurdering av den fremtidige inndelingen for fylkesmannen. I kapittel 6 vil de ulike strukturmodellene prøves mot prinsippene og de ulike modellene vil representere ulike svar og tilpasninger til prinsippene. Valg av modell vil følgelig også innebære en prioritering mellom prinsippene.

3.7 Lokaliseringshensyn

Spørsmålet om lokalisering henger tett sammen med fremtidig inndeling. Sammenslutning av embeter vil innebære at de nye embetene vil omfatte to eller flere byer/steder som i dag huser fylkesadministrasjonen. I tillegg vil det for noen regioners vedkommende innebære at de nye regionene omfatter en rekke større byer/befolkningstette område. En ny inndeling vil også kunne aktualisere spørsmålet om det bare er eksisterende lokasjoner som er aktuelle, eller om en hvilken som helst annen lokasjon er mulig i en ny region. Fylkesmannsembetene utgjør attraktive arbeidsplasser, og det vil være stor konkurranse mellom aktuelle byer om å kunne bli hovedsete for embetet i de nye regionene.

Valg av lokalisering bør gjøres ut fra prinsipielle vurderinger og funksjonelle behov. KMDs *Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon*³ fastsetter formål for den statlige lokaliseringspolitikken, og vurderings- og prosedyrekrav i sammenheng med lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon. I det følgende gjennomgås viktige momenter som er naturlige å drøfte i forbindelse med vurderinger av framtidig lokalisering av fylkesmannsembetene i større regioner. Gjennomgangen skjer innenfor rammene av retningslinjene for lokalisering, men er tilpasset fylkesmannen som institusjon og organisasjon.

1. **Behovet for et samlet embete:** Fylkesmannsembetets tverrsektorielle organisering er begrunnet med at embetet skal fremme samordning i offentlig forvaltning. Det handler om statens evne til å realisere nasjonale mål på tvers av nivå og sektorer og ikke minst i kommunesektoren. Viktige forutsetninger for at fylkesmannen kan fremme samordning er felles lokalisering av embetets avdelinger og faglig integrert oppgaveløsning internt i embetet. En organisatorisk oppdeling av embetet og spredt geografisk lokalisering av fagavdelinger vil svekke forutsetningene for å ivareta den samordningsrollen som utgjør kjernen i fylkesmannsembete som virksomhet.
2. **Nærhet og tilgjengelighet for innbyggere:** For at embetet skal være mest mulig fysisk tilgjengelig for flest mulig, kan det tilsi en lokalisering av embetet der regionen har sitt befolkningsmessige tyngdepunkt. En slik vurdering vil være i samsvar med retningslinjene

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Retningslinjer-for-lokalisering-av-statlege-arbeidsplassar-og-statleg-tenesteproduksjon/id2342592/>

for lokalisering av statlige virksomhet hvor det heter at *«Jo meir avhengig verksemda er av direkte kontakt med brukarane, desto nærare brukarane må verksemda vere lokalisert»*. Så må det vurderes om kontaktbehovet mellom embete og innbygger er av en slik karakter at det er nødvendig eller hensiktsmessig med fysisk møte.

3. **Nærhet til kommunene:** Selv om fylkesmannen utfører oppgaver for innbyggerne, er kommunene fylkesmannens primære målgruppe. Svært mye av aktiviteten er knyttet opp mot oppfølging (veiledning, kontroll og tilsyn) av kommunen som myndighetsutøver og tjenesteproducent. Dette hensynet taler for en lokalisering av embetet som legger til rette for størst mulig grad av kontakt og samhandling med kommunene i regionen og at reiseavstand/reisetid til/fra embetet ikke blir tyngre enn nødvendig for kommunene. Det kan tilsi lokalisering til den by/område som utgjør et geografisk midtpunkt eller kommunikasjonsmessig knutepunkt. Det trenger ikke sammenfalle med den by/område som er et befolkningsmessig tyngdepunkt.
4. **Nærhet til andre viktige samarbeidspartnere:** Forutsetningene for at fylkesmannen kan ivareta sine tverrsektorielle oppgaver og samarbeidsbehov med andre etater påvirkes av disse etatenes organisering, inndeling og lokalisering. I mange tilfeller vil det være nødvendig med direkte kontakt og møtepunkter. Det forutsetter at det finnes arenaer og møteplasser hvor partene kan treffes jevnlig og effektivt uten store kostnader tidsmessig og økonomisk. I henhold til retningslinjene for lokalisering av statlig virksomhet skal *«Verksemda sitt behov for nærleik til særskild infrastruktur eller spesielle typar fagmiljø, offentlege styresmakter eller anna skal dokumenterast og grunngjevast»*. I spørsmålet om lokaliseringen av fylkesmannen vil det derfor måtte avklares hvilke aktører fylkesmannen står i et tett samhandlingsforhold til, og hvor disse aktørene (ansvarlig enhet) i dag er lokalisert. Her må også behovet for at aktørene er fysisk lokalisert til ett og samme sted drøftes, eller om mindre reiseavstander er akseptable.
5. **Rekruttering og kompetanse:** Fylkesmannsembetene er utpregede kunnskapsintensive virksomheter. Oppgavene som skal løses stiller store krav til høy formell faglig kompetanse hos de ansatte. Et viktig lokaliseringshensyn vil derfor være at lokaliseringsstedet har et arbeids- og kompetansemarked som legger til rette for å rekruttere og beholde kompetente medarbeidere. Kompetansetilfanget er gjerne større i sentrale områder, og dermed også mulighetene for å bygge opp og beholde robuste, spesialiserte fagmiljøer. Størrelsen på stedet og tilbudene stedet ellers har å by på er også av betydning ut fra trivselsmessige årsaker og mulighetene for at ektefelle/samboer kan få arbeid. I dag er embetene i all hovedsak lagt til de større byer/tettsteder i landet. Disse stedene er som regel preget av velfungerende arbeidsmarkeder og nærhet til UH-institusjoner som har sikret god tilgang på kompetent personale og rekruttering til embetene.
6. **Regional balanse og utvikling:** Lokaliseringen av fremtidige hovedsete for embetene må også ta hensyn til den regionale balansen i arbeidsmarkedet og dermed i fordelingen av offentlige arbeidsplasser. KMDs Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser understreker at det skal legges vekt på å legge statlige arbeidsplasser til regionale sentra der virksomheten har størst potensial for å bidra til det lokale tilbudet av arbeidsplasser. Det kan tale for å legge hovedsetet for embetet til byer med svakt innslag av offentlige kunnskapsintensive arbeidsplasser. I tillegg til at embetet representerer et betydelig antall arbeidsplasser må også betydningen av embetets lokalisering for regional utvikling understrekes. Det bør også tillegges vekt å videreutvikle godt drevne embeter med sterke

fagmiljøer for å sikre en mest mulig kompetent og bærekraftig institusjon fremover. Alle embeter ikke nødvendigvis like i så måte.

7. **Kostnadseffektivitet:** Det er et overordnet mål at den statlige forvaltningen er kostnadseffektiv og at lokaliseringsoalternativer blir vurdert mht. kostnadseffektivitet. Dette kravet gjelder naturligvis også for lokalisering av fylkesmannen og vil kunne omfatte en rekke vurderinger, eksempelvis om ett lokaliseringsoalternativ i større grad enn et annet innebærer lavere husleiekostnader, reisekostnader, lønnskostnader, mv. Både løpende driftskostnader og gjennomførte investeringer i bygninger og annen infrastruktur er relevant å trekke inn i en nærmere analyse.

4. Beskrivelse og analyse av dagens fylkesmannsembeter

I dette kapitlet gis det en beskrivelse av hovedtrekk ved embetenes geografiske struktur, virksomhet og organisering. I tillegg til å gi en geografisk og institusjonell statusbeskrivelse av embetene gir kapitlet også en nærmere analyse av kompetanse og kapasitet ved embetene, forskjeller i geografiske avstander og kommunestruktur, samt mulige svakheter ved dagens fylkesinndeling (typeproblemer). Kapitlet inneholder også en analyse av administrativ inndeling og lokaliseringsmønster for en rekke statlige etater som er viktige samarbeidspartnere for fylkesmannen.

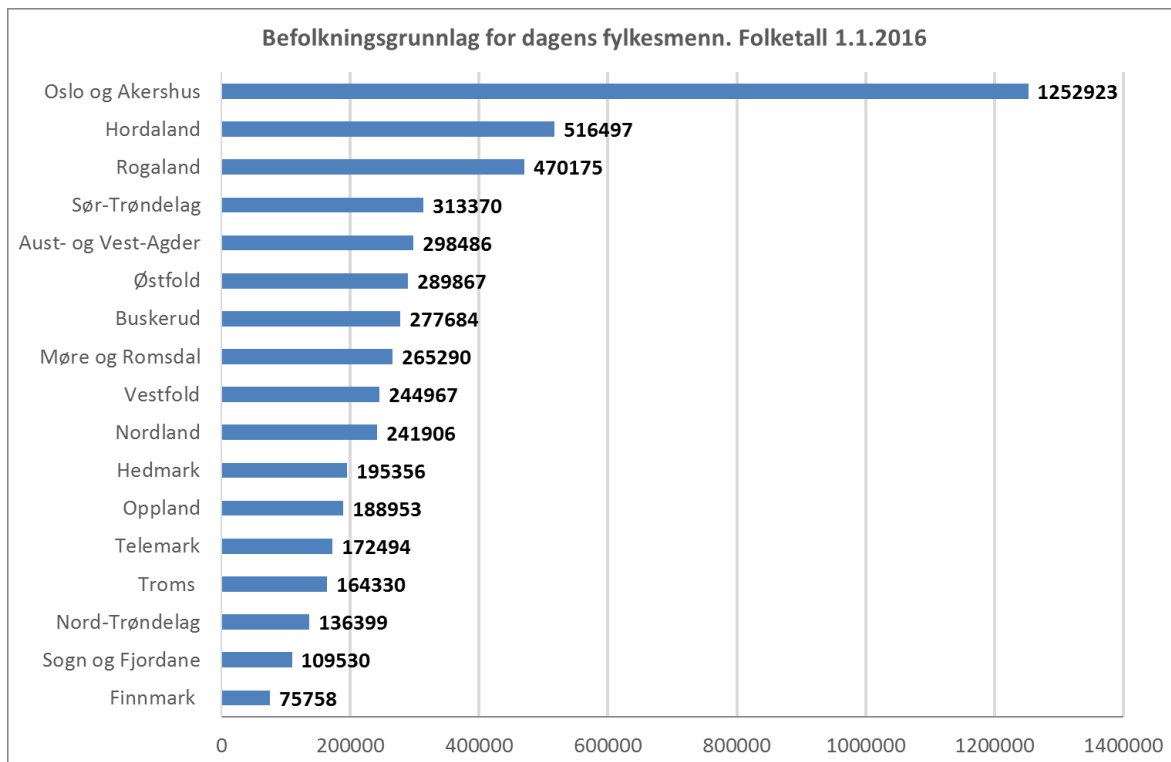
4.1 Dagens organisering og ressursbruk

4.1.1 Geografisk struktur

Norge er delt inn i 19 fylker og har for tiden 17 fylkesmenn. Akershus og Oslo har hatt felles fylkesmann i snart 100 år, mens Agderfylkene fikk felles fylkesmann fra 1.1.2016. Nøkkeltall for fylkesmennenes geografiske struktur, herunder areal, folketall og antall kommuner, framgår av tabell 4.1. nedenfor.

Landets største fylke målt i areal er Finnmark, som med nærmere 50.000 kvadratkilometer er over 20 ganger så stort som Vestfold, som ved siden av Oslo er vårt minste fylke i areal. De tre fylkene i Nord-Norge utgjør 35 prosent av arealet for hele landet og er vesentlig større enn alle våre øvrige landsdeler. Midt-Norge inkludert Trøndelag og Møre og Romsdal utgjør 17 prosent av landarealet, Vestlandet 13 prosent, Sørlandet 5 prosent, Innlandet 16 prosent og Øvrige Østlandet 13 prosent.

Også folketallet varierer betydelig, fra vel 75.000 i Finnmark til over 1,2 millioner i Oslo og Akershus. Folketallets fordeling på landsdelene er nesten motsatt av arealfordelingen. Nord-Norge har med sine 482.000 innbyggere 9 prosent av samlet folketall, mens de sentrale fylkene på Østlandet har 2,6 millioner som utgjør 50 prosent av folketallet (fylkene Oslo, Akershus, Østfold, Buskerud, Vestfold og Telemark). De tre vestlandsfylkene Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane har nærmere 1,1 millioner innbyggere som utgjør 21 prosent av hele landet. Trøndelag har med sine to fylker 450.000 innbyggere som utgjør 9 prosent. De to innlandsfylkene Hedmark og Oppland har til sammen 384.000 innbyggere som utgjør 7 prosent, mens Agderfylkene har i underkant av 300.000 innbyggere som utgjør 6 prosent av landets innbyggertall.



Figur 4.1: Befolningsgrunnlag for dagens fylkesmenn. Folketall pr 1.1.2016. Kilde: SSB

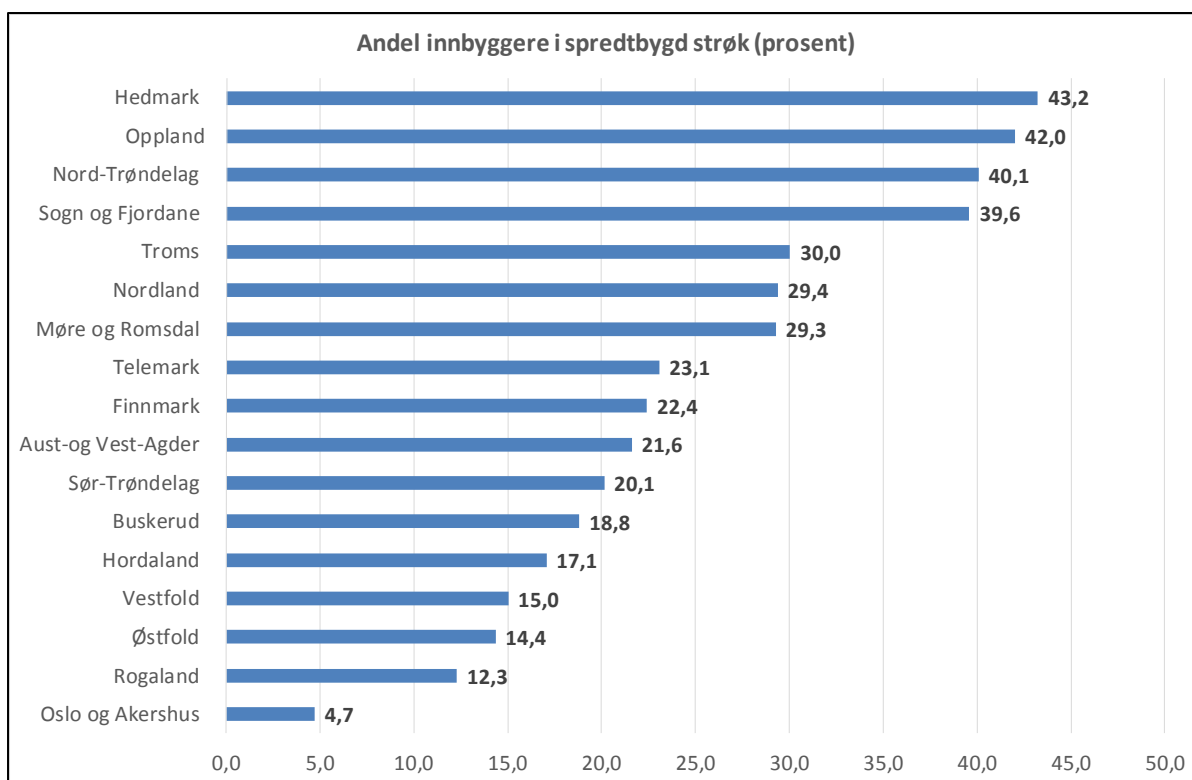
Også antall kommuner varierer betydelig, fra 14 kommuner i Vestfold til 44 i Nordland. I Oslo og Akershus er det til sammen 23 kommuner, medregnet Oslo kommune som har status som både kommune og fylkeskommune. Oslo kommuner er for øvrig delt inn i 15 bydeler med betydelig delegert oppgaveansvar, særlig innenfor helse og sosial. Nest etter Nordland er Møre og Romsdal (36 kommuner) og Hordaland (33 kommuner) våre mest kommunerike fylker.

I tabellen nedenfor er det tatt med noen ytterligere tall som beskriver forskjellene i geografisk struktur for fylkesmennene. Befolkningstetthet målt i antall innbyggere pr kvadratkilometer varierer fra 2 i Finnmark til 231 i Oslo og Akershus. Gjennomsnittlig areal pr kommunene varierer fra 159 kvadratkilometer i Vestfold til 2560 i Finnmark. En rekke av våre fylker preges av mange små kommuner i areal. Det gjelder flere av de mest sentrale og urbane fylkene, men også typiske distriktsfylker som f.eks. Møre og Romsdal. Gjennomsnittlig kommunestørrelse målt i folketall varierer fra ca. 4.000 i Finnmark til over 50.000 i Oslo og Akershus. En nærmere beskrivelse av dagens kommunestruktur følger nedenfor.

Fylkesmenn	Areal land og ferskvann (kvadratkilometer)	Folketall 1.1.2016	Antall kommuner	Antall innbyggere pr kvadratkilometer	Gj.snittlig areal pr kommune (kvadratkilometer)	Gj.snittlig innbyggertall pr kommune
Østfold	4181	289867	18	69	232	16104
Oslo og Akershus	5372	1252923	23	233	234	54475
Hedmark	27398	195356	22	7	1245	8880
Oppland	25192	188953	26	8	969	7267
Buskerud	14911	277684	21	19	710	13223
Vestfold	2225	244967	14	110	159	17498
Telemark	15296	172494	18	11	850	9583
Aust-og Vest-Agder	16434	298486	30	18	548	9950
Rogaland	9377	470175	26	50	361	18084
Hordaland	15437	516497	33	33	468	15651
Sogn og Fjordane	18619	109530	26	6	716	4213
Møre og Romsdal	15100	265290	36	18	419	7369
Sør-Trøndelag	18840	313370	25	17	754	12535
Nord-Trøndelag	22415	136399	23	6	975	5930
Nordland	38481	241906	44	6	875	5498
Troms	25863	164330	24	6	1078	6847
Finnmark	48631	75758	19	2	2560	3987
Hele landet	323772	5213985	428	16	756	12125

Tabell 4.1 Geografiske nøkkeltall for fylkesmennene. Kilde: NIVI/SSB

Bak disse hovedtallene skjuler det seg store forskjeller i bosettingsmønsteret mellom fylkene. Av figuren nedenfor fremgår andelen av innbyggerne som bor i såkalte spredtbygde strøk dvs. utenfor de områder som SSB definerer som tettsteder. Som det fremgår er det fylkene Hedmark, Oppland, Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane som har høyest andel innbyggere i spredtbygde strøk. Finnmark preges av mye punktbosetting og ligger midt på treet, mens Oslo og Akershus, Rogaland, Østfold og Vestfold er blant våre mest urbane fylker. I dag bor 19 prosent av landets innbyggere i spredtbygde strøk, mot 27 prosent så sent som i 1990.



Figur 4.2 Andel innbyggere i spredtbygde strøk pr 1.1.2015. Kilde: NIVI/SSB

Tabellene nedenfor gir en nærmere oversikt over kommunestrukturen internt i alle fylkene.

Fylkesmenn	Antall kommuner etter innbyggertall 1.1.2016									Sum
	< 1.000	1-1.999	2-2.999	3-4.999	5-9.999	10-19.999	20-49.000	50-99.000	>100.000	
Østfold	1	1	0	3	6	3	2	2	0	18
Oslo og Akershus	0	0	1	0	1	10	7	2	2	23
Hedmark	0	5	2	3	7	1	4	0	0	22
Oppland	0	2	5	5	9	3	2	0	0	26
Buskerud	0	2	4	5	2	2	5	1	0	21
Vestfold	0	0	1	2	4	2	5	0	0	14
Telemark	0	3	4	3	3	3	1	1	0	18
Aust-og Vest-Agder	2	7	3	2	9	4	2	1	0	30
Rogaland	3	1	2	6	1	8	3	1	1	26
Hordaland	4	3	3	6	8	5	3	0	1	33
Sogn og Fjordane	1	4	8	4	7	2	0	0	0	26
Møre og Romsdal	0	4	7	7	14	1	3	0	0	36
Sør-Trøndelag	4	1	2	7	7	3	0	0	1	25
Nord-Trøndelag	4	4	5	3	2	3	2	0	0	23
Nordland	4	17	7	4	6	4	1	1	0	44
Troms	2	7	5	5	2	1	1	1	0	24
Finnmark	2	6	5	2	1	2	1	0	0	19
Hele landet	27	67	64	67	89	57	42	10	5	428

Tabell 4.2 Dagens kommunestruktur ut fra innbyggertall 1.1.2016. Kilde: NIVI/SSB

4.1.2 Oppdragsgivere og styring

Fylkesmannen er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og Regjeringen. Embetets samfunnsoppdrag er hovedsakelig gitt gjennom Fylkesmannsinstruksen, fastsett ved kgl. res 7.8.1981, endret ved kgl. res 10.11.1988

og 6.7.1999, og Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, fastsatt ved kgl. res. 19.juni 2015.

Styringen av fylkesmannsembetene bygger på at ansvaret for virksomheten er delt mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og oppdragsdepartementene. Flere av departementene har lagt etatsstyringen av embetene til underliggende direktorater og tilsyn. Det samordnende og administrative ansvaret er lagt til KMD. Oppdragsdepartementene er direkte overordnet fylkesmannen på sine respektive fagområder og har faglig instruksjonsmyndighet overfor fylkesmannen, og fagstatsrådene har parlamentarisk ansvar for arbeidet som utføres i embetene. Fylkesmennene utfører også enkelte oppgaver for kongehuset og Stortinget.

Fylkesmannsembetene utfører fagoppgaver for følgende elleve departementer og ti direktorater/tilsyn:

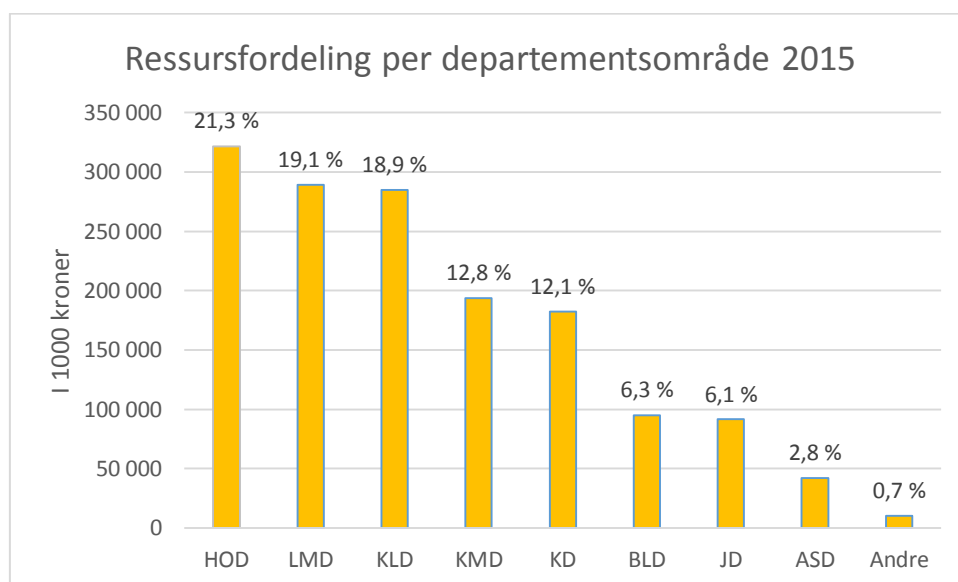
1. Kommunal- og moderniseringsdepartementet
2. Justis- og beredskapsdepartementet
 - Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 - Statens sivilrettsforvaltning
3. Klima og miljødepartementet
 - Miljødirektoratet
4. Landbruks- og matdepartementet
 - Landbruksdirektoratet
5. Helse og omsorgsdepartementet
 - Helsedirektoratet
 - Statens helsetilsyn
6. Kunnskapsdepartementet
 - Utdanningsdirektoratet
7. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
 - Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
 - Barne, ungdoms- og familiedirektoratet
8. Arbeids- og sosialdepartementet
 - Arbeids- og velferdsdirektoratet
9. Samferdselsdepartementet
10. Utenriksdepartementet
11. Kulturdepartementet

Grunnlaget for fylkesmannens arbeid ligger i de oppgavene som embetene skal løse i henhold til lover, forskrifter og særlige politiske prioriteringer i de årlige styringsdokumentene. Fylkesmannens faste og lovbestemte oppgaver beskrives i virksomhets- og økonomiinstruksen, mens tildelingsbrevet gir årlige prioriteringer og styringskrav.

4.1.3 Finansiering og økonomiske hovedtall

Fylkesmannens faste oppgaver finansieres over det felles budsjettkapitlet 525. Finansieringen skjer i hovedsak gjennom overføring av midler fra departementenes fagkapitler til kap. 525 i tråd med gjeldende finansieringsordning for fylkesmannen ⁴. Det fagdepartementet som har instruksjonsmyndighet på et område har også ansvaret for ressursituasjonen der. Dette ansvaret omfatter nye oppgaver som legges til fylkesmannen, men også endringer i eksisterende oppgaver, samt endringer i underliggende behov som for eksempel når flere klagesaker gjør at arbeidsmengden øker. Kontorer og støttefunksjoner som IKT, arkiv, personal, regnskap mv er en forutsetning for at arbeidsoppgavene kan utføres på de ulike fagområdene. Finansieringsansvaret til oppdragsgiverne omfatter således en forholdsmessig andel av administrative kostnader i fylkesmannsembetene. Når oppgaver ikke lenger skal utføres av fylkesmannsembetene, skal ressurser på tilsvarende måte tas ut fra kap. 525 om fagdepartementet ønsker det.

Figuren under viser ressursfordelingen i 2015 per departementsområde for kap. 525, post 01. Andel administrative utgifter som lønn til fylkesmann, ass. fylkesmann og administrasjonsavdelingen (arkiv, personal, økonomi, og IKT) samt utgifter til husleie, IKT, kontor, reiser m.m. er fordelt likt på alle departement etter deres relative størrelse. I kategorien "Andre" inngår Samferdselsdepartementet, Kulturdepartementet og Utenriksdepartementet.



Figur 4.3: Ressursfordeling på departementsområder 2015. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Figuren angir fordelingen på nasjonalt nivå, dvs. for embetene samlet. Som det fremgår utgjør oppgavene under Helse- og omsorgsdepartementets område det volummessige (i kroner) største arbeidsområdet, etterfulgt av oppgavene på landbruksområdet og deretter klima- og miljøområdet. Ressursfordelingen mellom departementene vil kunne variere fra år til år som følge av at det rammeoverføres midler, eventuelt trekkes ut midler, på det enkelte departementsområde som følge av endringer i oppgaver.

⁴ Finansieringsordning for Fylkesmannen: Retningslinjer med utdypende kommentarer. Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2009.

I tillegg til overføringen over kapittel 525 stiller flere fagdepartement og direktorat/tilsyn som midler til disposisjon til prosjekter av kortere varighet i regi av fylkesmannen.

Den samlede 525 rammen fordeles på de 17 embetene etter gitte kriterier i en egen budsjettfordelingsmodell. Fordelingen skal reflektere embetenes ulike utgiftsbehov på bakgrunn av variasjon i behov og utfordringer mellom fylkene. Budsjettfordelingsmodellen er basert på kriterier som innbyggertall, antall kommuner eller andre fagspesifikke kriterier oppdragsgivende fagdepartement eller direktorat anser som relevante å benytte. Siden 2010 har fordelingen vært frosset mellom embetene og fulgt en forenklet budsjettfordelingsmodell, der tildelingen har vært basert på fordelingen foregående år justert for pris- og lønnskompensasjon for det enkelte år og endringer av varige faglige oppdrag eller administrative oppgaver for embetet. I tabellen under er embetenes ressursbruk på kapittel 525.01 presentert.

Embete	Samlet bevilgning	Driftsutgifter	Lønnsandel av driftsutgifter	Husleie	Husleie (% av driftsutgifter)
Oslo og Akershus	166 437 621	165 937 144	76	36 228 218	22
Hordaland	112 026 000	109 388 742	80	19 159 503	18
Rogaland	98 032 000	97 263 259	82	15 839 334	16
Nordland	97 763 000	96 081 781	82	10 191 463	11
Sør-Trøndelag	91 300 000	90 194 859	78	13 141 180	15
Oppland	90 273 000	92 698 682	72	12 630 358	14
Hedmark	88 933 000	87 516 768	75	13 177 610	15
Møre og Romsdal	81 456 000	79 751 000	80	7 999 766	10
Sogn og Fjordane	78 633 000	77 381 174	77	12 460 902	16
Buskerud	78 122 000	77 142 000	82	11 651 475	15
Østfold	75 445 000	74 689 869	83	11 578 364	16
Troms	75 388 000	72 780 447	80	10 927 034	15
Nord Trøndelag	75 385 000	74 439 724	78	10 170 994	14
Vest-Agder	71 914 000	71 614 800	78	11 367 151	16
Vestfold	66 645 000	66 776 429	87	5 915 100	9
Telemark	64 172 000	63 772 715	81	8 644 131	14
Finnmark	58 573 000	58 262 000	80	6 019 148	10
Aust-Agder	55 349 000	55 176 000	66	5 643 497	10
Sum	1 525 846 621				

Tabell 4.3: Fordeling av ressursbruk i embetene 2015, i kr. Kilde: KMD - Korrigerte tall fra fylkesmannens årsrapporter 2015.

Den samlede bevilgningen over kap 525.01 utgjorde i 2015 totalt kr 1, 525 mrd. kroner. Den spenner fra 55,3 mill. kroner ved embetet i Aust-Agder til 166,4 mill. kroner ved embetet i Oslo og Akershus. Gjennomsnittlig er den samlede bevilgningen på 84,8 mill. kroner som er omtrent

samme nivå som Fylkesmannen i Finnmark), og medianverdien er 78,4 mill. kroner som tilsvarer omtrent Fylkesmannen i Buskerud og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.

Omtrent halvparten av embetenes totale tildeling gis over andre kapitler enn kap. 525.01. I 2015 utgjorde det samlede beløpet over andre budsjettkapitler kr 1,829 mrd. Totalt ble det dermed bevilget kr 3 354 mrd. kr til embetene i 2015.

4.1.4 Bemanning ved embetene

Totalt ble det utført 2461 årsverk ved embetene i 2015. Antall rapporterte årsverk varierer fra 87 i Aust-Agder til 331 i Oslo og Akershus. Gjennomsnittet er 136,5. Antall årsverk ved embetene pr 1000 innbygger gir følgende tabell:

Embete	Årsverk	Innbyggertall	Årsverk per 1000 innbygger
Oslo og Akershus	331	1252923	0,26
Rogaland	161	470175	0,34
Hordaland	184	516497	0,35
Østfold	118	289867	0,4
Buskerud	116	277684	0,41
Vestfold	115	244967	0,46
Sør-Trøndelag	147	313370	0,46
Møre og Romsdal	139	265290	0,52
Telemark	94	172494	0,54
Vest-Agder	105	182701	0,57
Hedmark	114	188953	0,6
Nordland	159	241906	0,65
Oppland	127	188953	0,67
Troms	117	164330	0,71
Aust-Agder	87	115785	0,75
Nord-Trøndelag	120	136399	0,87
Sogn og Fjordane	116	109530	1,05
Finnmark	111	75758	1,46

Tabell 4.4: Årsverk 2015 og årsverk per 1000 innbygger. Kilde: FM-nett:

<http://arapp.fylkesmannen.no/Samanstilling.aspx>

Årsverksinnsatsen per 1000 innbygger varierer fra 0,26 årsverk i Oslo og Akershus til 1,46 årsverk i Finnmark.

Disse tallene er ikke justert mht. til årsverk knyttet til å ivareta nasjonale funksjoner/spesialfunksjoner ved enkelte embeter. Eksempelvis er ni årsverk ved embetet i Sogn og Fjordane knyttet til IKT-utviklingsoppgaver på oppdrag fra departementer og direktorater. Dette er oppgaver embetet utfører for alle embetene. Flere embeter har også arbeidsgiveransvar for verneområdeforvaltere som ivaretar sekretariatsfunksjoner for

verneområdestyrene. Dette er en spesialfunksjon som ligger utenfor de ordinære oppgavene til embetene, men stillingene inngår likevel i tabellen under.

Antall årsverk per kommune gir følgende tabell:

Embete	Årsverk	Kommuner	Årsverk per kommune
Nordland	159	44	3,6
Møre og Romsdal	139	36	3,8
Sogn og Fjordane	116	26	4,4
Oppland	127	26	4,8
Troms	117	24	4,9
Hedmark	114	22	5,1
Telemark	94	18	5,2
Nord-Trøndelag	120	23	5,2
Buskerud	116	21	5,5
Hordaland	184	33	5,6
Sør-Trøndelag	147	25	5,8
Aust-Agder	87	15	5,8
Finnmark	111	19	5,8
Rogaland	161	26	6,2
Østfold	118	18	6,5
Vest-Agder	105	15	7
Vestfold	115	14	8
Oslo og Akershus	331	23	14,4

Tabell 4.5: Årsverk per kommune. Kilde: FM-nett:
<http://arapp.fylkesmannen.no/Samanstilling.aspx>

Årsverksinnsatsen per kommune varierer fra 3,6 årsverk per kommune ved embetet i Nordland til 14,8 årsverk per kommune i Oslo og Akershus.

4.2 Dagens samhandlingsmønster

Fylkesmannen samarbeider tett med flere offentlige aktører. I det følgende gis det en gjennomgang av samhandlingsmønsteret med viktige samarbeidsparter. Fremstillingen baseres dels på tidligere utredningsarbeider og undersøkelser, dels på fylkesmennes egen årsrapportering og dels på innspill som er mottatt i forbindelse med arbeidet med rapporten.

4.2.1 Samarbeid med kommunene

Kommunene er fylkesmannens viktigste målgruppe. Generelt kan fylkesmannens oppgaver og samhandling overfor kommunene knyttes til fire funksjoner: kontroll, veiledning, formidling og gjensidig læring. Disse funksjonene skal på ulike måter bidra til å sikre at kommunal virksomhet oppfyller de målsetningene som er nedfelt i særlovgivningen, og at organisering og utførelse er i samsvar med de relevante bestemmelser i lovgivningen og tilhørende forskrifter.

Måten kontakten og samhandlingen mellom fylkesmannen og kommunene foregår varierer betydelig mellom embetene. Fylkenes geografi, kommunetall og reiseavstander mv. utgjør objektive faktorer som gir ulike forutsetninger for kommunedialogen. I tillegg kan embetene ha ulik tradisjon og kultur for hvordan samarbeidet med kommunene foregår. Det er derfor krevende å gi en kortfattet fremstilling av fylkesmennes mangfoldige samhandlingsrelasjoner som faktisk speiler dette mangfoldet.

Under er det likevel listet opp noen typiske møtearenaer mellom fylkesmannen og kommunene som også inneholder opplysninger om vanlig deltagelse. Oversikten ble opprinnelig utarbeidet av NIBR utarbeidet i forbindelse med en analyse av dialogen mellom fylkesmannen og kommunene i 2004⁵, men er gjennomgått og mest mulig oppdatert i forhold til dagens situasjon. Det skal understrekes at tabellen gir oversikt over institusjonaliserte møteplasser for kommunesamhandlingen. Vel så viktig for samhandlingen er selvfølgelig den løpende dag til dag-kontakten på ulike nivåer i både fylkesmannens og kommunenes organisasjon.

⁵ NIBR-rapport 2004:7 Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene

Møteplasser hvor Fylkesmannen selv/embetsledelsen er representert (arr. av FM)		
Møteplasser	Representanter fra embetet	Representanter fra kommunen
Samordnet kommunebesøk (én kommune)	Embetsledelse, avdelingsledere	Ordfører, utvalgsledere, rådmann, økonomisjef, avdelingsledere
Regionmøte (flere kommuner)	Embetsledelse, avdelingsledere	Ordfører, utvalgsledere, rådmann
Fylkessamling	Embetsledelse, avdelingsledere	Ordfører, rådmann
Temamøter	Embetsledelse, avdelingsledere	Ordfører, rådmann
Møte med Robek-kommer	Embetsledelse, avdelingsleder, økonomirådgiver	Ordfører, politikere fra alle partier, rådmann, kommunale sektorsjefer
Individuell kontakt	Embetsledelse	Ordfører, rådmann
Møte i meklingsaker	Fylkesmannen	Ulike representanter fra kommunen
Sektorvise/avdelingsvise møteplasser (arr. av FM)		
Møteplasser	Representanter fra embetet	Representanter fra kommunen
Avdelingsvise kommunebesøk	Avdelingsleder, fagrådgiver	Ordfører, rådmann, kommunale sektorsjefer, fagrådgivere
Sektorvise regionale samlinger	Avdelingsleder, fagrådgiver	Sektorsjef, fagrådgivere, saksbehandlere
Individuell kontakt	Fagrådgivere (for det meste)	Fagrådgivere (saksbehandlere)
Kurs, saksmøter, fagmøter og temasamlinger	Varierer	Varierer
Ad-hoc møter	Varierer	
Tilsyn	Avdelingsleder, fagrådgivere	Fagrådgivere (saksbehandlere), ordfører og rådmann kan også være representert
Prosjekter	Fagrådgivere (for det meste)	
Møteplasser arrangert av andre enn fylkesmannsembetet		
Møteplasser	Representanter fra embetet	Representanter fra kommunen
Budsjettkonferanser i regi av KS	Embetsledelse, avdelingsledere	Ordfører, rådmann, økonomisjef
Regionalt planforum i regi av fylkeskommunen	Noen ganger fylkesmannen, avdelingsledere og fagrådgivere avhengig av sak	Plansjef, planmedarbeider (noen ganger ordfører)
Møter med regionråd	Fylkesmannen, assisterende fylkesmann, avdelingsledere	Ordfører, rådmann
Møter i regionale fagnettverk	Fagrådgivere (for det meste)	Fagrådgiver, saksbehandler
Møter i ulike typer strategiske organ	Fylkesmannen, assisterende fylkesmann, avdelingsledere	Ordfører, rådmann

Tabell 4.5: Arenaer for kontakt og samhandling mellom fylkesmannsembetet og kommunene.
Kilde: NIBR 2004, NIVI 2015

Den første hovedkategorien dekker arenaer hvor fylkesmannen selv/hele embetsledelsen er representert. Samordnet kommunebesøk er en særlig viktig arena for å drøfte utfordringer og lære den enkelte kommune å kjenne. I praksis innebærer kommunebesøk at fylkesmannen og deler av embetet drar på heldagsbesøk til kommunene. I NIBRs undersøkelse ga de fleste caseembetene uttrykk for at de hadde som mål å rekke over alle fylkets kommuner i løpet av en valgperiode. For kommunene betyr dette at slike fylkesmannsbesøk blir gjennomført omtrent hvert fjerde år. Denne besøksfrekvensen kan imidlertid variere mellom fylkene, ikke minst

påvirket av antall kommuner i det enkelte fylke. Erfaringene viser at så vel kommunene som fylkesmannen har stor nytte av og gode erfaringer med disse møtene.

Regionvise samlinger er møter mellom fylkesmannsledelsen og kommuneledelsen i flere kommuner. Ofte vil det dreie seg om møter med fylkets regionråd hvor den enkelte delregions kommuner er representert ved ordfører, eller det kan også være møter med noen utvalgte kommuner. I slike samlinger vil ofte kommuneoverskridende spørsmål stå på dagsorden, som interkommunalt samarbeid og kommunesammenslåing. Fylkessamlinger er også vanlig i de fleste embeter, gjerne en gang eller to i løpet av året. Fylkessamlinger er vanligvis et felles møte mellom fylkesmannen og den øverste kommuneledelsen i alle kommuner i fylket. Slike møter kan ha forskjellige betegnelser, som f.eks. «januarmøtet», «kommunekonferansen» m.fl.. Deltakere på slike møter er som regel hele embetsledelsen og den øverste ledelsen i kommunene. Arenaen er i stor grad sektor- og nivåovergripende og det er gjerne formidling av overordnede styringssignaler og endringer i statlig politikk på ulike felt som er tema for møtene.

I tillegg til disse brede og formaliserte arenaene er det en rekke andre møteplasser som med jevne mellomrom kan involvere fylkesmannen/embetsledelsen. Ulike faktorer og hendelser kan være foranledningen til slike møter; blant annet nevnes iverksetting av statlige handlingsplaner, endring i lov- og regelverk, saker som trenger avklaring, samt debatt og mediasaker. Slike møter kan avholdes med en kommune, eller med flere. Det samme gjelder for møter med kommuner som står i fare for eller har havnet i Robek- registeret. I slike tilfeller går fylkesmennene inn i en omfattende dialog med kommunene for å finne en vei ut av uføret. Videre har fylkesmannen selv en meklerrolle i arealplansaker som innebærer kontakt med kommunene, og endelig kan det være flere tilfeller av individuell og direkte kontakt på øverste nivå mellom fylkesmannen og ordførere og/eller rådmenn.

Den andre hovedkategorien omfatter kontakt- og samhandlingsarenaer av sektorvis /avdelingsvis karakter. I avdelingsvise kommunebesøk møter avdelingsleder og fagmedarbeidere fra en avdeling ledelsen i den aktuelle kommune. Som oftest er både den politiske ledelse (ordfører og i enkelte tilfeller hovedutvalg) og den administrative ledelse i kommunen representert, samt aktuelle fagpersoner fra kommunen. Det forekommer også sektorvise regionale samlinger, arrangert av de ulike avdelingene i fylkesmannsembetet enkeltvis. Deltakerne er som regel mellomledere og ansatte fra den aktuelle sektoren/avdelingen hos begge parter. Slike samlinger har vanligvis et klart sektorfaglig preg.

Individuell kontakt om fagoppgaver oppgis som en av de hyppigste og viktigste formene for kontakt og dialog mellom kommunene og embetene, særlig på saksbehandlernivå (men også på avdelingsledernivå). Denne kontakten bærer preg av å være uformell og muntlig (gjerne per telefon eller e- mail). Særlig små kommuner vektlegger betydningen av den faglige veiledningen gjennom fylkesmannens fagressurser og at det i mange tilfeller er daglig kontakt. Denne løpende kontakten med kommunene på fagnivå vil også bidra til læring i embetene om de forutsetninger og utfordringer kommunene har som tjenesteprodusenter og lokale utviklingsaktører.

Den tredje hovedkategorien for kontakt og samhandling utgjøres av møteplasser som andre aktører enn fylkesmannen har ansvar for, men hvor fylkesmannen regelmessig deltar og kommer med innspill til programmet. KS arrangerer eksempelvis årlige høstkonferanser som ofte omfatter en bolk om statsbudsjettet og aktuelle temaer innenfor ulike sektorfelt. En annen viktig arena er regionalt planforum som fylkeskommunen har ansvar for. Regionalt planforum skal bidra til klarlegging og samordning av statlige, regionale og kommunale interesser tidlig i kommunale planprosesser. Berørte etater skal delta i planforum. En undersøkelse fra 2015 viser

imidlertid at deltagelsene fra statsetatene kan være varierende, men at fylkesmannen og Statens vegvesen deltar regelmessig i alle landets planforum. Informanter fra embetene gir uttrykk for at forumet kan ha en viktig funksjon i dialogen med kommunene og bidrar til å styrke den faglige siden ved planarbeidet ⁶.

Som det fremgår av gjennomgangen over er det kontakt mellom fylkesmannen og kommunene i tilknytning til en rekke formaliserte møteplasser av regelmessig karakter, men det er også omfattende uformell dag til dag kontakt. Kontakten omfatter hele embetet, fra embetsledelsen med fylkesmannen i spissen til saksbehandlere i de ulike avdelingene. Tilsvarende involveres så vel kommunens politiske og administrative ledelse som saksbehandlere i de kommunale sektoretatene i samhandlingen med fylkesmannen. Det er vanskelig å konkret tallfeste kontakthyppheten mellom embetet og kommunen. Den vil kunne variere på i tid og mellom fylker. En undersøkelse utført av IRIS i 2006 som omfattet 50 kommuner i Nordland og Vest-Agder tyder på at en enkelt kommune i løpet av et år har fra 120 til 240 kontakter mellom ett av sine ledelses- og virksomhetsområder og fylkesmannen.⁷

Det viktigste spørsmålet er kanskje likevel om kommunene opplever kontakten som tilstrekkelig for få sine behov ivaretatt. DIFIs undersøkelse fra 2010 om kommunenes oppfatninger av fylkesmannen tyder på det.⁸ Her gir et klart flertall (76 prosent) av respondentene uttrykk for at de mener at det er tilstrekkelig kontakt mellom fylkesmannen og kommunen. Det gjør seg imidlertid gjeldende noen fylkesvise forskjeller. I to fylker er 95 prosent av respondentene enige i en påstand om at det er tilstrekkelig kontakt, mens tallet for de to fylkene med lavest andel enige er hhv. 51 prosent og 57 prosent. Det er heller ingen klare forskjeller mht kommunestørrelse, men tendensen er at respondentene fra de mindre kommunene (under 20 000 innbyggere) har en større andel som er uenige i påstanden enn de større kommunene.

4.2.2 Samarbeidsmønster i forhold til fylkeskommunen

Kontaktflatene mellom fylkesmannen og fylkeskommunen er dels knyttet til oppgavefelt der fylkesmannen har et oppfølgings- tilsynsansvar overfor fylkeskommunen, dels til fagområder hvor begge organer er tillagt forvaltningsmyndighet og ivaretar funksjoner overfor kommunen eller andre målgrupper og dels til felles satsinger, temaer, prosjekter mm. som berører hele fylket og som det for begge organer er naturlig å engasjere seg i.

Fylkesmannens myndighetsutøvelse overfor fylkeskommunene er i all hovedsak knyttet til tilsynet innenfor videregående opplæring og fylkeskommunen som skoleeier.

⁶ NIVI-rapport 2015:2 Evaluering av regionalt planforum

⁷ Arbeidsnotat IRIS – 2006/058: Samhandlingen mellom kommunene i Nordland og Vest-Agder og fylkeskommunene og fylkesmennene

⁸ DIFI Rapport 2010:11 Fylkesmannen 2010. En undersøkelse av kommunenes erfaring med og oppfatning av Fylkesmannen

Når det gjelder overlappende oppgavefelt, dvs. oppgavefelt hvor begge institusjoner gjennom lov og forskrift er tillagt roller og funksjoner, er de viktigste:

- Kommunale plansaker etter Plan- og bygningsloven
- Regional planlegging, gjennomføring og oppfølging
- Natur, friluftsliv, vilt- og fiskeforvaltning, miljødata
- Klima
- Folkehelse
- Beredskap

I den regionale planleggingen har fylkeskommunen som regional planmyndighet ansvaret for å lede arbeidet, mens fylkesmannen skal delta i både utarbeidelse og implementering av regionale planer. Fylkesmannen skal også ha en pådriver- og samordningsrolle for statlig deltagelse i planarbeidet. Plan- og bygningsloven fastsetter at fylkeskommunen skal veilede og bistå kommunene i sin planlegging, mens fylkesmannen skal påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter loven. Både fylkeskommunen, fylkesmannen og øvrige statlige regionale myndigheter har ansvar for å veilede kommunene innenfor de fagområder de har ansvar.

Innenfor områdene landbruk og miljø ivaretar begge organer ulike forvaltningsoppgaver. For fylkesmannen del omfatter oppgavene i stor utstrekning kontroll- og tilsynsoppgaver overfor kommunene, veiledningsoppgaver samt formidling av nasjonal politikk overfor kommunene.

Fylkeskommunene fikk gjennom forvaltningsreformen i 2010 tilført forvaltningsoppgaver på miljøvernområdet knyttet til:

- Klima, areal og samfunnsplanlegging
- Friluftsliv
- Forvaltning av høstbare viltarter
- Forvaltning av høstbare arter av innlandsfisk
- Vannregionmyndighet knyttet til vanndirektivet
- Miljødata
- Forvaltning av tilskuddsordninger

Innenfor landbruks- og matområdet fikk fylkeskommunene et medansvar for gjennomføringen av landbrukspolitikken. Dette blant annet for å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. De nye oppgavene var knyttet til:

- Verdiskaping i landbruket
- Rekruttering og kompetanseheving
- Mulighet til å gi innspill til jordbruksforhandlingene og andre landbrukspolitiske prosesser.

Folkehelsearbeidet er en del av samhandlingsreformen. Det primære ansvaret er lagt til kommunene, men fylkeskommunen har et pådriver- og koordineringsansvar og fylkesmannen en faglig rådgivningsrolle og et oppfølgingsansvar for at nasjonale føringer blir ivaretatt.

Innenfor beredskapsfeltet har fylkesmannen et pådriver- og samordningsansvar og det foregår et bredt regionalt samarbeid, som også involverer fylkeskommunen, om utarbeidelse av bl.a. fylkesROS og beredskapsplaner og annet planverk. Fylkeskommunen deltar i fylkesberedskapsrådet som ledes av fylkesmannen.

Den tredje hovedgruppen samarbeidstiltak mellom fylkesmannsembetet og fylkeskommunen utgjøres av frivillige prosjekter og utviklingstiltak. Dette kan omfatte en hel rekke tiltak som

iverksettes for å stimulere den fysiske, miljømessige, kompetansemessige, økonomiske, helsemessige, sosiale og kulturelle utviklingen i det enkelte fylke. Et eksempel hentet fra Troms er det tverrfaglige prosjektet «Sjumilssteget» rettet mot barn og unge. Sjumilssteget er et hjelpemiddel for å bedre og sikre kommunens tjenestetilbud til barn og unge. Det tar utgangspunkt i barnekonvensjonen og handler om tidlig innsats, samordning av tjenester og medbestemmelse. I dette samarbeidet inngår både fylkesmannen, fylkeskommunen og NAV fylke.

Behovet for samarbeid har i mange tilfeller nedfelt seg i egne samarbeidsavtaler eller utviklingsavtaler mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. Disse har gjerne et overordnet preg og lister opp samarbeidsfelt og felles møtepunkter. En gjennomgang av slike avtaler viser at den øverste ledelsen hos fylkesmannen og fylkeskommunen møtes med jevne mellomrom og drøfter saker som begge parter er opptatt av. I ett fylke oppgis det at slike møter avholdes annenhver måned. I tillegg vil partene møtes i en rekke fagspesifikke arenaer som planforum, fylkesberedskapsråd, KS konferanser mv. På saksbehandlernivå er kontakten av mer løpende karakter.

Skal en slik forvaltningsløsning fungere godt, fordrer det at det utvikles gode samarbeidsrutiner og tett dialog mellom de respektive fagavdelingene i de to organene. Det samme vil gjelde på planfeltet hvor både fylkesmannen og fylkeskommunen har viktige roller i politikkformidling og veiledning overfor kommunene.

4.2.3 Samarbeidsmønster i forhold til andre regionale statsetater

Fylkesmannen samhandler med en rekke regionale statsetater i ulike sammenhenger. I kap.4.8 ter det gitt oppdatert oversikt over de regionale etatenes organisering og inndeling. Fylkesmannens relasjoner til øvrige statsetater er særlig knyttet til fylkesmannens samordningsrolle. For nærmere beskrivelse av samordningsrollens vertikale og horisontale dimensjon vises det til kap. 3.

Effekten av denne samordningen vil i stor grad være avhengig av hvordan det enkelte fylkesmannsembete fyller rollen gjennom etablering av gode arenaer for dialog, samarbeid og prosess, og av statsetatenes eget ønske om og vurdering av nytten av å delta på slike arenaer. Hvilke arenaer fylkesmannen benytter i den regionale samordningen, kan variere fra fylke til fylke, men egne regelmessige møter mellom statsetatslederne i fylket/regionene, er mest utbredt. Møtene blir benyttet til å diskuteres relevante samarbeidstiltak på områder av felles interesse og til gjensidig informasjon. Innenfor området kommunal planlegging er det etablert formelle samordningsarenaer der både fylkesmannen, statlige regionale myndigheter og fylkeskommunen deltar.

Forutsetningen for å ivareta fylkesmannens tverrsektorielle oppgaver vil påvirkes av organiseringen, inndeling og lokalisering av regionkontor til de etater fylkesmannen skal samordne/samarbeide med. Tidligere undersøkelser har dokumentert at fylkesmennene opplever voksende utfordringer med å vedlikeholde etablerte samarbeidsarenaer, som f.eks. jevnlig etatsjefsmøter for de regionale statsetatene i fylkene. Store variasjoner i inndeling og lokalisering blir framhevet som viktige årsaker til det. I kap 4.8 er det gjennomført en samsvarsanalyse av dagens inndelings- og lokaliseringsmønster som dokumenterer en svært fragmentert struktur.

Produktivitetskommisjonen, som ble opprettet for å vurdere produktivitetsutviklingen i Norge, vier fragmenteringen i regional stat oppmerksomhet i sin andre delrapport (NOU 2016:3). Kommisjonen tar til orde for at organiseringen av regional statlig forvaltning må gjennomgås med sikte på bedre samordning og et mer effektivt og ensartet mønster, jf omtale i kap.5.4.

4.2.4 Samarbeid mellom fylkesmannsembeter

De aller fleste fylkesmannsembetene har i større eller mindre utstrekning etablert samarbeid med naboembeter på ulike felt. Slike samarbeid blir etablert på embetenes egne initiativ og er også interessante i en vurdering av fremtidig inndeling av embetene. Dels kan innholdet i og omfanget av samarbeidet forteller noe om behovet for å løse enkelte oppgaver innenfor en større geografi. Dels kan embetenes geografiske orientering i samarbeidet gi en pekepinn på hvilke embeter som kan være naturlige sammenslutningskandidater. Samarbeidet har varierende innretning og innhold. En inndeling i følgende samarbeidstyper gir en grovkornet systematisering.⁹

Helhetlige og formaliserte samarbeidsavtaler mellom to eller flere embeter: Det tydeligste eksempelet på et omfattende samarbeid finner vi i samarbeidsavtalen mellom embetene i Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag. Avtalen ble inngått i juni 2013 med målsetting om å forsterke samhandlingen mellom embetene innenfor et vidt felt. Samarbeidet skal i henhold til årsrapporten fra fylkesmannen i Sør-Trøndelag «bidra til effektiv, robust og fleksibel oppgaveløsning, redusere eventuell sårbarhet og kapasitetsutfordringer hos hverandre, bidra til kompetanseheving og eventuell spesialisering på enkeltområder». Et lignende samarbeid ble initiert mellom embetene i Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane i 2014. Også i dette samarbeidet var formålet å se på muligheter for å fordele oppgaver mellom embetene for å utnytte ressurser mest mulig effektivt og om embetene kunne ta ansvar for å være ressursembeter for hverandre på ulike felt. De tre embetene har likevel valgt å ikke gå videre med dette arbeidet. Embetene på Agder har også hatt et omfattende samarbeid på ulike felt og dette ble intensivert som ledd i arbeidet fram mot fusjonen 01.01.2016.

Samarbeid om oppgaveløsning mellom to eller flere embeter på fagspesifikke felt: Denne kategorien innebærer også samarbeid om konkret oppgaveløsning, men på et mer avgrenset fagfelt. Det kanskje tydeligste eksempelet på slikt samarbeid er ordningen med en kontaktfylkesmann som koordinerer tilsynsvirksomheten i spesialisthelsetjenesten i hver helseregion. Rollen innebærer å ta initiativ til å organisere prosessen med planlegging og gjennomføring av tilsynet i helseregionen og i flere tilfeller innebærer det å etablere fylkesovergripende tilsynsteam. Et annet eksempel er samarbeid mellom embeter som har forvaltningsoppgaver rettet mot institusjoner eller geografiske områder som overskrider fylkesgrensene. Samarbeid om utarbeidelse av verneplaner for nasjonalparker som overskrider fylkesgrensene er ett eksempel på sistnevnte. Et annet eksempel er samarbeidet på beredskaps- og samfunnssikkerhetsområdet i Trøndelagsfylkene. De to embetene har flere ganger samarbeidet om å utarbeide felles fylkes-ROS for hele Trøndelag. De to embetene er videre gjensidig observatører ved større øvelser, og har også avtale om å kunne delta på hverandres beredskapstilsyn med kommunene.

Faglige nettverk: Den vanligste formen for samarbeid mellom embetene utgjøres av ulike typer faglige nettverk. Disse vedlikeholdes gjennom jevnlig møter, fagkonferanser ol. med faglig rettede temaer. Den faglige variasjonen i disse nettverkene varierer betydelig og det samme gjør samarbeidsgeografien. I noen tilfeller er det etablert regionale nettverk som omfatter to til fem embeter, mens andre nettverk kan omfatte samtlige embeter. Ett eksempel på et regionalt fagnettverk er Plannettverket for Oslofjorden, der fylkesmennene i Østfold, Oslo og Akershus, Vestfold, Buskerud og Telemark deltar. Formålet med dette nettverket (og tilsvarende nettverk

⁹ Fra og med 2014 har det vært et krav i økonomiregelverket at statlige virksomheter skal gi kort omtale av samarbeid med andre embeter og andre virksomheter der samarbeidet har hatt betydning for egen eller andre virksomheters resultatoppnåelse. Fremstillingen baseres på denne rapporteringen.

for landet for øvrig) er å bidra til kompetanseoverføring og erfaringsutveksling mellom fylkene og Miljødirektoratet. Et annet eksempel er samarbeidet innenfor vergemål mellom embetene i Vest-Agder, Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane. Nasjonale nettverk gjelder fagutvalgene for hhv økonomi, personal, sak og arkiv, kart/GIS som oppnevnes av KMD og som følger departementets retningslinjer.

Behovet for de samarbeidsordningene har konkrete og ofte sektorspesifikke begrunnelser. Begrunnelsene kan likevel samles i noen hovedpunkter:

- Effektivitet: Enkelte «smale» oppgaver kan av effektivitetshensyn tale for å bli samlet i ett eller noen embeter framfor at alle embeter skal ivareta funksjonen. Særlig gjeldet dette administrative funksjoner.
- Likartet praksis: Flere embeter ser behov for samarbeid for å sikre felles tilnærminger til prinsipielle problemstillinger og å samordne praksis i embetene på ulike områder, f.eks. i fortolkning av rettsregler.
- Læring og kompetanseutvikling: En del av samarbeidene har en kompetansebegrunnelse. Særlig de nasjonale og regionale nettverkene spiller en viktig rolle for kompetanseutvikling og kunnskapsoverføring mellom embetene.
- Avlastning: I noen tilfeller inngår ett embete avtaler med andre embeter om avlastning i situasjoner med stor arbeidsbelastning og/eller lange saksbehandlingstider

4.2.5 Samlet vurdering av samarbeidsrelasjoner og inndelingsbehov

Fylkesmannens relasjoner til ulike målgrupper vil påvirkes av endringer i dagens fylkesinndeling. På bakgrunn av gjennomgangen av de ulike relasjonene kan følgende konklusjoner trekkes om fylkesmannens samarbeidsrelasjoner og inndelingen.

- Fylkesmannens viktigste samarbeidspart og målgruppe er kommunene. Store deler av kommunedialogen er knyttet til formaliserte og fysiske møtearenaer. Geografiske avstander har derfor betydning for denne delen av kommunedialogen. Den mer løpende faglige kontakten mellom fylkesmannens fagavdelinger og kommunene skjer i større utstrekning via telefon og e-post og for slik kontakt betyr avstand mindre. Tidligere undersøkelser antyder hyppig kontakt mellom enkeltkommuner og embetet og særlig er kontaktomfanget med de mindre kommunene stort. Innholdet i denne kontakten kan selvfølgelig variere betydelig, men det er åpenbart at kapasitetsbegrensninger legger føringer for hvor mange kommuner fylkesmannen har mulighet for å følge opp.
- Fylkesmannen samarbeider tett med en rekke regionale statsetater og skal i ulike sammenhenger ivareta en samordningsfunksjon. Forutsetningen for å ivareta denne samordningsfunksjonen utfordres ved at tilnærmet alle regionale statsetater har en annen geografisk inndeling på regionalt nivå enn fylkene. For at vesentlige statlige samordningsbehov kan ivaretas taler det for en større grad av harmonisering av inndelingspraksis.
- Fylkesmannen og fylkeskommunen har nære samarbeidsrelasjoner. De er dels knyttet til fylkesmannens rolle som myndighetsutøver overfor fylkeskommunen, dels til at begge organer har ansvar, men ulike roller, innenfor de samme oppgaveområder (plan, miljø, areal, landbruk mv) og dels fordi de i samarbeid gjennomfører utviklingsprosjekter i de enkelte fylker. Samarbeidsrelasjonene kan tale for at inndelingen i størst mulig grad bør være sammenfallende mellom det nye folkevalgte regionale nivået og fylkesmennene.

- Det er etter hvert utviklet et omfattende samarbeid mellom fylkesmannsembetene. Begrunnelsene for samarbeidet er knyttet til behov for standardisering, effektivisering og økt kapasitet. Isolert sett kan det argumenteres at disse behovene peker i retning av større enheter.

4.3 Analyse kompetanse, kapasitet og oppgaveløsning

En sentral begrunnelse for mange strukturreformer i offentlig sektor er at større enheter kan legge til rette for å styrke kompetanse og kapasitet gjennom større fagmiljøer. I det følgende avsnittet rettes oppmerksomheten mot kompetanse og kapasitetssituasjon ved dagens embeter for å løse oppgavene. Er det god nok tilgang på fagkompetanse for å løse spesialiserte funksjoner og er kapasiteten tilstrekkelig for å løse oppgavene? Er det enkelte oppgaver som utpeker seg som mer sårbare mht. fagkompetanse enn andre? Varierer disse forholdene mellom embetene? Spørsmålene vil bli belyst ved en gjennomgang av tre hovedkilder:

- Fylkesmennene egen rapportering i årsrapportene for 2014 og 2015
- Kompetanse og kapasitetskartlegging gjennomført våren 2016 av KMD
- Innspill fra fagdepartementene

4.3.1 Vurderinger fra årsrapportene

Vurderingene fra årsrapportene er hentet fra årene 2014 og 2015. Årsrapporten utarbeides i overensstemmelse med de krav som stilles i tildelingsbrevet og skal gi et dekkende bilde av embetets resultater.¹⁰ I årsrapportene skal embetene bl.a. redegjøre for samlet måloppnåelse, ressursbruk og kapasitets- og kompetansesituasjonen i embetet. Gjennomgangen av årsrapportene viser at de fleste embetene har omtalt disse forholdene, men det varierer en god del hvordan de kompetanse- og kapasitetsrelaterte vurderingene er gjort og hvor detaljerte de er. Gjennomgangen kan likevel oppsummeres i noen hovedpunkter.

God kompetanse

Embetene beskriver kompetansesituasjonen som i hovedsak god. De fleste oppgir å ha relativt stabil bemanning med en fagkompetanse som er godt tilpasset oppgavene. De fleste oppgir også at det er god søknad til ledige stillinger. Det er liten grad av variasjon mellom embetene på disse punktene. Turnover (ikke alle oppgir dette) ligger på mellom 6 til 12 prosent, som kan karakteriseres som lavt. Turnover er imidlertid en utfordring for enkelte stillingsgrupper i en del embeter, særlig gjelder det jurister.

Flere påpeker at fylkesmannsembetet er en kompetansebedrift som tiltrekker seg godt kvalifisert arbeidskraft. Fylkesmannen er en etat som kan tilby interessante og utfordrende arbeidsoppgaver og det oppleves som et konkurransefortrinn i arbeidet med å rekruttere. Enkelte embeter rapporterer likevel at de er sårbare på noen fagfelt uten at dette er representativt for alle embetene. Fagområder/fagprofesjoner som særlig nevnes er:

- Planfaglig- og juridisk kompetanse (pbl-området)
- Ingeniørfaglig/teknisk kompetanse
- Medisin (leger med erfaring fra spesialisthelsetjeneste)
- Jus, bl.a. relatert til særlovene på miljøområdet
- Spesialisert (tilsyns-)kompetanse på forurensing
- Beredskap og informasjon

I mange embeter står man også overfor et generasjonsskifte og enkelte steder uttrykkes det bekymring for et midlertidig kompetansefall når nøkkelpersoner pensjoneres eller ved generell turnover. Selv om embetene har utviklet gode rutiner for erfaringsoverføring og opplæring kan

¹⁰ Finansdepartementet fastsatte nye krav til årsrapport i økonomiregelverket fra og med rapporteringen for 2014. Fra da av skal årsrapporter for alle underliggende virksomheter følge en fastsatt inndeling, benevnelse og rekkefølge som framgår av bestemmelser i regelverket.

det ta tid før den etatsspesifikke forståelsen av faglige utfordringer er på plass hos nye medarbeidere. Ikke minst har mange seniormedarbeidere en betydelig lokal førstehåndskunnskap (kommunekompetanse) som er vanskelig å dokumentere eller overføre til andre.

Konkurransen om kompetent arbeidskraft

En del embeter rapporterer om utfordringer med å rekruttere og beholde medarbeidere. Det skyldes ikke først og fremst manglende tilgang på kompetanse, men at konkurransen om den best kvalifiserte arbeidskraften er stor i den by/region embetet er lokalisert. Flere viser til at de konkurrerer om arbeidskraften med mange statlige, kommunale og private virksomheter og at embetet i mange tilfeller ikke lykkes i å rekruttere ønsket kompetanse. Ifølge årsrapportene fra disse embetene er den viktigste årsaken til dette manglende evne til å konkurrere på lønn, jf. følgende sitat:

Fylkesmannen har stor legitimitet på sine fagområder, men det er avgjørende at vi har driftsressurser til å rekruttere personell med utdanning og erfaring på ulike sektorområder. Her er lønnsnivået i kommunal og fylkeskommunal sektor en hindring. Fylkesmannen har pr i dag ingen mulighet til å følge lønnsbetingelsene overfor den sektoren vi er ment å skulle betjene. Fylkesmannen er avhengig av ekspertkompetanse og må kunne tilby betingelser som i større grad er konkurransedyktige enn de er i dag om vi også skal beholde medarbeidere som er blitt skolert.

Det er i liten grad sammenheng mellom embetenes størrelser og opplevde utfordringer av kompetansemessig art. Utsagn om utfordringer med å konkurrere på lønn finnes i årsrapporter både fra de minste og de største embetene.

Utfordrende kapasitetssituasjon

Om kompetansen oppgis gjennomgående å være god beskriver årsrapportene kapasiteten som mer presset på en del fagområder. Flere embeter poengterer at i en «normalsituasjon» og med alle medarbeidere på plass er det en rimelig balanse mellom bemanning og kompetanse og de oppgaver skal utføres. Utfordringen er at «normalsituasjonen» ofte avløses av perioder hvor embetene opplever at det oppstår misforhold mellom oppgavemengde og kapasitet. Det kan dels skyldes raske endringer i oppgaver utløst av eksterne forhold og dels at de kan være uforutsigbart hvordan vakanser, permisjoner og sykdom treffer de ulike avdelingene. I noen tilfeller hevdes det også at det i utgangspunktet er for få ressurser til å løse alle oppdrag gitt i embetsoppdrag og gjennom instruks. I årsrapportene for de to foregående årene er det særlig følgende fagområder som av enkeltembeter framheves som krevende kapasitetsmessig:

- Vergemål
- Samfunnsikkerhet
- Flyktninge- og innvandrerfeltet
- Tilsyn på omsorgsfeltet
- Forurensning

Raske endringer i embetenes samfunnsmessige omgivelser innebærer behov for tilpasninger i de samfunnsoppdragene embetene skal løse. I årsrapportene for 2015 framheves særlig økonomisk stagnasjon og økende arbeidsledighet, klimautfordringene og ikke minst flyktningssituasjonen som særlig viktige utfordringer for embetene framover. Disse utfordringene stiller store kapasitetsmessige krav til flere av embetenes fagavdelinger og vil, i henhold til årsrapportene, kunne kreve interne endringer i ressursfordeling og bemanning i embetet.

Stor etterspørsel etter fylkesmannens kompetanse på ulike fagfelt fra kommunen

I årsrapportene påpekes det at kompetansen i kommunene har innvirkning på fylkesmannens egen måloppnåelse. Et kompetent fagmiljø i kommunene vil bidra til at fylkesmannens veiledning har større effekt på kommunenes evne til å levere kvalitativt gode tjenester. I en situasjon hvor kompetansen derimot er mangelfull vil fylkesmannen ofte måtte bistå kommunene med grunnleggende veiledning, noe som reduserer effekten av tiltakene. Årsrapportene beskriver en situasjon hvor mange kommuner på ulike fagområder har svak og sårbar kapasitet og kompetanse til å ivareta lovpålagte oppgaver. Presset på fylkesmannen som faglig veileder og ressurs er generelt stort fra slike kommuner og økende i takt med at samfunnsutviklingen stiller stadig større krav til kommunene. Eksempelvis er fylkesmannen funksjon som kompetansesenter for kommunene på landbruksområdet sentral, bl.a. med bakgrunn i kompetanse- og kapasitetssituasjonen på dette feltet i flere kommuner.

En av målsettingene med kommunereformen er å sørge for mer kompetente og robuste fagmiljøer i kommunene for å øke kvaliteten på tjenestene. I flere av årsrapportene gis det uttrykk for at kommunereformen vil kunne bidra til at fylkesmannens veiledning overfor kommunene både får et kvalitetsløft og blir mer effektiv. Samtidig poengteres det at kommunereformen også vil utfordre fylkesmannens veiledningsrolle kompetanse- og kapasitetsmessig. For det første vil styrkede fagmiljøer i kommunene kunne stille større og andre krav til fylkesmannens veiledningsrolle enn i dag. For det andre vil kommunereformen i seg selv innebære etablering av nye systemer, relasjoner og funksjoner i de nye kommunene som vil kunne medføre behov for kontakt med og veiledning fra fylkesmannen. Kommunesammenslutninger vil eksempelvis kreve etablering av nytt planverk med alt det innebærer av prosesser, involvering og prioriteringer.

Ulike syn på konsekvensene av en strukturreform for fylkesmannens kompetanse og kapasitet

Det er et mindretall av embetene som i årsrapportene har kommentert hvilke konsekvenser endringer av fylkesmannsstrukturen vil kunne ha for embetenes kompetanse og kapasitet. Blant embeter som har kommentert dette forholdet er oppfatningene delt. Noen embeter påpeker at en strukturreform er nødvendig, både for å imøtekomme effektiviseringsbehov i statlig forvaltning og for å styrke embetenes forutsetninger for å ivareta høyspesialiserte funksjoner som f. eks tilsyn med spesialisthelsetjenesten. Andre embeter mener derimot at strukturendringer og større enheter svekker fylkesmannens funksjon som kommunenært statlig forvaltningsorgan og at etablerte samarbeidsrelasjoner kan gå tapt.

Embetene fikk også anledning til å kommentere konsekvenser av en strukturreform i KMDs spørreundersøkelse våren 2016, jf omtale i avsnitt 4.3.2.

4.3.2 Spørreundersøkelse rettet mot embetene

I forbindelse med arbeidet med utredningen har KMD gjennomført en questbackundersøkelse om kompetansen i embetene. Undersøkelsen er besvart av embetsledelsen (fylkesmannen og ass. fylkesmann i fellesskap) og avdelingslederne enkeltvis i alle embetene. Begrunnelsen for å gjennomføre denne undersøkelse har vært et behov for å supplere årsrapportenes opplysninger om kompetansesituasjonen i embetene. Et særlig viktig formål med undersøkelsen har vært å få avdekket om det er sektorer/fagområder som krever spesielle vurderinger av sårbarheter som kan relateres til embetenes størrelse/inndeling.

Undersøkelsen hadde en tredelt struktur. Første del av undersøkelsen kartla vurderinger av dagens kompetansesituasjon og bruk av ekstern kompetanse i oppgaveløsningen, andre del rettet spesielt oppmerksomheten mot tilsyns- og kontrollfunksjonene, og tredje del var viet

informantenes vurderinger av effekter av større geografiske embeter for kompetansen i embetene.

Fra undersøkelsen kan det gjengis følgende hovedfunn:

- Kompetansesituasjonen vurderes av embetsledelsen som svært god. Hele 45,4 prosent gir toppscore, mens 54,5 prosent gir neste høyeste vurdering. Avdelingslederne fikk tilsvarende spørsmål, men da rettet mot å spesifikt vurdere avdelingens kompetanse for å ivareta avdelingens oppgaver. Også disse svarene er gjennomgående preget av positive vurderinger på alle fagområder.
- Samlet sett bekrefter spørreundersøkelsen de vurderingene som om til uttrykk i årsrapportene for 2014 og 2015. Kompetansemessig oppleves embetene godt skodd for å løse sin oppgaveportefølje og på bakgrunn av informantgruppens vurderinger er det følgelig ikke grunnlag for å hevde at dagens embeter ikke er robuste nok enheter for å ivareta sine oppgaver på et godt faglig nivå.
- Selv om kompetansesituasjonen vurderes som god er det likevel enkelte profesjoner som utpeker seg som utfordrende, både med hensyn til å rekruttere og å beholde kompetanse. Det gjelder i særlig grad planleggere (plankompetanse), jurister og leger. For alle disse profesjonsgruppene oppgis manglende evne til å konkurrere på lønnsbetingelser som den viktigste årsaken til rekrutteringsutfordringer.
- I undersøkelsen ble det også stilt spørsmål om eventuell bruk av ekstern kompetanse i embetene. Bruk av ekstern kompetanse i ulike former og fra ulike miljøer kan være en naturlig strategi i en situasjon der embetet selv mangler faglig kompetanse eller er presset på kapasiteten. Svarene tyder imidlertid på at bruk av ekstern kompetanse i embetene er svært begrenset. Et fagområde skiller seg ut ved å benytte ekstern kompetanse noe mer enn de andre og det er miljø og klima.

4.3.3 Vurderinger fra fagdepartementene av oppgaver, kompetanse og inndeling

Som del av arbeidet med utredningen har det blitt innhentet innspill fra fagdepartementene og direktoratene med synspunkter på dagens fylkesmannsstruktur og oppgaveløsning for eget ansvarsområde. De overordnede fagmyndighetene ble også bedt om å vurdere betydningen av større embeter for eget fagområde. Det ble gitt innspill til følgende fagområder:

- Landbruk
- Helse
- Miljø og klima
- Barnehage og opplæring
- Samfunnsikkerhet og beredskap
- Plan
- Barn og foreldre
- Kommunal styring

I det følgende gjengis hovedpunkter i vurderingene.

Landbruk

Fylkesmannen besitter landbruksfaglig spisskompetanse som er sentral for å nå målet om økt matproduksjon og utvikling av landbruket. En effektiv forvaltning innebærer at de ansatte i landbruksavdelingene hos fylkesmannen jobber med flere typer oppgaver og en kombinasjon av ulike typer oppgaver, slik at fylkesmannen drar veksler på den samlede landbruksfaglige kompetansen i sin myndighetsutøvelse.

I vurderingen på landbruksfeltet er det lagt spesielt vekt på hensynet til geografisk avstand. Landbruk er en stedbunden næring med produksjon og aktivitet over hele landet. Kommunene er vedtaksmyndighet for de fleste av ordningene innenfor landbruksforvaltningen. Kommunene er derfor den mest sentrale brukeren av fylkesmannens veilednings- og kompetansesenterfunksjon. I tillegg til kommunen er aktører innenfor verdikjedene i jordbruk, skogbruk og reindrift viktige brukergrupper, bl.a. gjennom næringsorganisasjonene i landbruket.

Innen tilskuddsforvaltning er fylkesmannen i hovedsak klageinstans, mens kommunene har vedtaksmyndighet for de fleste ordninger innen landbruks- og matområdet. Etter LMDs vurdering har hensynet til tilgjengelighet og nærhet til brukere mindre betydning innenfor dette saksområdet enn innen andre oppgavetyper. Det påpekes at det kan være en fordel med en viss avstand til tilskuddsmottakere med hensyn til rettssikkerhet og likebehandling. Den geografiske avstanden som er i dag mellom fylkesmannen og kommunene vurderes som god nok. LMD påpeker at det er grunn til å tro at større enheter kan gi potensial for spesialisering som vil kunne effektivisere oppgaveløsningen. På den andre siden oppgir embedene at de som jobber med tilskuddsforvaltning også har andre oppgaver i landbruksavdelingene, og at det er med på å sikre kvaliteten i fylkesmannens samlede oppgaveportefølje. Isolert sett kan større enheter gi muligheter for å styrke fagmiljøene ved å organisere oppgavene mer spesialisert, men dette kan ha noen ulemper knyttet til oppgaveløsningen totalt.

Fylkesmannens kontrolloppgaver på landbruksområdet inkluderer fylkesmannens kontrollplan, forvaltningskontroll av kommuner, fylkesmannens foretakskontroll og oppfølging av kontroll. Etter LMDs vurdering er den geografiske avstanden som er i dag mellom fylkesmannen og kommunene hensiktsmessig for å ivareta kontrolloppgavene. Det påpekes samtidig at kontrollområdet rommer komplekse juridiske problemstillinger som krever spisskompetanse, og fylkesmannens kompetanse og kapasitet på området varierer fra embete til embete.

Utviklingsoppgavene er integrert i landbruksavdelingenes øvrige oppgaver. Arbeidet er preget av ulike arbeidsformer som nettverksbygging og partnerskap med andre aktører, tilskuddsforvaltning og langsiktig strategiarbeid. Hovedformålet er å bidra til å utvikle ulike produksjoner, noe som krever god kjennskap til regionale og lokale forhold, herunder potensial og utfordringer knyttet til økt verdiskaping og økt matproduksjon. Fylkesmannen skal tilpasse virkemidlene etter fylkets/regionens særtrekk, og ved større enheter vil det nødvendigvis bli større avstander til der "skoen trykker". Etter LMDs vurdering kan økt avstand derfor være en utfordring for fylkesmannens arbeid på området. En god oppgaveløsning er avhengig av fylkesmannens samlede oversikt og lokalkunnskap. Embedene har i dag i stor grad høy kompetanse innen utviklingsoppgavene, men de har i varierende grad kapasitet til å prioritere området. Det påpekes at større embeter kan gi økt kapasitet, og dermed styrke fylkesmannens innsats på området.

Fylkesmannen er veileder og klageinstans i tilknytning til de sentrale lovene på landbruksområdet med tilhørende forskrifter: konsesjonsloven, jordloven, odelsloven, skogbruksloven, lov om forpaking og lov om regulering av svine- og fjørfeproduksjon og planoppgaver etter plan- og bygningsloven. Vedtaksmyndigheten er i stor utstrekning lagt til kommunene. Juridisk kompetanse kan være et sårbart område i enkelte av fylkesmannens landbruksavdelinger. Større embeter vil ifølge LMD kunne bidra til å styrke den juridiske kompetansen og kapasiteten. I løpet av et år kan det være få saker på et spesifikt juridisk område i et embete. Større og færre embeter kan legge til rette for økt kompetanse og mer spesialisert juridisk kompetanse. Innenfor planområdet har mange embeter allerede samlet planarbeidet i egne enheter, og høstet positive erfaringer ved dette. Det meste av fylkesmannens veiledning

overfor kommunene foregår per epost og telefon, i tillegg til at det gjennomføres kurs og samlinger. Større embeter vil derfor ikke være til hinder for oppgaveløsningen.

Helse og omsorg

HOD har innhentet vurderinger fra Helsedirektoratet og Statens helsetilsyn for deres ansvarsområder. I vurderingene for helseområdet gis det først en vurdering av oppgaver som fylkesmennene utfører for Helsedirektoratet, deretter for helsetilsynet.

Fylkesmannen forvalter tilskudd av ulike typer på helseområdet og nærhet til tilskuddsmottagere er av betydning for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler. *Helsedirektoratet* påpeker at det er en utfordrende oppgave for fylkesmannen allerede i dag, spesielt i de folkerike fylkene og fylkene med mange kommuner.

Beredskap og samfunnssikkerhet er oppgavefelt der fylkesmennene gjør en svært viktig jobb som Helsedirektoratet generelt er fornøyd med, spesielt gjelder dette rapportering og oppfølging under kriser. Helsedirektoratet legger til grunn at en eventuell reduksjon i antall embeter ikke skal medføre noen reduksjon av årsverksinnsatsen. Etter Helsedirektoratets oppfatning krever større embeter at den samlede årsverksinnsats er på minst like høyt nivå som i dag, for å kunne opprettholde en tilfredsstillende dialog med et stort antall kommuner og regionale beredskapsaktører. Det påpekes at det allerede i dagens situasjon gjøres strenge prioriteringer, og at embetene har problemer med å følge opp alle oppgaver på beredskapsfeltet i et ønsket omfang.

Dersom tannhelsetjenester legges på sikt til kommune, påpeker direktoratet at vil det være viktig at tannhelsefaglige kompetanse også bygges i embetene. Per i dag finnes det ikke tannhelsefaglig kompetanse i alle embeter.

Når det gjelder rettssikkerhetsrelaterte oppgaver innenfor spesialisthelsetjenesten som oppbevaring av pasientjournaler og fylkesmannens vurdering av fritak for forvaltningsmessig taushetsplikt, er dette oppgaver som ikke er avhengig av lokalkunnskap eller korte eller lange avstander til tjenesten eller søkeren. Større embeter vil kunne gi faglig og økonomisk nytte ved at færre embeter ivaretar disse oppgavene.

Statens helsetilsyn har gjennom særlovgivningen det overordnede faglige tilsyn med helse- og omsorgstjenesten, barneverntjenestene og sosiale tjenester. Gjennom denne lovgivningen er fylkesmannen tillagt myndighet til å føre tilsyn med tjenestene og er da direkte underlagt Statens helsetilsyn. Fylkesmannen er klageorgan for enkeltvedtak som fattes i virksomhetene og utfører i all hovedsak det operative tilsynet som gjør at Statens helsetilsyn kan løse sitt samfunnsoppdrag.

Når det gjelder fylkesmannsembetenes ressursituasjon og oppgaveløsning, ser Helsetilsynet utfordringer knyttet til kapasitetsutfordringer, variabel resultatoppgivelse mht. saksbehandlingstid og gjennomføring av tilsyn, harmonisering i saksbehandlingen, samt at mange embeter har små fagmiljø og lite robusthet. På denne bakgrunn er kapasitet og gjennomføringsevne i fylkesmannsembetene beskrevet som den største risikoen i Statens helsetilsyns risikovurdering. Helsetilsynet påpeker at dette er utfordringer som kan møtes med ulike tiltak, slik som organisatoriske virkemidler gjennom strukturendringer som berører embetenes størrelse og arbeidsdeling dem imellom. Helsetilsynet understreker at de samlede bevilgningene til fylkesmannsembetene må ligge stabilt også ved en ev. reduksjon av antall embeter. Dersom en inndelingsreform kombineres med betydelige reduksjoner i de økonomiske rammene vil etter Helsetilsynets oppfatning de vesentligste argumentene for å endre dagens organisering falle bort.

Etter Helsetilsynets vurdering må en vurdering av ny struktur for fylkesmannsembetene ivareta følgende hensyn:

- *Sammenheng mellom tilsynsområder:* Tilsyn med helse- og omsorgstjenester, sosial- og barnevernfeltet og andre velferdsområder bør sees i sammenheng. Det bidrar til å bygge god kompetanse som grunnlag for et godt faglig tilsyn. Tilsyns- og klageorganoppgavene bør sees i sammenheng med fylkesmannens råd- og veiledningsoppgaver på de samme fagområdene. Det er betydelige synergier mellom de ulike oppgavene og fylkesmennene har lang erfaring med å utøve de ulike rollene på en ryddig måte. Videre er det etter Helsetilsynets vurdering viktig at tilsynet med henholdsvis kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenesten sees i sammenheng. Det vises blant annet til samhandlingsreformen, som har satt fokus nettopp på samhandling mellom ulike nivåer i helse- og omsorgstjenesten.
- *Nærhet til tjenestene, i særdeleshet kommunene.* Fylkesmannsembetene har ved dagens organisering god kunnskap om enkeltkommuner og tjenestene i kommunene, og kan dermed også se og vurdere samhandlingsbehov mellom statlige regionaliserte tjenester og kommunenes tjenesteyting. Disse kvaliteten må i størst mulig grad videreføres i ny struktur. Også for tilsynet med spesialisthelsetjenesten har erfaringsmessig nærheten til de ulike sykehusene vært fordelaktig. Endringene i organisering av spesialisthelsetjenesten etter foretaksreformen har imidlertid gjort dette bildet mer nyansert, bl. a ved at helseforetak organiseres på tvers av fylkesgrenser og at det overordnede ansvaret er lagt til regionale helseforetak.
- *Samling av ressurser og fagkompetanse.* Oppgavene som klage- og tilsynsorgan stiller store krav til fagkompetansen i embetene. Det er behov for fagpersonell på mange ulike områder og embetene må ikke være for sårbare ved at store og spesialiserte fagområder må ivaretas av enkeltpersoner eller et fåtall medarbeidere. For små og middels store embeter har dette erfaringsmessig medført store utfordringer, i særdeleshet i forhold til tilsynet med spesialisthelsetjenesten.
- *Tilsyn med regionaliserte tjenester:* Tilsyn med de regionaliserte tjenestene stiller krav til kunnskap om og innsikt i de tjenestene. Det er viktig at disse tjenestene kan ha et ryddig og oversiktlig forhold til tilsynsmyndighetene som på sin side må besitte den nødvendige kompetansen. Det forutsetter etter Helsetilsynets erfaring og vurdering at kompetansen samles, bygges og vedlikeholdes i færre enheter enn i dag. Disse enhetene må organiseres slik at det harmonerer med den regionaliseringen som er valgt på de ulike områdene.

Sosialfeltet

ASD kan ikke se at det er grunn til å trekke fram forhold som systematisk tilsier at det er store forskjeller mellom embetene knyttet til oppgaveløsning og kompetanse, i hvert fall ikke forhold som kan analyseres uten å se det i sammenheng med forskjellene i ressurser og kapasitet mellom embetene. ASD påpeker at det er betydelige relative forskjeller i ressurser mellom embetene sett opp mot befolkning og oppgavemengde, men har ikke grunnlag for å si noe om hva som er årsakene til dette.

ASD er på generelt grunnlag positive til en reduksjon i antall embeter. Dette dels for å sikre at de ulike embetene har nødvendig og robust kompetanse på sineområde, og dels fordi departementet mener at det ikke er sentrale forhold ved oppgaveløsningen som tilsier at det er behov for såpass mange embeter som i dag. Mye av dialogen med brukere skjer uansett i praksis via andre kanaler enn personlig oppmøte, så hensynet til nærhet kan ifølge departementet ikke tillegges avgjørende vekt. Behovet for kontakt med kommunene tilsier imidlertid isolert sett at

embetene ikke bør bli for store. ASD antar imidlertid at dette er håndterbart innenfor en struktur med 10 regioner.

ASD understreker at regjeringens forslag til regionalt folkevalgt nivå bør legges til grunn i den videre utredningen av regional struktur for embetene. Departementet mener det er vanskelig å tenke seg at det kan være hensiktsmessig med en regional organisering av embetene som går på tvers av den regionalt folkevalgt nivå. Selv om en i prinsippet kan tenke seg at det er færre embeter enn folkevalgte regioner, har departementet vanskelig for å se at det vil være hensiktsmessig. Noe annet er at embetene på enkelte utvalgte områder likevel kan ha en spesialisering som gjør at noen embeter ivaretar noen oppgaver på vegne av flere embeter. Departementet kan imidlertid ikke i utgangspunktet se at det finnes slike oppgaver innenfor ASDs ansvarsområde.

Videre poengterer ASD at det er gode grunner for å redusere antall regionale strukturer i Arbeids- og velferdsetaten, men ser at det er vanskelig å få til dette med mindre det skjer endringer også i den regionale strukturen for embetene. For ASD er dette et selvstendig argument for å gjøre endringer i embetsstrukturen.

ASD har også innhentet innspill fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Direktoratet påpeker i sitt innspill at embetene ivaretar rådgivningstjenester for publikum både pr. telefon og ved personlig oppmøte. I et rettighetsperspektiv, og i forbindelse med klagesaksbehandlingen, er dette viktig for den enkeltes rettssikkerhet. For den enkelte kan regelverket fremstå som komplisert og vanskelig tilgjengelig. Særlig framheves den komplekse skjønnsutøvelsen og den økonomiske «normberegningen» som vanskelig å forstå for den enkelte bruker. Problemer med å forstå avgjørelser basert på skjønn, samt opplevelsen for den enkelte bruker av å ikke nå fram i NAV-systemet, fører til at brukere tar kontakt med Fylkesmannen. Arbeids- og velferdsdirektoratet understreker at det er viktig at denne muligheten for publikum å komme i kontakt med fylkesmannen beholdes.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ser både fordeler og ulemper med større embeter. Av fordeler mener direktoratet at færre embeter vil bidra til:

- Enklere kommunikasjon mellom fagdepartement/fagdirektorat og embetene. Færre enheter å kommunisere med vil kunne gi mer effektiv styring og kommunikasjon. Antall fagmøter og styringsmøter vil reduseres, og teknologiske løsninger gjør det mulig å kommunisere uten fysiske møter, slik at reiseavstand ikke er avgjørende.
- Enklere å etablere felles praksis.
- Sterkere fagmiljøer og økt profesjonalisering i oppgaveløsningen gitt at ressurser ikke fjernes.

Den største ulempen med en modell med vesentlig færre embeter er, etter direktoratets oppfatning, manglende geografisk nærhet til det området embetet har ansvar for. Manglende geografisk nærhet og flere kommuner å forholde seg til vil kunne medføre en svekkelse av fylkesmannens rolle og kapasitet i forhold til dagens funksjoner. Det gjelder eksempelvis oppfølging av tilskuddskommuner, bistand til fagutvikling i kommunene, dybdekunnskap om kommunene og svekket samordningsfunksjon ut mot kommunene og brukerne.

Miljø og klima

Innspillet fra KLD/Miljødirektoratet legger vekt på at god kontakt med kommunene, herunder veiledning av kommunene og det å være en kompetansebase for kommunene på klima- og miljøområdet, svært viktig for god måloppnåelse og gjennomføring av oppgavene. Avstand til kommuner, kjennskap til naturforholdene og kjennskap til industrien og bedriftene som

miljøforvaltningen skal kontrollere, er dermed viktige faktorer. På miljøområdet er det behov for tilstedeværelse og reisevirksomhet på bl.a. følgende områder:

- Nærhet til naturgrunnet og arealene som forvaltes er like viktig som nærhet til ulike brukergrupper.
- Besøk hos virksomhetene ved gjennomføring av forurensingstilsyn og annen direkte kontakt med virksomheter som reguleres etter forurensingsloven
- Befaringer i konfliktfylte arealforvaltningsspørsmål der fylkesmannen har en rolle
- Møter og direkte kontakt med rovviltnevnder, villreinnemder, nasjonalparkstyrer, m.m. lokalisert ulike steder i landet
- Kommunekontakt og veiledning om oppgaveløsning på klima- og miljøområdet

KLD/Miljødirektoratet påpeker at de i dag opplever at de embetene som må forholde seg til mange kommuner sliter mer med å ha tid og ressurser til å ha god kontakt med kommunene enn de som har færre kommuner å forholde seg til.

Etter KLD/Miljødirektoratets oppfatning er dagens fagmiljø på klima- og miljøområdet i noen av embetene små og sårbare. Jo mindre enheter som har ansvar for miljøforvaltningen på regionnivå, jo større rolle vil enkeltpersoner spille i håndteringen av de enkelte fagområdene. Det understrekes at enkeltembeter kan være sterke eller svake på spesialiserte fagområder (forurensingstilsyn, krav til næringsmiddelindustri, artsforvaltning, motorferdsel, klimatilpasning, osv.). Hovedinntrykket er likevel at embeter med store byregioner har bedre og mer jevn kompetanse enn embeter med få eller ingen større byregioner. Dette kan også skyldes at embetene med storbyregioner i større grad forholder seg til kommuner med press på arealene og har et høyt antall saker på flere saksområder. I tillegg arbeider de oftere opp mot kommuner som selv har god kompetanse på miljøområdet.

KLD/Miljødirektoratet opplever at erfaringer fra sammenslutningen av embetene i Agder har vært positive, bl.a. som følge av større fagmiljø, mer bredde i kompetansen og bredere erfaringsgrunnlag. Flere kan gå på tilsyn i virksomhetene sammen, og slik sett gjennomføre tilsyn med bedre kvalitet.

Barnehage og opplæring

Innspillet på barnehage- og opplæringsområdet er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet (Udir) og gitt tilslutning av KD. Udir understreker at god kvalitet på barnehage- og opplæring er kritisk viktig både for enkeltindivider og for å sikre en god samfunnsutvikling. Fylkesmannen er en sentral aktør i denne sammenheng og derfor er det viktig å få styrket og tilpasset embetene til dagens utfordringer. Det førende premisset for valg av modell og struktur, er at tjenestene fra fylkesmannen holder kvalitetsmessig høy standard. Den valgte strukturen må sikre at fylkesmannen løser sine oppgaver på en kvalitativt god og effektiv måte, til det beste for brukerne.

Udir poengterer at det er særlig viktig at embetene har tilstrekkelig og riktig kompetanse for å løse oppgavene. Udir har erfart over tid at det er store variasjoner i hvordan embetene arbeider og hvilke resultater som oppnås. Mange av embetene er forholdsvis små med lite kapasitet og små fagmiljøer som gjør de ekstra sårbare. Etter direktoratets oppfatning er enkelte embeter på en kritisk nedre grense når det gjelder riktig og tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Det oppstår store problemer for disse embetene når de får vakanser eller langtidssykemeldinger.

Udir mener det er særlig på myndighetsområdet at det er viktig og utfordrende å få bygd opp kompetanse. I små embeter er det f.eks. ikke stort nok omfang av enkelte typer klagesaker til å få bygd opp god kompetanse på alle lov- og forvaltningsområder. Fylkesmannen må også ha

kompetanse til å gjennomføre tilsyn med alle opplæringslovens bestemmelser inkludert forskrifter, behandle klagesaker etter dette regelverket og gi skoleeierne god veiledning om regelverket. Tilsvarende gjelder på barnehageområdet, hvor fylkesmannen har veiledningsansvar for hele barnehageloven med forskrifter, er klageinstans på flere områder og skal føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Fylkesmannen har også veiledningsansvaret og klagesaksbehandlingen for frittstående skoler. I tillegg er fylkesmannen tilskuddsforvalter og har oppgaver knyttet til eksamensfeltet og statistikk.

Udir påpeker at det kan være en fordel med noe avstand mellom myndighetsorganet og de som myndigheten utøves mot. Myndighetsrollen forutsetter at embetene utøver sine oppgaver uavhengig av relasjon til kommunene. En tett og nær relasjon til kommunene, som vil kunne være en fordel ved utføring av veilednings- og støttende oppgaver, kan føre til utfordringer ved utføring av myndighetsoppgaver. Det kan også skape spenninger mellom de to ulike rollene som fylkesmannen må innta ovenfor den enkelte kommune.

Udir konkluderer at større og mer sammensatte fagfellesskap er ønskelig for å sikre kvalitet i oppgaveløsningen. Direktoratet påpeker behov for å koble ulike typer fagkompetanse sammen for å sikre samordning og gode helhetlige løsninger. For at embetene skal kunne forvalte alle sine roller med mangfoldet av verktøy og virkemidler, vil en sammenslåing og reduksjon av embeter være et svært godt grep etter direktoratets syn.

Barn og foreldre

BLD vektlegger i likhet med flere andre departementer at god kvalitet i oppgaveløsning stiller krav til både nærhet og kompetente fagmiljøer.

Fylkesmannen fører tilsyn med barneverninstitusjonene og tilsyn blir gjennomført ved minst to eller fire institusjonsbesøk hvert år. Med tanke på nærhet til brukerne påpeker BLD at det kan være negativt med en sammenslåing av fylkesmannsembeter hvis det medfører for store avstander. Innen barnevernet er det krav til samtaler med barn på institusjon, og dette stiller spesielle krav til nærhet. Fylkesmannen fører også tilsyn med at den kommunale barneverntjenesten utfører sine lovpålagte oppgaver. Det er ønskelig at den enkelte fylkesmann har god lokalkunnskap om barneverntjenestene i sitt fylke. Etter BLDs vurdering bør fylkesmannens ansvarsområde derfor ikke favne om flere kommuner enn at det er mulig å ha slik kunnskap, eller at man sikrer at større embeter har tilstrekkelig ressurser til å gjennomføre tilsynene på en god måte.

BLD påpeker samtidig kompetanse- og styringsmessige gevinster ved færre embeter. Ved større og færre enheter vil volumet innen de ulike saksområdene øke, slik at embetene vil få større fagmiljøer som vil være mindre sårbare og lettere kan bygge opp og holde på kompetanse. Med færre enheter vil det også bli enklere å få til enhetlig oppgavegjennomføring. Styringen av fylkesmannsembetene vurderes også å bli enklere. Blant annet når det gjelder tilsyn vil det bli enklere å ha felles opplæring i tilsynsoppgaver med felles metodikk i gjennomføringen.

BLD påpeker at styrking av fagkompetanse henger sammen med tilstrekkelig volum i saker. Større embeter kan være én måte å oppnå det. En annen kan være å bygge opp spesialkompetanse ved enkeltembeter. Eksempelvis er fylkesmannsembetenes oppgave med godkjenning av utenlandske ekteskap lagt til ett embete. Dette embetet gjør denne oppgave for samtlige embeter og på denne måten sikres at saksbehandlere ved embetene får nok saker og kan oppretthold kompetansenivå.

Plan- og bygningsloven

Etter plan- og bygningsloven (pbl.) har fylkesmannen og fylkeskommunen et delt veilednings- og samordningsansvar knyttet til kommunal planlegging. Planleggingsoppgavene krever kunnskap om fysiske, samfunnsmessige og menneskelige forhold i kommunene. Sakene dreier seg ofte om langvarige prosesser, der lokalkunnskapen er avgjørende. Befaringer og møter er viktige. Kommunene skal i normale, større planprosesser delta på flere møter om saken, enten i fylkeskommunen, hos fylkesmannen eller i kommunen.

KMD opplever at det er store variasjoner i hvor aktivt fylkesmennene følger opp sine oppgaver etter pbl. Forutsetningene er ulike, og det er ikke nødvendigvis slik at de store løser oppgavene bedre enn de små. Evalueringer viser at det er mange ulike arbeidsformer som brukes, ofte begrunnet med ulike behov og tradisjoner. KMD understreker at det er vesentlig at en strukturreform for fylkesmannen i størst mulig grad bygger opp om det mangeårige arbeidet som er gjort for å utvikle samarbeidsklima og effektive og gode prosesser.

KMD understreker betydningen av fylkesmannen og folkevalgt regionalt nivå får felles inndeling dersom det blir større regioner. En mer enhetlig regioninndeling for de regionale statlige myndigheter med nye regioner, vil forenkle samordningen, enten den skal gjøres av fylkesmannen eller fylkeskommunen. Det vil også ligge en potensiell fordel her i at deltakelse i regionale planprosesser, vegledningsarbeidet og koordineringen av større prosjekter med mange aktører i regionen, kan effektiviseres.

Kommunal styring

Fylkesmennene utfører flere kommunerettede oppgaver på oppdrag av KMD. KMD ved gir følgende vurderinger av fylkesmannens fremtidige struktur og egne fagområder:

- Inndelingsfeltet: Færre embeter og større fagmiljø kan gjøre embetene bedre i stand til å bistå kommunene i inndelingssaker. Færre kommuner kan samtidig føre til færre saker på inndelingsfeltet, men det er også mulig at de kan bli flere grensejusteringssaker i etterkant av kommunereformen.
- Kommunalrett og forvaltningsrett: En endret struktur med større embeter har den fordel at fagkapasiteten på kommunalrett og forvaltningsrett kan bli større, bedre og mer robust. Siden embetenes arbeid på dette området blant annet handler om individuell veiledning til den enkelte kommune, vil embeter som dekker for mange kommuner være uheldig og hindre den lokalkunnskap og kontakt som embetene trenger med den enkelte kommune.
- Kommunerettet samordning: Færre embeter vil muligens kunne gi bedre og mer målrettet kommunerettet samordning, ettersom embetene vil kunne se enda flere kommuner i sammenheng. Dersom embetene får for mange kommuner å følge opp innenfor et stort geografisk område, kan samtidig innsikt i den enkelte kommunes behov og muligheter bli svekket.
- Modernisering i kommunene: Større embeter vil sannsynligvis medføre flere prosjektsøknader å vurdere for fylkesmannen. Konkurransen om skjønnsmidler vil kunne bli hardere, og dette vil kunne framtvinge bedre kvalitet og større krav til overføringsverdi til andre kommuner for de prosjektene som får tilsagn.
- Kommuneøkonomiområdet: Større embeter vil kunne gi større fagmiljøer og mindre sårbarhet. I noen tilfeller vil en trolig også oppnå mer likebehandling, selv om fylkesmennene har frihet til å tilpasse sine virkemidler ut fra lokale behov. Større embeter kan føre til mindre nærhet og kunnskap om/kjennskap til forhold i enkeltkommuner. Samlet sett antar vi at fordelene med bedre fagmiljøer og mindre sårbarhet mer enn oppveier ulempene med lokalkunnskap.

Samfunnssikkerhet og beredskap og vergemål

JD ser fordeler med færre embeter på samfunnssikkerhetsområdet og knytter det til bedre forutsetninger for samordning og styrket kompetanse. Etter JDs oppfatning bør ny inndeling samsvare mest mulig med nye politidistrikter. Heller ikke i sammenheng med ny organisering av brann- og redningsvesenet ser departementet betenkeligheter med færre embeter. JD ser imidlertid at for store avstander for tilsyn og veiledning mot kommunene kan skape utfordringer også på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet.

JD har også innhentet vurderinger fra Statens Sivilrettsforvaltning (SRF) på fagområdene fri rettshjelp og vergemål. SRF understreker at det er hensiktsmessig at fagområdene vergemål og rettshjelp også bør inngå i fylkesmannsembetenes fremtidige oppgaveportefølje. Dette er sentrale oppgaver innenfor rettssikkerhetsområdet, som SRF anser bør forbli på statlig nivå.

Etter SRFs vurdering vil færre fylkesmannsembeter som dekker større geografiske områder og et større antall personer enn de gjør i dag, bidra til å sikre større grad av rettslikhet i saker om fri rettshjelp. Dersom det etableres større fylkesmannsembeter, vil antakelig samhandlingen mellom de ulike embetene også kunne bli noe forenklet. SRF anser at en sammenslåing av fylkesmannsembeter kan få enkelte negative konsekvenser på vergemålsområdet. Fylkesmannsembetene har på vergemålsområdet førstelinjeoppgaver som krever kontakt med verger og representanter. Slik sett skiller dette området seg noe fra mange av de andre ansvarsområdene til fylkesmennene. Blant annet skal fylkesmennene i henhold til vergemålsloven ha samtale med den som er begjært satt under vergemål før vedtak treffes.. Videre skal fylkesmannen som lokal vergemålsmyndighet føre tilsyn med vergene i sitt område, samt gi vergene nødvendig opplæring, veiledning og bistand. Denne type arbeid innebærer etter SRFs vurdering at det er en fordel at de geografiske enhetene ikke er for store.

Oppsummering av fagmyndighetenes vurderinger

Innspillene fra henholdsvis fagdepartementer og direktorater kan oppsummeres i noen hovedpunkter.

- Mange av fagdepartementene peker på at embetene på enkeltområder har en sårbar kompetanse. Oppdragsdepartementene/direktoratene fremstår som mer kritiske til deler av kompetansesituasjonen ved embetene enn det embetene selv gir uttrykk for.
- Det er både faglige og administrative stordriftsfordeler å hente ut ved større enheter, men dersom embetene blir for store vil det også være transaksjonskostnader knyttet til behovet for intern samordning og økt kontrollspenn.
- En del av oppgaveporteføljen på mange av fagområdene er avhengig av en viss nærhet mellom embetet og de ulike brukergruppene. Både antallet kommuner og geografisk avstand vil ha betydning for oppgaveløsning og tjenesteproduksjon.
- Større enheter kan gi rom for mer spesialisering enn i dag, samt bidra positivt i rekrutteringsøyemed, men kan også medføre at man mister noen av fordelene ved dagens integrerte oppgaveløsning.
- En mer felles inndeling av regional stat som samtidig i størst mulig grad speiler inndelingen av det folkevalgte regionale nivået vil forenkle samhandling og samordning i offentlig sektor.

4.4 Regional avstandsanalyse

Generelt kan det antas at fylkesmannens oppgaveløsning og mulighet for å holde god kontakt med kommunene påvirkes av kommunestrukturen og interne reiseavstander. For å beskrive forskjeller i avstander og tilgjengelighet til kommunene nærmere, er det gjennomført en regional avstandsanalyse for alle landets fylker. Analysen bygger på egne data fra SSB som måler reiseavstand mellom alle landets rådhus. Beregningene gjelder landverts og sjøverts kommunikasjon slik veg- og fergenett var utbygd i 2015. Bruk av fly inngår ikke i analysene.

Innenfor hvert fylke er det beregnet en gjennomsnittlig reiseavstand fra Statens hus (fylkesmannens lokalisering) til rådhusene i fylket. Kommunene er gruppert i ulike avstandssoner og det er beregnet lengste og korteste reiseavstand til aktuelle kommuner. Avstanden til rådhusene vurderes som et relevant avstandsmål bl.a. ved tilsyn, rådgivning og veiledning. Besøk til tilsynsobjekter som skoler og sykehjem kan innebære andre reisebehov. Det antas likevel at avstanden fra Statens hus til det administrative sentrum i kommunene (rådmhuset) er en god indikator på geografiske avstandsforskjeller mellom fylkene.

I beregningene er det antatt at Statens hus har samme lokalisering som rådhuset i vertskommunen. Avstander ved båttransport er beregnet etter SSBs regler. I beregningene inngår ikke optimalisering av reiseruter.

Av tabell 4.6 fremgår beregnede reiseavstander målt i kilometer fra Statens hus til rådhusene i fylkets kommuner. I tabellene er fylkene rangert etter økende gjennomsnittlig reiseavstand. Tall for Aust- og Vest-Agder er beregnet hver for seg i lys av at endelig lokalisering for det nye fylkesmannsembetet ikke er bestemt.

Tallene dokumenterer at dagens fylkesinndeling og dagens fylkesmannsstruktur innebærer svært store forskjeller i interne reiseavstander. Gjennomsnittlige beregnet reiseavstand til rådhusene varierer fra under 30 kilometer i Vestfold til over 300 kilometer i Nordland og Finnmark. Det er grunn til å merke seg at Nordland kommer ut som landets mest krevende fylke ut fra interne reiseavstander og antall kommuner med stor avstand fra Statens hus. Det er også svært lange avstander i Finnmark, med bl.a. størst beregnet maksimalavstand på 66 mil, men reisebehovet er likevel betydelig større i Nordland som følge av at fylket har over dobbelt så mange kommuner som Finnmark (44 mot 19).

Tallmaterialet gir grunnlag for å gruppere fylkene i tre grupper ut fra følgende avstandskriterier:

1. Fylker med gjennomgående korte interne reiseavstander der et flertall av kommunene i fylket kan nås innenfor en reisetid på inntil 60 minutter (én vei). Her inngår følgende åtte fylker: Vestfold, Oslo, Akershus, Østfold, Vest-Agder, Telemark, Aust-Agder og Buskerud. De åtte fylkene dekkes i dag av seks fylkesmenn.
2. Fylker med betydelige reiseavstander der et flertall av kommunene krever en reisetid på 1-2 timer eller mer (én vei). Her inngår følgende åtte fylker: Rogaland, Sør-Trøndelag, Hordaland, Nord-Trøndelag, Oppland, Hedmark, Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane. De åtte fylkene dekkes i dag av like mange fylkesmenn.
3. Fylker med svært store reiseavstander der et flertall av kommunene krever reisetider på mer enn 2 timer (én vei): Her inngår tre fylker som alle har egen fylkesmann: Nordland, Troms og Finnmark.

Som del av analysen er det også beregnet rekkevidde målt i antall kommuner som kan nå fra alle Statens hus uavhengig av dagens fylkesgrenser. Beregningen er gjort innenfor hhv. 1 og 2 timers reisetid, se tabell nedenfor. Beregningen gir som resultat at flere av fylkesmennene på Østlandet kan nå et betydelig antall kommuner utenfor eget fylke innenfor 1 times reisetid. Det gjelder særlig Fylkesmannen i Buskerud, Oslo og Akershus og Østfold. Tilsvarende er ikke tilfelle for fylkesmennene på Vestlandet og i Midt-Norge, hvor økt rekkevidde utenfor eget fylke forutsetter inntil 2 timers reisetid for å nå et betydelig antall kommuner. I Nord-Norge gir beregningen ingen endring i rekkevidde fordi flertallet av kommunene allerede ligger utenfor to timers reisetid med gjeldende fylkesinndeling.

Fylke	Gjennomsnittlig reiseavstand til rådhusene i fylket (km)	Største avstand til rådhus (km)	Minste avstand til rådhus (km)	Antall rådhus innenfor 30 km	Antall rådhus innenfor 30-60 km	Antall rådhus innenfor 60-120 km	Antall rådhus utenfor 120 km	Antall kommuner
Vestfold	29	60	5	9	5	0	0	14
Oslo og Akershus	37	77	13	9	12	2	0	23
Østfold	48	106	4	5	8	5	0	18
Vest-Agder	66	143	10	4	3	7	1	15
Aust-Agder	71	200	12	4	6	3	2	15
Telemark	72	137	9	5	5	4	4	18
Rogaland	72	183	8	8	6	8	4	26
Buskerud	82	200	6	6	6	3	6	21
Hordaland	85	194	16	6	6	13	8	33
Sør-Trøndelag	89	162	19	5	2	13	5	25
Oppland	97	183	20	3	4	12	7	26
Nord-Trøndelag	98	215	21	2	5	9	7	23
Møre og Romsdal	99	199	22	3	5	17	11	36
Hedmark	108	240	12	5	3	6	8	22
Sogn og Fjordane	125	230	23	2	3	7	14	26
Troms	172	300	61	1	0	5	18	24
Finnmark	307	662	51	1	1	2	15	19
Nordland	315	568	55	1	1	4	38	44

Tabell 4.6 Beregnet reiseavstand målt i kilometer fra Statens hus til rådhusene i kommunene. 2015. Kilde: NIVI/SSB

Fylke	Antall kommuner i eget fylke	Antall rådhus innenfor 60 min i eget fylke	Antall rådhus innenfor 60 min uavhengig av fylkesgrense	Økt rekkevidde innenfor 60 min	Antall rådhus innenfor 120 min i eget fylke	Antall rådhus innenfor 120 min uavhengig av fylkesgrense	Økt rekkevidde innenfor 120 min
Buskerud	21	12	40	28	17	91	74
Oslo og Akershus	23	22	43	21	23	93	70
Østfold	18	16	31	15	18	77	59
Vest-Agder	15	9	16	7	14	31	17
Telemark	18	10	17	7	18	53	35
Hedmark	22	9	14	5	15	51	36
Vestfold	14	14	18	4	14	77	63
Aust-Agder	15	9	12	3	13	35	22
Oppland	26	9	11	2	20	35	15
Sør-Trøndelag	25	8	9	1	21	33	12
Hordaland	33	12	12	0	23	24	1
Rogaland	26	11	11	0	22	26	4
Møre og Romsdal	36	8	8	0	22	22	0
Nord-Trøndelag	23	7	7	0	18	28	10
Sogn og Fjordane	26	5	5	0	15	17	2
Finnmark	19	4	4	0	4	4	0
Nordland	44	2	2	0	7	7	0
Troms	24	2	2	0	6	6	0

Tabell 4.7 Beregnet reisetid fra Statens hus til kommuner innenfor og utenfor eget fylke. 2015.
Kilde: NIVI/SSB

4.5 Samsvarsanalyse for regional statsforvaltning

NIVI Analyse har nylig gjennomført en kartlegging av administrative inndelinger for 38 statsetater med regionale ledd, jf. oversikt i tabellen nedenfor. Gjennomgangen viser at de 38 statsetatene har valgt 36 forskjellige administrative inndelinger. De fleste etater har valgt betydelig større enheter enn fylkene og det er bare tre av etatene som har nøyaktig samme administrative inndeling, nemlig Vegvesenet, Bufetat og Skatteetaten (fem regioner). Fylkesmannen er for tiden eneste statsetat som har en inndeling i 17 enheter.

Virksomhet/etat	Antall etater	Antall regioner	Antall regionkontor	Lokale kontor
Hovedredningssentraler	1	2	2	
Værvarslingsregioner	1	3	3	
Helseregioner, Statped	2	4	8	
Vegvesenet, Bufetat, Skattetaten, Kystverket, Eltilsynet, Kriminalomsorgen, Lånekassen, Mattilsynet, NVE, Statsbygg, Jordsk.dømmer, Justervesenet	12	5	60	288 skattekontor , 20 vegavdelinger, 77 trafikkstasjoner, 34 jordskifteretter
IMDI, UDI, Toll, DFØ, Husbanken, Lagdømmer, Jernbaneverket	7	6	42	66 tingretter
Arbeidstilsynet, Fiskeridirektoratet, Sjøfartsdirektoratet	3	7	21	
Statsarkivet	1	8	8	
Forbrukerrådet, Statsadvokatembeter	2	10	20	
Heimevernet, Bispedømmer	2	11	22	107 prostier
Politiet, Kartverket, Fylkesnemnda for sosiale saker	3	12	36	354 politi- og lensmannskontor
Innovasjon Norge	1	15	15	
Fylkesmannen	1	17	17	
NAV	1	19	19	456 NAV ktr
Sivilforsvaret	1	20	20	
Sum	38 statsetater	36 ulike inndelinger	293 regionale kontor	Mer enn 1400 lokale kontor

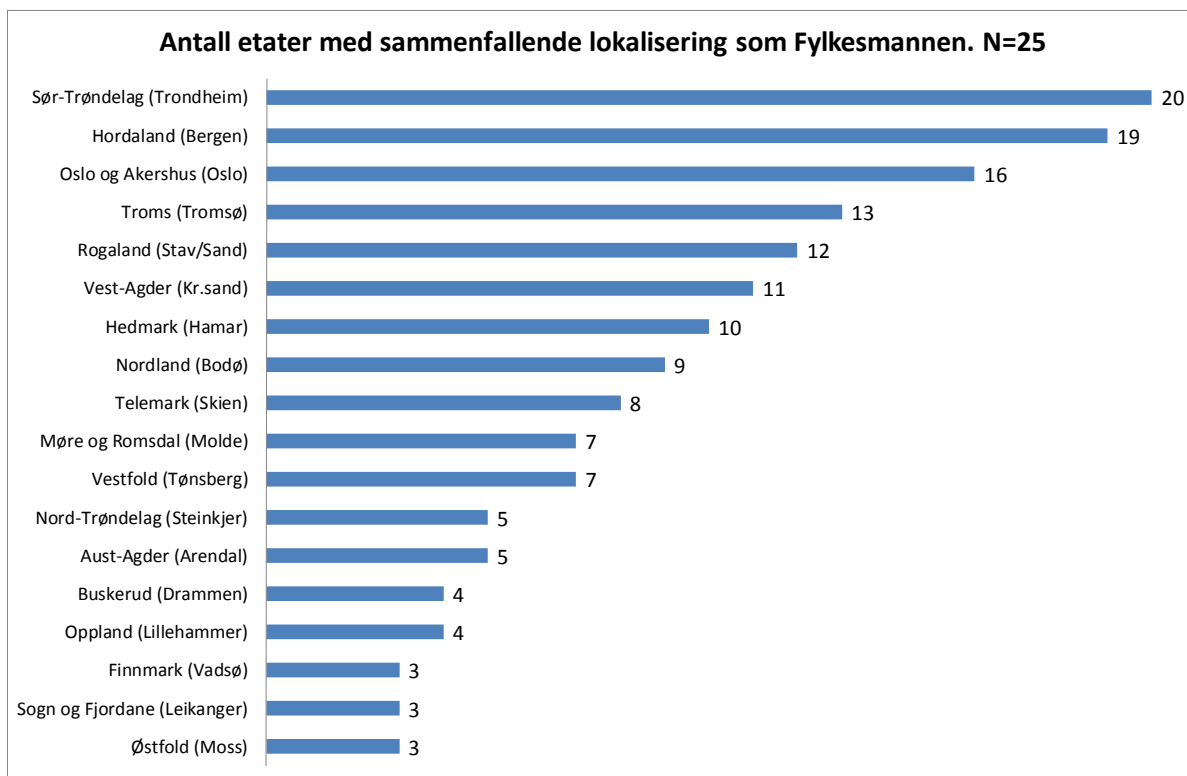
Tabell 4.8 Administrative inndelinger for 38 regionale statsetater pr. 1.1.2016¹¹. Kilde: NIVI

Som grunnlag for en nærmere vurdering av behov for samvirke og evt. en mer formell samordning mellom fylkesmannen og andre viktige regionale statsetater, har sekretariatet gjort en nærmere analyse av lokaliseringmønster for 25 utvalgte statsetater. Blant etatene inngår dels kommuneorienterte etater som IMDI, UDI og Bufetat, dels beredskapssetater som politi, sivilforsvar, NVE og Mattilsynet, og dels en del andre etater som kan være viktig for fylkesmannen som Tolletaten, Skatteetaten, Fiskeridirektoratet etc. Målet med analysen er å finne ut i hvilken grad det er samsvar i lokaliseringen av de ulike etatene for de ulike fylkesmannsembetene.

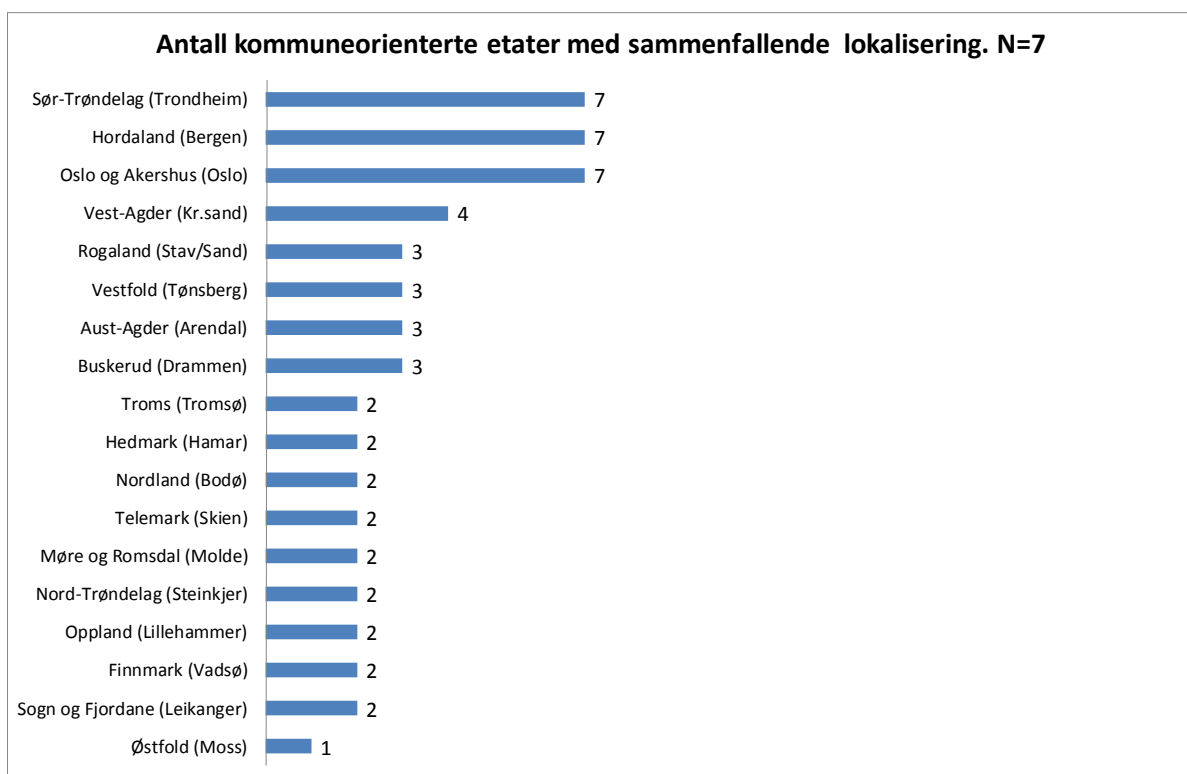
Kartleggingen gir grunnlag for følgende konklusjoner:

- Lokaliseringmønsteret for de 25 etatene framstår som svært spredt og dårlig tilpasset hensynet til samordning og effektivt samvirke mellom statsetatene. De 25 etatene har i dag regionkontor spredt på 53 forskjellige steder i landet.
- Store avvik i lokaliseringmønster gjelder både kommuneorienterte etater, viktige beredskapssetater og flere andre statlige etater hvor administrative samordningshensyn kan gjøre seg gjeldende
- Graden av samlokalisering av statsetater i samme by er best i Sør-Trøndelag (Trondheim) og Hordaland (Bergen), dårligst i Østfold (Moss), Sogn og Fjordane (Leikanger) og Finnmark (Vadsø)

¹¹ Fiskeridirektoratet har vedtatt ny regionstruktur fra 1.1.2016 med overgang til fem regioner og til sammen 20 lokale kontorsteder langs kysten. Det vil også skje visse endringer i grensene for statsadvokatembetene som følge av nye politidistrikter.



Figur 4.6 Antall regionale statsetater som har sammenfallende lokalisering med fylkesmannen (samme by). Registrering for 25 utvalgte etater. Stavanger/Sandnes er regnet som ett byområde. Kilde: NIVI



Figur 4.7 Antall kommuneorienterte statsetater som har sammenfallende lokalisering med Fylkesmannen (samme by). Registrering for syv utvalgte etater inkl. Fylkesmannen. Stavanger/Sandnes er regnet som ett byområde. Kilde: NIVI



Figur 4.8 Antall beredskapssetater som har sammenfallende lokalisering med fylkesmannen (samme by). Registrering for åtte utvalgte etater inkl. fylkesmannen. Stavanger/Sandnes er regnet som ett byområde. Kilde: NIVI

Nr	Statlig etat (antall regioner)	Østf.	Osl. Ak.	Hed.	Opp.	Busk.	Vestf.	Tel.	A.Agd.	V.Agd.	Rog.	Hord.	S&F	M&R	S.Trø.	N.Trø.	Nor.	Tro.	Fin.
1	Fylkesmannen (18)	Moss	Oslo	Hamar	Lilleham.	Dram.	Tønsb.	Skien	Arendal	Kr.sand	Stav.	Bergen	Leikang.	Molde	Tr.heim	Steinkj.	Bodø	Tromsø	Vadsø
2	IMDI (6)	Oslo	Oslo	Gjøvik	Gjøvik	Gjøvik	Oslo	Kr.sand	Kr.sand	Kr.sand	Bergen	Bergen	Bergen	Tr.heim	Tr.heim	Tr.heim	Narvik	Narvik	Narvik
3	UDI (6)	Gjøvik	Oslo	Gjøvik	Gjøvik	Gjøvik	Kr.sand	Kr.sand	Kr.sand	Kr.sand	Bergen	Bergen	Bergen	Tr.heim	Tr.heim	Tr.heim	Narvik	Narvik	Narvik
4	Bufetat (5)	Oslo	Oslo	Oslo	Oslo	Tønsb.	Tønsb.	Tønsb.	Tønsb.	Tønsb.	Bergen	Bergen	Bergen	Tr.heim	Tr.heim	Tr.heim	Alta	Alta	Alta
5	Husbanken (6)	Oslo	Oslo	Oslo	Oslo	Arendal Dram.	Arendal Dram.	Arendal Dram.	Arendal Dram.	Arendal Dram.	Bergen	Bergen	Bergen	Tr.heim	Tr.heim	Tr.heim	Bodø	Bodø Ham.fes t	Ham.fest
6	Kriminalomsorgen(5)	Oslo	Oslo	Oslo	Oslo	Tønsb.	Tønsb.	Tønsb.	Sandnes	Sandnes	Sandnes	Bergen	Bergen	Bergen	Tr.heim	Tr.heim	Tr.heim	Tr.heim	Tr.heim
7	NAV fylkesforvaltning (19)	Sarpsb.	Oslo	Hamar	Lilleham.	Dram.	Tønsb.	Skien	Arendal	Kr.sand	Stav.	Bergen	Leikang.	Molde	Tr.heim	Steinkj.	Bodø	Tromsø	Vadsø
8	Sentralenheten for fylkesnemndene (12)	Moss	Oslo	Lilleham.	Lilleham.	Dram.	Dram.	Skien	Kr.sand	Kr.sand	Stav.	Bergen	Bergen	Molde	Tr.heim	Tr.heim	Bodø	Tromsø	Tromsø
9	Kartverket (12)	Oslo	Oslo	Hamar	Hamar	Oslo	Skien	Skien	Kr.sand	Kr.sand	Stav.	Bergen	Bergen	Molde	Tr.heim	Steinkj.	Bodø	Tromsø	Vadsø
10	Arbeidstilsynet (7)	Moss	Oslo Moss	Hamar	Hamar	Hamar	Skien	Skien	Skien	Skien	Bergen	Bergen	Bergen	Tr.heim	Tr.heim	Tr.heim	Finnsnes	Finnsnes	Finnsnes
11	Skatteetaten (5)	Oslo	Oslo	Oslo	Oslo	Skien	Skien	Skien	Skien	Skien	Bergen	Bergen	Bergen	Tr.heim	Tr.heim	Tr.heim	Tromsø	Tromsø	Tromsø
12	Tolletaten (6)	Fredst.	Oslo	Fredst.	Fredst.	Kr.sand	Kr.sand	Kr.sand	Kr.sand	Kr.sand	Bergen	Bergen	Bergen	Tr.heim	Tr.heim	Tr.heim	Tr.heim	Tromsø	Tromsø
13	Lagdømmer (6)	Oslo	Oslo	Hamar	Hamar	Hamar	Oslo	Skien	Skien	Skien	Skien	Bergen	Bergen	Bergen	Tr.heim	Tr.heim	Tr.heim	Tromsø	Tromsø
14	Statsadvokatembeter (10)	Oslo	Oslo	Hamar	Hamar	Hamar	Oslo	Skien	Skien	Skien	Kr.sand	Kr.sand	Stav.	Bergen	Bergen	Bergen	Molde	Tr.heim	Tr.heim
15	Bispedømmer (11)	Fredst.	Oslo Fredst.	Hamar	Hamar	Tønsb.	Tønsb.	Kr.sand	Kr.sand	Kr.sand	Stav.	Bergen	Bergen	Bergen	Tr.heim	Tr.heim	Bodø	Tromsø	Tromsø
16	Statped (4)	Oslo	Oslo	Oslo	Oslo	Oslo	Oslo	Oslo	Oslo	Oslo	Bergen	Bergen	Bergen	Tr.heim	Tr.heim	Tr.heim	Tromsø	Tromsø	Tromsø
17	Statsbygg (5)	Oslo	Oslo	Oslo	Oslo	Porsgr.	Porsgr.	Porsgr.	Porsgr.	Porsgr.	Bergen	Bergen	Bergen	Tr.heim	Tr.heim	Tr.heim	Tr.heim	Tromsø	Tromsø
18	Politi (12)	Ski	Oslo Ski	Hamar	Hamar	Tønsb.	Tønsb.	Tønsb.	Kr.sand	Kr.sand	Stav.	Bergen	Bergen	Ålesund	Tr.heim	Tr.heim	Bodø	Tromsø	Kirkenes
19	Mattilsynet (5)	Ås	Ås	Brum.dal	Brum.dal	Brum.dal	Brum.dal	Brum.dal	Sandnes	Sandnes	Sandnes	Sandnes	Sandnes	Steinkj.	Steinkj.	Steinkj.	Sortland	Sortland	Sortland
20	Statens vegvesen (5)	Lilleham.	Lilleham.	Lilleham.	Lilleham.	Lilleham.	Arendal	Arendal	Arendal	Arendal	Arendal	Leikang.	Leikang.	Leikang.	Molde	Molde	Molde	Bodø	Bodø
21	Siviltforsvaret (20)	Sarpsb.	Oslo	Hamar	Rena	Dram.	Stavern	Porsgr.	Arendal	Kr.sand	Sandnes	Bergen	Sogndal	Molde	Tr.heim	Steinkj.	Bodø Harstad	Harstad	Ham.fest Kirkenes
22	Heimevernet (11)	Rygge	Oslo	Elverum	Elverum	Kongsb.	Rygge	Kongsb.	Sandnes	Sandnes	Sandnes	Bergen Åndalsn.	Bergen Åndalsn.	Åndalsn.	Værnes	Værnes	Mosjøen Narvik	Narvik	Lakselv
23	NVE (5)	Hamar	Hamar	Hamar	Hamar	Tønsb.	Tønsb.	Tønsb.	Tønsb.	Tønsb.	Førde	Førde	Førde	Tr.heim	Tr.heim	Tr.heim	Narvik	Narvik	Narvik
24	Kystverket (5)	Arendal	Arendal			Arendal	Arendal	Arendal	Arendal	Arendal	Hauges.	Hauges.	Hauges.	Ålesund	Ålesund	Ålesund	Kabelvåg	Hon.våg	Hon.våg
25	Fiskeridirektoratet (5)	Egers.	Egers.	Egers.	Egers.	Egers.	Egers.	Egers.	Egers.	Egers.	Måløy	Måløy	Fos.våg	Fos.våg	Fos.våg	Fos.våg	Bodø	Tromsø	Tromsø

Tabell 4.9 Lokalisering av regionkontor for fylkesmannen og øvrig regional statsforvaltning. Status pr 1.1.2016. Kilde: NIVI

5. Utviklingstrekk og reformer

Utgangspunktet for denne utredningen er kommunereformens målsetting om at færre og større kommuner åpner for å vurdere hvor stort geografisk område og antall kommuner et fylkesmannsembete skal håndtere. I det følgende kapitlet drøftes sammenhengen mellom fylkesmannens inndeling og pågående reformarbeid og andre utviklingstrekk i forvaltningen. På hvilken måte kan ulike utfall av disse reformprosessene legge føringer og påvirke strukturen for fylkesmannen? I tillegg til kommunereformen rettes oppmerksomheten mot regionreformen og andre sektorreformer i regional stat. Kapitlet gir også en oversikt over hovedtrekk i de nordiske reformprosessene på statlig regionalt nivå.

5.1 Behovet for reformer i offentlig forvaltning

Offentlig sektor vil bli utfordret på flere områder de neste årene; vesentlig lavere oljeinntekter og nedbemanning i oljesektoren, utsikter til kraftig økning i immigrasjonen til Norge, lavere produktivitet og langsiktige konsekvenser av “eldrebølgen”. Et redusert finanspolitisk handlingsrom gjør det stadig viktigere at forvaltningen er omstillingsdyktig og bruker ressursene effektivt og i samsvar med innbyggernes behov. Produktivitetskommissjonen legger til grunn at strammere budsjetter vil kreve hardere prioriteringer og mer «kreativ destruksjon» i offentlig sektor. De pågående strukturreformer i både kommunal og statlig sektor må ses mot denne bakgrunnen.

Rasjonelle og effektive strukturer er en forutsetning for å opprettholde og videreutvikle kompetanse og kapasitet i offentlige organer i tiden fremover.

5.2 Kommunereformen

Stortinget har vedtatt at det skal gjennomføres en kommunestrukturereform og alle landets kommuner skal avklare fremtidig inndeling. Reformen ble satt i gang i 2014 og det er forutsatt et tidsløp med varighet frem til 2020. Alle kommuner fikk frist til 1. juli 2016 med å gjøre vedtak om sammenslåing. Departementet la opp til to ulike løp: Kommuner som gjorde kommunestyrevedtak høsten 2015 ble vedtatt sammenslått gjennom kgl. res. i løpet av våren 2016. Disse blir nye kommuner innen 1.1.2018.

1. juli 2016 gikk fristen for de øvrige kommunene for å gjøre vedtak ut. Mange kommuner ser at de vil stå sterkere sammen og har fattet vedtak om å bygge ny kommune. Vedtakene som er gjort så langt viser at det vil bli gjennomført flere kommunesammenslåinger i kommunereformen nå enn det er blitt gjort siden 1967. Kommunenes vedtak oversendes fylkesmennene som skal komme med sine tilrådninger innen 1. oktober. Regjeringen har også lagt til rette for at kommuner som trenger noe mer tid kan bruke høsten 2016 på å komme i mål, og fortsatt være en del av reformen. På bakgrunn av målene for reformen, de lokale prosessene, og fylkesmennenes tilrådninger, vil regjeringen legge frem et samlet forslag til kommunestruktur for Stortinget våren 2017. Øvrige kommuner blir behandlet i en samlet proposisjon til Stortinget om kommunestruktur våren 2017. Etter at Stortinget har behandlet proposisjonen, starter arbeidet med å bygge nye kommuner som formelt vil være nye kommuner innen 1.1.2020.

Kommunereformen og utsiktene til en endret kommunestruktur med større og mer robuste kommuner var et viktig utgangspunkt for å vurdere fylkesmannsstrukturen. Det vil være en heterogen kommunestruktur i Norge også etter kommunereformen med en kombinasjon av

mange små, men også et betydelig antall store kommuner. Den statlige oppfølgingen av kommunene vil også fremover stille krav til et kompetent og effektivt embete som kan føre dialog med og følge opp kommuner med ulike forutsetninger. En videre utvikling der kommunene tilføres stadig nye oppgaver med voksende krav til fagkompetanse og kapasitet vil løpende aktualisere spørsmålet om kommunesammenslåinger også i årene som kommer. En ny inndeling for fylkesmannen må derfor være bærekraftig i et langsiktig perspektiv. Den må være robust for de endringer som vil komme i kommunestrukturen og for nye oppgaver og roller for fylkesmannen i oppfølgingen av kommunene.

5.3 Regionreformen

Ved Stortingets behandling av oppgavemeldingen (Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner*) ga et flertall støtte til regjeringens forslag om utvikling av fylkeskommunene gjennom oppgaver og ansvar som støtter opp om rollen som samfunnsutvikler. Flertallet sa også at nye oppgaver til regionalt folkevalgt nivå forutsetter færre fylkeskommuner/regioner av en viss størrelse. Kommunal- og moderniseringsministeren inviterte i juli 2015 fylkeskommunene til å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. I regjeringens stortingsmelding om nye folkevalgte regioner (Meld. St. 22 (2015–2016)) ber departementet om at fylkeskommunene fullfører disse drøftingene og fatter vedtak innen 1. desember 2016. Det tas sikte på å legge fram en proposisjon med forslag til ny regional struktur våren 2017, der det samtidig redegjøres for hvilke oppgaver og ansvar større regioner skal ha. Regjeringen har mål om om lag ti nye folkevalgte regioner. Stortinget har sluttet seg til dette, jf. Innst. 377 S (2015–2016). Fylkestingene i Nord- og Sør-Trøndelag vedtok den 27. april 2016 å søke Stortinget om sammenslåing av de to fylkene med virkning fra 1. januar 2018.

Målet om større regioner henger sammen med målet om å utvikle regionalt folkevalgt nivå som samfunnsutviklerrolle. Regjeringen mener større regioner har bedre mulighet til å se ulike samfunnsstrukturer, aktører og tiltak i sammenheng, og at større regioner dermed bedre kan bidra til samordning mellom ulike statlige prioriteringer og tiltak i regionen. Som del av dette ønsker regjeringen å styrke regional planlegging ved å gjøre den mer forpliktende for kommuner, regionene selv og staten. Stortinget har sluttet seg til regjeringens forslag til regionreform (Innst. 377 S (2015–2016)). Komiteens flertall (Ap, H, Frp, Krf, V) mener at den regionale statsforvaltningen og de nye regionene må spille mer på lag og at staten regionalt er avgjørende for utvikling av den enkelte region. Dette flertallet *"støtter regjeringens forslag om å gjennomgå de statlige regiongrensene i lys av de nye grensene for folkevalgte regioner"* og mener at *"regjeringen må vurdere regioninndelingen av statlige etater i lys av det nye regionale folkevalgte nivået."* Flertallet mener dette vil styrke samhandlingen mellom staten og regionalt folkevalgt nivå.

Spørsmålet som kan stilles er om fylkesmannens inndeling skal følge det folkevalgte regionale nivået uansett, eller om inndelingen av fylkesmannen bør vurderes uavhengig av hva som blir resultatet av den prosessen som fylkeskommunene nå er invitert til å gjennomføre. Det er ingen formelle føringer som krever at regionalt folkevalgt nivå og fylkesmannen har lik geografisk inndeling. Samtidig er det åpenbart at samhandlingen mellom de to instansene underlettes av felles geografisk inndeling. Sett fra innbyggernes, kommunenes og næringslivets synsvinkel er det utvilsomt også enklere og mer oversiktlig at disse to myndigheter har felles geografi.

Opgavene til det fremtidige folkevalgte regionale nivået vil få betydning for graden av samhandlingsbehov med fylkesmannen. I regjeringens stortingsmelding (Meld. St. 22 (2015–2016)) legges det til grunn at oppgavene som skal overføres skal bidra til å styrke det

folkevalgte regionale nivåets rolle som samfunnsutvikler. Det gjelder bl.a. oppgaver knyttet til regional samferdsel, ressursforvaltning, regional planlegging og næringsutvikling. Den tjenesteytende og innbyggerrettede rollen til det folkevalgte regionale nivået er ikke på samme måte understreket.

På den andre siden vil overføring av nye oppgaver og roller til folkevalgt regionalt kunne innebære enda tettere samhandlingsbehov med fylkesmannen enn i dag. Et sentralt forslag i Meld. St. 22 (2015 – 2016) er å styrke den regionale planleggingen. Mer forpliktende planlegging vil innebære behov for en svært tett dialog og samarbeid mellom region og fylkesmann, både fordi regional plan vil kunne legge føringer for fylkesmannens aktiviteter og fordi fylkesmannen skal samordne øvrige deler av regional stat og deres deltakelse og oppfølging av i regional planlegging. Det taler for godt sammenfall mellom folkevalgte regioner og embetene. I tillegg til styrkingen av regional planlegging er det også foreslått overført oppgaver til nye folkevalgte regioner som vil innebære samarbeidsbehov med fylkesmannen. Det gjelder bl.a. friluftsliv oppgavene som i dag er lagt til fylkesmannen samt fylkesmannens ansvar for statlig eide og sikrede friluftsområder.

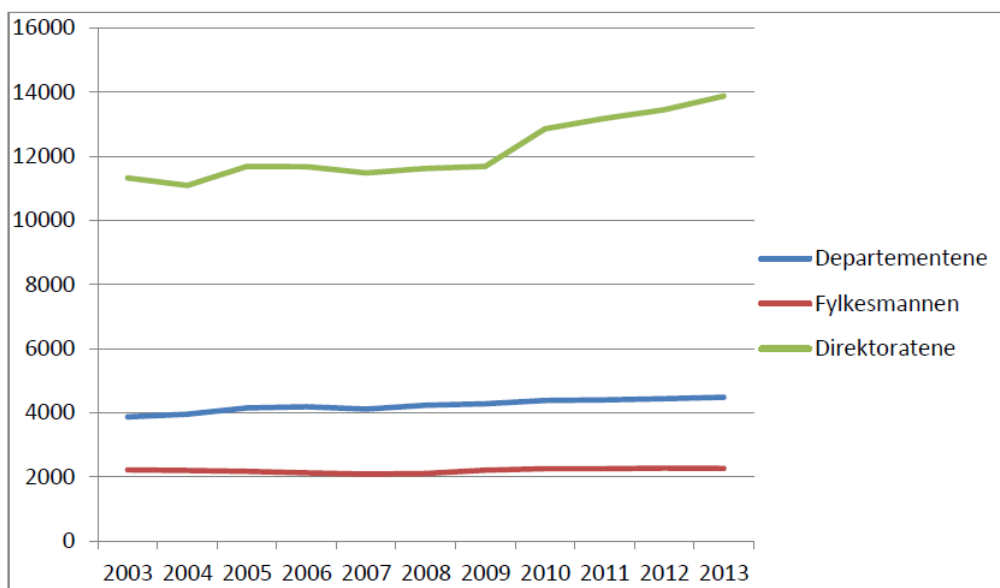
Gjennomføring av regionreformen forutsetter om lag ti nye folkevalgte regioner. Avhengig av hvordan den faktiske inndelingen blir for folkevalgt regionalt nivå, vil det måtte vurderes i hvilken grad ny fylkesmannsstruktur kan sammenfalle med denne inndelingen. På den ene siden bør et fylkesmannsembete i prinsippet kunne omslutte flere fylker. Dette har vært situasjonen i Oslo og Akershus fra 1920 og for Agderfylkene fra 1.1.2016. På den andre siden kan enkelte regioner som går i retning av å være store landsdelsregioner, reise spørsmålet om det kan være flere fylkesmannsembeter innen samme folkevalgte region. Behovet for nærhet til og tilgjengelighet for kommuner og innbygger kan i slike tilfeller tale for en mer finmasket struktur for fylkesmannen. På den andre siden er det er klare ulemper med en slik løsning. I regionale planprosesser vil det for eksempel måtte involveres flere fylkesmannsembeter og nabokommuner innen samme region vil også få føringer fra ulike embeter inn i sine respektive kommuneplanprosesser.

5.4 Statlige sektorreformer

Statlige sektorreformer kan få konsekvenser for fylkesmannsembetene på flere vis. Dels berører reformene den samlede oppgave- og ressursfordelingen internt i staten, dvs. mellom statens organer på ulike nivåer, herunder fylkesmannen. Dels kan sektorreformer endre forutsetninger for samhandling og samordning mellom fylkesmannen og andre regionale statsorganer. Og dels kan sektorreformer innebære at oppgaver flyttes ut av eller legges til embetene.

Vekst i direktoratene

Det er gjennomført betydelige endringer i statlig organisering både på sentralt og regionalt nivå de siste tiårene. Et særlig framtrædende trekk ved forvaltningsutviklingen har vært den sterke veksten av tilsatte i sentralenhetene i direktoratene, det vil si direktoratene uten deres ytre, regionale apparat. Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) har kartlagt utviklingen i direktoratene. Kartleggingen viser at det er færre direktorater nå enn for 20 år siden, men at tallet på årsverk har økt betydelig. I perioden 1992 til 2015 har antall direktorater falt fra 81 (1992) til 60 (2015), mens antall ansatte i direktoratene har økt fra omtrent 9 200 (1994) til omtrent 15 800 (2015), som er en vekst på om lag 70 %, i denne perioden.



Figur 5.1: Årsverksutvikling i departementene, direktoratene og fylkesmannsembetene 2003 - 2013. Kilde: Difi Rapport 2013:11 Merverdi eller unødig omvei

Figur 5.1 viser årsverksutviklingen i hhv. departementene, direktoratene og fylkesmannsembetene. Den viser en økning i antall årsverk for alle tre nivåer, men de siste årene er veksten i direktoratene klart sterkere enn i departementene og i fylkesmannsembetene. Den sterke veksten i sysselsettingen i direktoratene er langt på vei en konsekvens av stadig økende politiske ambisjoner på ulike sektorområder. Oppfølging av handlingsplaner, tiltak og lovvedtak krever økt bemanning, både i direktoratene og i departementene.

Også fylkesmennene berøres av utviklingen av direktoratene. For det første innebærer veksten i direktoratene også vekst i oppgaver, krav og forventninger til embetene. Fylkesmannen med sine fagavdelinger er i mange tilfeller adressater for direktoratenes ambisjoner på ulike sektorområder, ikke minst i rollen som gjennomfører av nasjonal politikk overfor kommunene. For det andre kan det reises spørsmål om ansvars- og ressursfordelingen mellom statens sentrale og regionale ledd er optimal, eller om det er gevinster å hente ved å legge oppgaver og ressurser til regional stat med sin nærhet til kommuner, innbyggere og næringsliv.

Inndeling av regional stat og fylkesmannens tverrsektorielle samordningsansvar

Fylkesmannen samhandler med en rekke regionale statsetater i ulike sammenhenger. Særlig gjelder det i samordningen av ulike statlige interesser, forventninger og krav overfor kommunene¹². Fylkesmannen har videre en horisontal samordningsrolle overfor andre statsetater. Et eksempel på det er oppgaven med å samordne arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket, herunder å utarbeide overordnede ROS analyser for fylket med tiltaksdel som forplikter mange regionale statsetater.

Forutsetningen for å ivareta fylkesmannens tverrsektorielle oppgaver vil påvirkes av organiseringen og inndelingen til de etater fylkesmannen skal samordne/samarbeide med. I løpet av de siste 20 år er det gjennomført en hel rekke endringer av organisatorisk art i ulike statlige sektorer. Endringstakten er fortsatt høy og stadig fremmes det forslag til reformer i statlige sektorer som også innebærer nye statlige regioninndelinger, jf. de senere års arbeid med

¹² Jf Rundskriv nr: H-2143 Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren

strukture reformer for politidistriktene, påtalemyndighet, høyere utdanning, 110 nødsentraler m.fl. Endringsforslagene er primært begrunnet ut fra sektorens særegne behov, og resulterer ofte i separate inndelinger. Gjennomgående velges det større enheter enn fylkene.

For fylkesmannen, og den særskilte samordningsrollen embetet ivaretar kan konsekvensene av den uensartede inndelingen være at det blir praktisk vanskeligere å gjennomføre samordningstiltak. En nylig gjennomført undersøkelse dokumenterer at fylkesmennene opplever voksende utfordringer med å vedlikeholde etablerte samarbeidsarenaer som følge av den uensartede strukturen. Statsetater etablert i store regioner deltar i avtakende grad i samordningsaktiviteter på fylkesnivå som f.eks. jevnlig etatssjefsmøter for de regionale statsetatene i fylkene - både av kapasitetshensyn og fordi arenaen kan oppleves som mindre relevant. Fylkesmannens behov for samarbeid og samordning med andre statsetater kan derfor tale for større enheter enn dagens fylker. Regjeringen har i Meld. St. 22 (2015-2016) varslet at den vil gjennomgå statens regionale grenser i lys av den kommende regionstrukturen. Ambisjonen er bedre sammenfall og tilrettelegging for styrket samhandling og samarbeid. Det tilsier at fylkesmannen og nye regioner også bør sammenfalle best mulig.

Endrede oppgaver

Statlige sektorreformer kan også berøre oppgaver og funksjoner som i dag er lagt til embetene – enten i form av at oppgaver omorganiseres eller trekkes ut av embetene eller at eksisterende oppgaver utvides og eller at det tilføres nye oppgaver. Fire aktuelle eksempler er knyttet til:

- Organiseringen av tilsynet med spesialisthelsetjenesten
- Strukturereform i barnevernet
- Utredning om organiseringen av kunnskapssektoren
- Produktivitetskommisjonen

NOU 2015: 11 *Med åpne kort* drøfter hvordan samfunnet følger opp alvorlige hendelser og mistanke om lovbrudd i helse- og omsorgstjenestene. Utvalget peker på at det i dag er utfordringer med lang saksbehandlingstid og store forskjeller i kompetanse og normering mellom fylkesmannsembetene, noe som er uheldig med tanke på likebehandling. Utvalget mener derfor at det er behov for endringer i organiseringen av tilsynsmyndighetene for å styrke kontrollen med pasient- og brukersikkerheten i tjenestene og for å kunne følge opp alvorlige hendelser raskere. Utvalget foreslår en omorganisering til fire–fem regionale tilsynsenheter og skisserer to ulike modeller for hvordan dette kan gjøres. Med den ene modellen vil regionale enheter direkte underlagt Helsetilsynet være førsteinstans i alle tilsynssaker og ha myndighet til å vedta administrative reaksjoner mot virksomheter og helsepersonell. Med den andre modellen deles tilsynsoppgavene mellom fylkesmennene i hvert enkelt fylke og regionale enheter lagt til noen av fylkesmennene.

Regjeringen har satt i gang et arbeid med en kvalitets- og strukturereform for barnevernet. Det legges blant annet opp til at kommunene skal gis et større faglig og økonomisk ansvar for barnevernet, gjennom overføring av oppgaver fra stat til kommune. Endringer i barnevernet skal bidra til mer tilpassede tjenestetilbud for utsatte barn og familier, sterkere vekt på forebygging og tverretattlig samarbeid i kommunene og bedre oppfølging av barn som er i tiltak. Forslag til endringer er sendt på høring, og det tas sikte på å legge frem en proposisjon for Stortinget våren 2017. Strukturelle endringer vil kunne påvirke Fylkesmannens tilsyns- og veiledningsoppgaver på barnevernsområdet. Ved overføring av oppgaver fra Buf-etat til kommunene, vil fylkesmannen forholde seg til flere tilsynsobjekter. Overføring av oppgaver til

kommunene vil også innebære at fylkesmannens lovfestede veiledningsplikt vil bli tilsvarende utvidet.

Kunnskapsdepartementet satte i april 2015 ned en gruppe for å vurdere organiseringen av de sentraladministrative oppgavene til departementet og underliggende virksomheter. Gruppen fikk i mandat å vurdere arbeidsdelingen mellom departementet og underliggende virksomheter og organiseringen av de sentraladministrative oppgavene utenfor departementet. På bakgrunn av vurderingene skulle gruppen gi anbefalinger om framtidig organisering. Gruppens rapport var på høring fram til april 2016. Gruppen påpeker at Utdanningsdirektoratet ikke har kapasitet til å drive omfattende barnehage- og skoleutvikling på nært hold. Fylkesmennene sitter nærmere skoler, barnehager og deres eiere og har større mulighet til å drive veiledning og utviklingsarbeid som treffer de lokale utfordringene. Det anbefales derfor å styrke fylkesmannens rolle i arbeidet med å veilede, gi råd og bidra til utvikling av skoler, barnehager og deres eiere. Det kan skje ved å delegere oppgaver og ansvar fra Utdanningsdirektoratet.

Produktivitetskommisjonen ble oppnevnt av Regjeringen i 2014 for å fremme forslag som kan styrke produktivitet og vekstevne i norsk økonomi. Kommisjonen avleverte sin sluttrapport februar 2016 og gir i denne en bred analyse av behovet for omstilling og å øke produktiviteten i ulike samfunnssektorer. I sluttrapporten påpeker kommisjonen at offentlig organisering på regionnivået er svært mangfoldig, og koordineringen med fylkesmenn og fylkeskommuner er komplisert. Kommisjonen anbefaler at organiseringen av regional statlig forvaltning gjennomgås med sikte på bedre samordning og et mer effektivt og ensartet mønster. Sammenslåing av statlige etater, slik at det blir færre statlige sektororganer, påpekes som en mulighet. I følge kommisjonen er tiden moden for en reform i fylkesstrukturen med færre og større regioner. Som ledd i en slik reformprosess må regional statlig forvaltning gjennomgås med sikte på bedre samordning og et mer effektivt og ensartet mønster i organiseringen. Kommisjonen legger vekt på at fylkesmannens samordningsrolle må styrkes.

5.5 Endringer i statlig styring av kommunene og fylkesmannens rolle

Endringer i den statlige styringen av kommunene kan også få følger for fylkesmennenes oppgaver og organisering. Fylkesmannen er sektormyndighet på vegne av flere departementer og som sektormyndighet ivaretar fylkesmannen både en iverksettende rolle en faglig rolle og en myndighetsrolle. Sektormyndighetsoppgavene er gitt gjennom særlovgivningen og i tildelingsbrev og embetsoppdrag. Særlig ivaretagelsen av tilsyns-, kontroll og klageoppgavene innebærer en styringsrolle overfor kommunene.

Regjeringen har satt i gang et arbeid med en generell gjennomgang av den statlige styringen av kommunene, med sikte på redusert detaljstyring av større kommuner, jf. Meld. St. 14 (2014-2015). Regjeringen legger grunn at større kommuner vil gi grunnlag for redusert omfang av tilsyn med kommunene. Det legges til grunn at større kommuner med mer robuste fagmiljøer vil ha gode forutsetninger for å ha en god egenkontroll, noe som på sikt kan føre til bedre etterlevelse av lovverket og dermed redusere behovet for statlig tilsyn. En endring og reduksjon av den statlig styring på ulike sektorområder vil kunne innebære endringer i fylkesmannens rolle overfor kommunene. Resultatet av gjennomgangen skal presenteres i en egen proposisjon før påske 2017. I arbeidet vil bl.a. innlemming av øremerkede tilskudd, tilsynsformer og tilsynsomfang vurderes.

Det er likevel ikke åpenbart hvilke konsekvenser en slik endring vil ha for spørsmålet om inndelingen av embetene. På generelt grunnlag kan det hevdes at dersom fylkesmannen «kommuneoppdrag» nedtones og fylkesmannen i tydeligere grad skal fremstå som rettssikkerhetsinstans (klagebehandling) overfor innbyggerne kan hensyn til likebehandling tilsi en mer sentralisert og «harmonisert» behandling av slike sakstyper som igjen kan tale for at embetene ikke blir for mange.

5.6 Nordiske reformprosesser

I Finland, Danmark og Sverige er det i løpet av de siste 10-15 år gjennomført betydelige endringer i landenes regional- og lokalforvaltninger. Reformaktiviteten har også omfattet organiseringen av regional stat. I Sverige og Finland har endringer i den statlige regionale organiseringen delvis skjedd uavhengig av reformer i kommuneforvaltningen, mens i Danmark har det vært en tett kobling mellom kommunereform og endringer av det regionale nivået.

Finland

Den finske lokalforvaltningen består i dag (2016) av 317 kommuner. Enkelte av kommunens tjenester utføres i samarbeid med andre kommuner i samkommuner, særlig innenfor helse og sykehus. Finland har ikke et direkte valgt regionalt nivå, men hver kommune ligger i et av landets 18 (+ Åland) landskap, og hvert landskap har sitt *landskapsförbund* som fungerer som en samkommune. Hvert landskap ledes av et *landskapsförbund* som fungerer som en samkommune for kommunene i landskapet. Landskapsförbundene tar hånd om medlemskommunenes felles interesser. De har bl.a. ansvar for regional utvikling og landskapsplanlegging for kommunene.

Det har vært et markant trekk ved den finske administrative oppbygning at staten har vært rikt representert regionalt og lokalt med ulike organer. Inntil 2010 har den regionale administrative inndelingen dels bestått av statlige län og landskapsinndeling. De historiske landskapene utgjøres av områder som er basert på en viss grad av felles kulturelle og historiske kjennetegn. Et annet fremtredende trekk har vært at den geografiske inndeling av den statlige regionalforvaltning har variert etter oppgaver og sektorer.

I løpet av de siste 15-20 årene har imidlertid den regionale statsforvaltningen gjennomgått store endringer. I 1997 ble antall statlige län redusert fra tolv til seks. Samtidig ble det innført en ny kommunalrettslig enhet som også heter landskap. I dag er det som nevnt i alt 19 slike landskap og de nye landskapene er i stor grad en underinndeling av de historiske landskapene. I 2010 ble det så gjennomført en større reform i den regionale statsforvaltningen ved at virksomheten til seks ulike regionale statsetater ble samlet i to nye regionale embetsverk, henholdsvis *Regionförvaltningsverket* og *Närings-, trafik-, och miljöcentraler* (NTM-sentraler). Reformen innebar bl.a. at Länsstyrelsene og embetet som landshövding ble avviklet.

Regionförvaltningsverket er inndelt i seks regionale enheter og NTM-sentralene er inndelt i 15 regionale enheter. Begge myndigheters inndeling har de tradisjonelle landskapsgransene som yttergrense, men rommer i begge tilfeller flere landskap. Totalt 1 350 årsverk er sysselsatt i Regionförvaltningsverket. Oppgavene omfatter bl.a. tilsyn innenfor en rekke sektorområder, kontroll og konsesjonsoppgaver, samordning, oppfølging og kontroll av beredskapsarbeidet samt enkelte politiooppgaver

NTM-sentralene har ansvar for regional utvikling og virksomheten omfatter ca 4300 årsverk. Disse myndighetene har ansvar for følgende tre hovedområder:

- Konesjons- og overvåkningsoppgaver i samsvar med miljøvernlovgivningen og vann- og forurensingslovgivningen.
- Planlegging av veier og trafikk inkludert kollektivtrafikk
- Stimulere til næringsutvikling, arbeidsmarkedsspørsmål, energi og energiproduksjon samt forvaltning av EU fondsmidler og regionale utviklingsmidler.

I Finland er de statlige forvaltningsorganenes regionale inndeling nå regulert i loven om landskapsinndelingen. Den slår fast at de statlige etatenes regionale inndeling skal følge landskapsinndelingen slik at de regionale enhetene utgjør ett eller flere landskap. Unntak til denne regelen kan bare godkjennes i helt spesielle tilfeller.

I tillegg til Regionforvaltningsverket og NTM-sentralene er det flere statlige myndigheter som har regionale enheter/avdelinger. Men disse betraktes mer som interne avdelingsenheter under sentrale myndigheter enn som egentlige regionale myndigheter med struktur og oppgaver fastsatt i lovgivningen, slik som er tilfelle for de to ovennevnte regionale myndighetene.

I løpet av det siste tiåret er det gjennomført to strukturreformer i kommuneinndelingen. Først en reform som ble iverksatt i 2009 da 67 kommuner ble slått sammen og fra 2013 en ny runde der alle kommuner gjennom iverksettelsen av en kommunestrukturlov er pålagt å utrede sammenslutning. Det er et mål at ny kommunestruktur skal være gjennomført i perioden 2015 – 2017.

Parallelt med arbeidet med kommunestrukturen har den finske regjering også igangsatt en reform for å etablere et direkte folkevalgt regionalt nivå. Reformen vil innebære at det opprettes 18 direkte folkevalgte organer på landskapsnivå. De tidligere landskapsforbundene, som har vært samkommuner for regional utvikling og planlegging, blir dermed erstattet med et direkte folkevalgt regionalt organ med et bredere oppgaveansvar. I tillegg til at de nye organene landskapene skal overta landskapsforbundenes oppgaver foreslås det også at de overtar de statlige NTM-sentralenes oppgaver og får et bredt ansvar for sosial- og helsetjenestene, herunder sykehusene. Regjeringens forslag innebærer også endringer i den regionale statsforvaltningen. NTM-sentrale foreslås lagt ned når brorparten av oppgavene overføres til de nye landskapene, mens de seks Regionalforvaltningsverkene omdannes til å bli én nasjonal myndighet og organisasjon med regionale avdelingskontorer. Regjeringens forslag til reform skal behandles av den finske Riksdagen november 2016.

Danmark

Med strukturreformen som ble gjennomført i 2007 ble antall kommuner redusert fra 270 til 98 og de 14 amtskommunene ble avviklet til fordel for følgende fem folkevalgte regioner: Region Nordjylland, Region Midtjylland, Region Syddanmark, Region Sjælland og Region Hovedstaden. Regjeringen fattet vedtak om inndelingen av de fem regionene. Regionene har et smalere oppgaveansvar enn forgjengerne amtskommunene og ansvaret for den spesialiserte helsetjenesten er den klart viktigste. I tillegg har regionene ansvar for regionale utviklingsprogram, kollektivtrafikk samt enkelte miljøoppgaver.

Som ledd i strukturreformen ble også de 14 statsamtene (samt Københavns Overpræsidium) avløst av 5 regionale statsforvaltninger med en inndeling lik regionene. Hver av de fem statsforvaltningene skulle ledes av en direktør med et helhetlig ansvar for statsforvaltningens virksomhet. Samtidig ble bestemmelsene om statsamtmenn opphevet og betegnelsen fjernet fra offentlig forvaltning. Statsamtmanden hadde hatt rollen som leder av tilsynsrådet som etter kommuneloven førte legalitetskontroll med kommunenes virksomhet. Statsamtmanden var

også formann for sosialnemnda som behandlet klager på amtskommunenes og kommunenes vedtak etter sosiallovgivningen. Disse funksjonene ble overført til de nye statsforvaltningsenhetene.

Den 1. juli 2013 ble det så gjennomført en ny reform ved at Statsforvaltningen ble etablert med en ny struktur. De tidligere fem regionale enhetene ble lagt sammen til én samlet enhet under navnet «Statsforvaltningen», ledet av en felles direktør og med i alt ni avdelinger rundt om i landet. Målet med reformen var å effektivisere oppgaveløsningen og bidra til en mer enhetlig saksbehandling. De tidligere fem regionale forvaltningene var organisert som selvstendige forvaltningsmyndigheter, noe som la begrensninger på mulighetene for avlastning ved at en myndighet kunne ivareta myndighetsoppgaver for en annen i situasjoner ved opphopning, og for effektivisering gjennom etablering av felles løsninger på det administrative området.

Statsforvaltningen fører i dag tilsyn med at kommuner og regioner overholder den lovgivning som særlig gjelder for offentlige myndigheter, som kommuneloven, regionloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven. De volummessig største oppgavene er likevel knyttet til behandlingen sivilrettslige saker som er av vesentlig betydning for individet (familierett, vergemål, adopsjon mm.). Oppgaven som klageinstans etter sosiallovgivningen ble som en del av reformen overført til et felles ankeorgan (Ankestyrelsen). I den grad den enkelte sak krever personlig oppmøte kan innbyggerne fritt velge hvilket kontor de skal henvende seg til.

I tillegg til «Statsforvaltningen» er det også i Danmark noen statlige etater med regionale eller lokale avdelingskontorer. Det omfatter bl.a. skatteetaten der skatteinndringen ble statliggjort i forbindelse med strukturreformen. Da ble det etablert en struktur med 30 statlige skattesentra, men her er det også vedtatt en reform som innebærer en reduksjon av antall kontorer til 20 innen 2020. Ellers er politiet inndelt i 12 politikretser (i tillegg til Færøyene og Grønland). Alle politikretsene har døgnbetjente politistasjoner (hovedstasjoner) og understasjoner med mer begrenset åpningstid. Arbeidstilsynet er inndelt i tre tilsynssentre (øst, vest, nord) og i tillegg et eget tilsynssenter som dekker Grønland. På veisiden har Veidirektoratet ansvaret for statsveinettet, som består av motorveier, en rekke hovedlandsveier og mange av landets bruer – i alt cirka 3.800 km vei. Statsveinettet utgjør kun ca. fem prosent av det samlede offentlige veinettet. Veidirektoratets oppgaver omfatter planlegging, anlegg og drift og trafikkavvikling. Direktoratet har en øst-vest inndeling for ivaretagelsen av flere funksjoner.

Sverige

Sverige har hatt en konsolidert kommuneinndeling siden 1950-tallet da antall kommuner ble kraftig redusert til dagens antall på 290. På regionalt nivå har det imidlertid pågått en kontinuerlig debatt om forvaltningsutvikling, inndeling og oppgavefordeling. Denne debatten har berørt både den statlige regionalforvaltningen og det folkevalgte regionale nivået. Senest i 2012 ble det lagt fram et forslag til en bred reform av inndelingen, oppgavene og rollene til länsstyrelsen, samt forslag til en endret inndeling for regionale statsetater som skulle innebære at en rekke etater skal følge en felles statlig regional inndeling bestående av 7 regioner.

Sverige er inndelt i 21 län og i hvert av disse finnes en länsstyrelse. Länsstyrelsen er en regional statlig myndighet som har som oppgave å sikre at de nasjonale mål innenfor ulike områder for gjennomslag regionalt og lokalt. Länsstyrelsen ledes av en *landshövding* som er utpekt av regjeringen.

Länsstyrelsene har ansvar for oppfølging av offentlig virksomhet. Oppgavene strekker seg fra detaljert regelkontroll til oppfølging av offentlige myndigheters innsats på ulike politikkområder. I samspillet med kommunene har länsstyrelsens rolle endret seg fra en tradisjonell myndighetsrolle med vekt på kontroll og tilsyn til en mer kunnskapsbasert

veiledningsrolle. Länsstyrelsen har et bredt virksomhetsfelt: sivilforsvar og redningstjeneste, sosialomsorg, kommunikasjoner, matvarekontroll, dyrebeskyttelse og allmenne veterinære spørsmål, landbruk, fiske, likestilling, regionaløkonomi og næringsutvikling, natur- og miljøvern, regional planlegging m.m..

I tillegg til länsstyrelsen består den regionale statsforvaltningen av en rekke myndighetsorganer. Av disse har også politiet inntil nylig fulgt länsinndelingen for sin regionale organisasjon. Fra og med 1. januar 2015 er imidlertid politiet inndelt i sju politiregioner. I hvert län finnes det også en forvaltningsdomstol (länsretten) som behandler klager på kommunale beslutninger. Alle de øvrige statsetatene har en inndeling som består av mellom 4 og 10 regionale enheter. Noen etater har forlatt en regional organisering av oppgaven til fordel for organisering etter mer sektor-funksjonelle kriterier. Arbeidsformidlingen har eksempelvis ikke et eget regionalt nivå (tidligere var det 21 länsarbeidsnemnder), men er inndelt i 10 markedsområder som omfatter 55 arbeidsmarkedsområder og 320 arbeidsformidlinger. Det er en ambisjon at arbeidsformidlingen skal være representert i alle deler av landet, men per i dag er det ikke arbeidsformidlinger i alle landets kommuner.

Utbyggingen av de svenske velferdsordningene i etterkrigstiden var i stor grad sektorpreget, og et stort antall frittstående regionale organ og verk kan betraktes som en arv fra denne perioden. Hovedfokuset for reformvirksomheten i regional statsforvaltning har på den bakgrunn vært å skape en mer enhetlig forvaltningsstruktur. Det har først og fremst skjedd ved å integrere frittstående etater i länsstyrelsen.

Utfordringer knyttet til en uhensiktsmessig inndeling av länene, har særlig vært påtrengende i den vestlige og sydlige delen av Sverige. Her gikk länsgrense i stor utstrekning på tvers av sammenhengende bo-, tjeneste- og arbeidsmarkedsregioner. På slutten av nitti-tallet ble det etablert to store regioner gjennom sammenslåing av en rekke län. I vest Sverige ble Västra Götalands län dannet i 1998 gjennom sammenslåing av tre län (Skaraborgs län, Älvsborgs län og Göteborgs- og Bohus län). Västra Götalands län omfatter 49 kommuner med 1,5 mill. innbyggere. Året etter ble det opprettet regionalpolitiske styringsorganer med direkte valg til en regional forsamling og egen beskatningsrett. I sør Sverige ble Skåne län dannet i 1997 gjennom en sammenslåing av to tidligere län (Kristianstads län og Malmöhus län). Skåne län omfatter 33 kommuner og 1,1 mill. innbyggere. Også her opprettet et regionalpolitisk styringsorgan basert på direkte valg. For begge regioners vedkommende har statlige virksomheter som tidligere hadde inndeling etter de gamle länsgrensene, endret sin inndeling i pakt med de nye regiongrensene.

Som nevnt ble det i 2012 gjennomført en omfattende utredning av behovet for en mer enhetlig inndeling av regionale statsorganer.¹³ Sentrale forslag i denne utredningen var å:

- Slå fast prinsippet om at statlige regionale myndigheter med behov for samhandling skal ha samme geografiske inndeling.
- Redusere antall länsstyrelser fra 21 til 11. Forslaget innebar likevel ikke endring av antall län. En länsstyrelse skulle mao. kunne omfatte flere län.
- Innføre en felles statlig regional inndeling med sju regioner for følgende myndigheter: Trafikkverket, Kartverket, Politi, Sikkerhetspolitiet, Arbeidsmiljøverket, Skoleinspeksjonen og helse- og omsorgsinspeksjonen.

Den borgerlige regjeringen valgte likevel ikke å gå videre med forslagene fra utredningen og länsstyrelsene er fortsatt 21 i antallet. Det ble vist til at en reduksjon av antall enheter ville

¹³ SOU 2012:81 Statens regionala förvaltning, förslag till en angelägen reform

kunne ha negativ innvirkning på länsstyrelsens lokalkunnskap og kontakt med kommunene. Heller ikke forslaget om å etablere en lik inndeling for regionale statsetater med store samhandlingsbehov ble fulgt opp. Her var regjeringens vurdering at dette måtte vurderes i hvert enkelt tilfelle og skje ut fra den enkelte myndighets behov og forutsetninger.

Etter regjeringsskiftet i Sverige 2014 har spørsmålet om en reform av det regionale nivået på nytt blitt aktualisert. Det er oppnevnt en inndelingskomitee med mandat til å foreslå en ny inndeling av län og landsting i Sverige. I direktivet for komiteen legges vekt på å se inndelingen av det folkevalgte regionale nivået (landstingene) og länsstyrelsen i sammenheng. Det legges vekt på at både dagens landsting og mange av länsstyrelsene på sikt vil være for små til å håndtere de oppgaver de i dag er tillagt. Inndelingskomiteen fremmet i mars 2016 en delutredning med et foreløpig forslag om en fremtidig regional inndeling av Sverige bestående av seks regioner. Komiteen skal ferdigstille sitt arbeid innen august 2017.

Oppsummering

Den statlige regionalforvaltningen i de nordiske land har en del fellestrekk, men også en rekke forskjeller når det gjelder ansvarsområder og organiseringen. I reformutviklingen de senere år, synes særlig følgende momenter å tre fram:

- I alle land, men mindre fremtredende i Danmark, har det vært en målsetting i større grad å samle og samordne en fragmentert regional statsforvaltning. Måten dette har skjedd på har vært å samle regionale enheter i statlige tverrsektorielle organer som Länsstyrelsen i Sverige og Regionalforvaltningsverket i Finland. I Danmark er statsamtsorganisasjonen omorganisert og «direktorisert» ved at de fem statsforvaltningsenhetene nå inngår som avdelingskontorer i en felles struktur underlagt en felles ledelse/direktør. En lignende nasjonal struktur kan bli aktuelt for det finske Regionalforvaltningsverket som utgjør.
- Som i Norge har det i Sverige vært fremmet faglige tilrådinger om å samle og harmonisere inndelingen av de regionale statsetatene i enda sterkere grad uten at det har fått gjennomslag i faktisk politikk. Sektorhensyn veier fortsatt tyngst i valg av organisering, herunder inndeling. I Sverige er det på nytt oppnevnt et utredningsutvalg som skal fremme forslag til endringer i den regionale inndelingen.
- De nordiske parallellene til fylkesmannen har i løpet av det siste tiåret forsvunnet fra forvaltningen i Danmark (amtmanden) og Finland (landshövdingen). I Danmark har de regionale statsforvaltningskontorene en avgrenset rolle knyttet til legalitetskontroll, tilsyn og sivilrettslige saker. I Sverige har Länsstyrelsen under ledelse av landshövdingen på samme måte som Fylkesmannen i Norge en sentral rolle i gjennomføring av nasjonal politikk. I Danmark har en mer konsekvent desentralisering av oppgaver til kommunene kombinert med reform i kommunestrukturen langt på vei ført til en funksjonstømming av det regionale nivået, både med hensyn til statlig og folkevalgt regionalt nivå.
- Det kan konstateres at landenes ulikheter geografi og utstrekning i areal har ulik betydning for den regionale statsforvaltningens utforming. I Finland og Sverige er behovet for en statlig representasjon regionalt åpenbart større enn i Danmark og medfører en betydelig statlig tilstedeværelse på regionalt nivå.

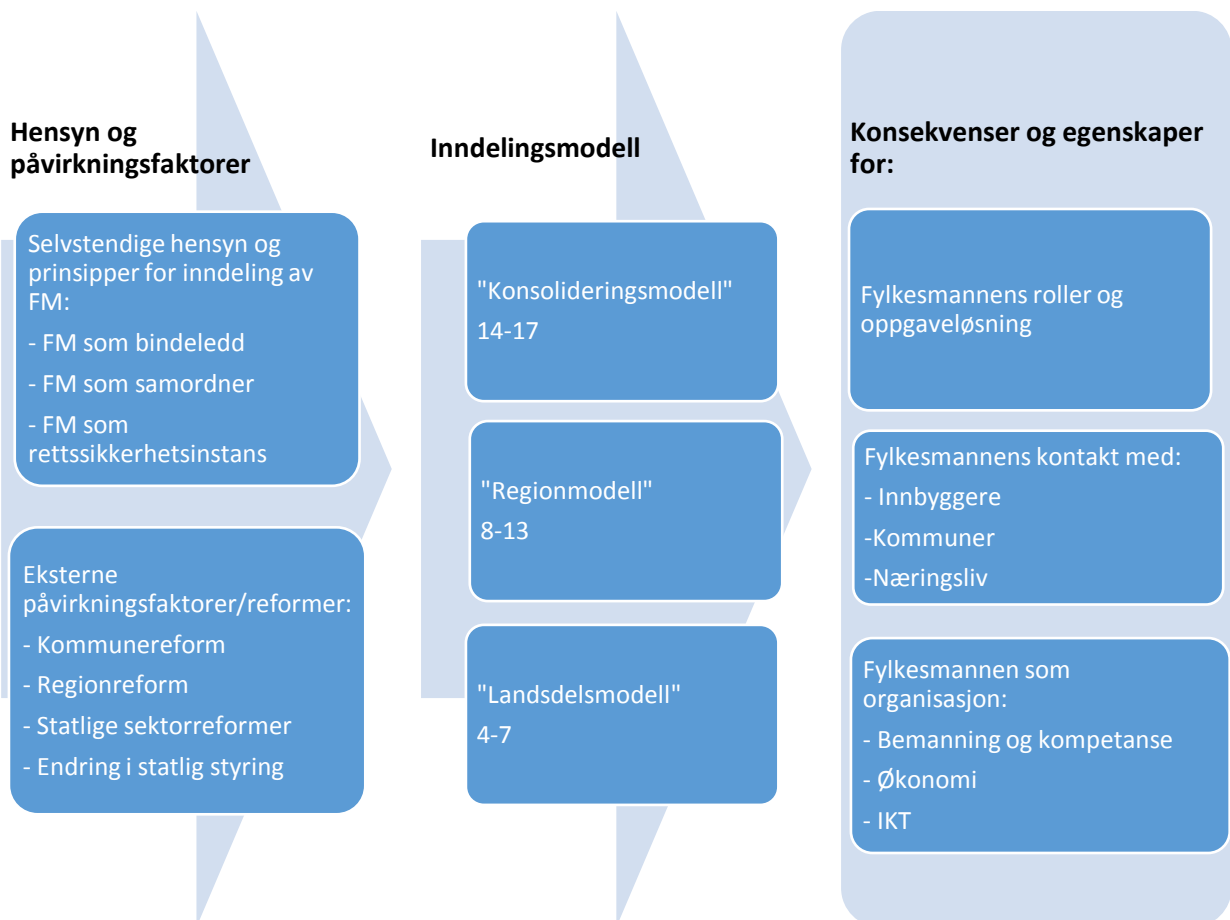
6. Tre hovedmodeller for framtidig inndeling

I dette kapitlet skisseres tre hovedmodeller for framtidig inndeling av embetene. Beskrivelsen er scenariobasert i den forstand at modellene ikke utgjør konkrete inndelingsforslag, men representerer mulige hovedløsninger med ulike egenskaper for å møte eksisterende og framtidige utfordringer og behov. Scenariopreget understrekes ved at antall embeter i hver hovedmodell angis som et intervall. Følgende modeller drøftes

- Konsolideringsmodell som innebærer mindre endringer av dagens struktur (14-17)
- Regionmodell som innebærer et antall mellomstore embeter (8-13)
- Landsdelsmodell som innebærer et antall store embeter på landsdelsnivå (4-7)

6.1 Analytisk ramme

Beskrivelsen og drøftingen av modellene i dette kapitlet foretas i lys av de hensyn og prinsipper for fylkesmannens inndeling som ble drøftet i kapittel 3, beskrivelsene og analysene av dagens embeter i kapittel 4, samt gjennomgangen av aktuelle reformprosesser i foregående kapittel. Hver av modellene vil bli vurdert med hensyn til konsekvenser for fylkesmannens oppgaveløsning, relasjoner til ulike målgrupper og fylkesmannsembetet som organisasjon og virksomhet. Den analytiske rammen for modellgjennomgangen består av følgende hovedkomponenter:



Figur 6.1: Analytisk ramme for modelldrøfting

Til hver av modellene er det skissert to tenkte inndelingsalternativer med opplysninger om innbyggergrunnlag, areal og antall kommuner. Alternativene representerer derfor ikke konkrete forslag til ny fylkesmannsstruktur. Opplysningene er basert på innbyggertall og kommunetall pr 1.1.2016. Det innebærer at kommunetallet ikke reflekterer kommunesammenslutninger som er vedtatt, men som ennå ikke er iverksatt.

Det er to viktige føringer for modelldrøftingene som skal nevnes innledningsvis. Den første er at beskrivelsen av modellene er basert på at territorieprinsippet og generalistprinsippet videreføres også i organiseringen av embeter med endret geografisk inndeling. Territorieprinsippet innebærer at kompetansen og virkeområdet til fylkesmannen er avgrenset til å gjelde eget geografisk ansvarsområde. Generalistprinsippet innebærer at embetet har en bredt sammensatt oppgaveportefølje og at alle embeter er delegert den samme forvaltningsmyndigheten fra sentralt nivå. Rollen som generalistorgan legger dermed begrensinger i hvilken utstrekning og for hvilke oppgaver (støttefunksjoner vs utadrettede oppgaver) det bør åpnes for differensiert oppgavefordeling mellom embetene, eksempelvis ved at ett embete utfører oppgaver for noen eller alle de andre embetene.

En annen viktig føring ble lagt gjennom regjeringens melding om regionreformen (Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*). I meldingen signaliserer regjeringen at landet bør deles inn i størrelsesorden ti folkevalgte regioner. Som omtalt skal i kapittel 5 tar regjeringen sikte på å legge frem forslag for Stortinget til ny struktur for det regionale folkevalgte nivået våren 2017. Forslaget vil basere seg på fylkeskommunenes vedtak og regjeringens samlede vurderinger for en ny regionstruktur.

6.2 Konsolideringsmodellen

6.2.1 Beskrivelse

Konsolideringsmodellen innebærer som navnet tilsier en tilpasning og justering av dagens inndeling med en sammenslutning av fylkesmannsembeter der geografiske og funksjonelle hensyn kan tale særlig sterkt for det. Konsolideringsmodellen innebærer langt på vei et såkalt 0-alternativ med hensyn til egenskaper, dvs. modellen endrer ikke i vesentlig grad forutsetningene for fylkesmannens virksomhet slik de er i dag.

Når det gjelder konkrete inndelingsendringer vil dette alternativet i første rekke gjelde en sammenslutning av tvillingfylkene i Agder og Trøndelag. Som kjent ble fylkesmannsembetene i Agder slått sammen fra 1.1.2016, mens 25.5.2016 ble embetene i Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag vedtatt sammenslått med virkning fra 1.1.2018. Det innebærer at 0-alternativet gir en struktur med 16 embeter.

Nr	Fylke	Innbyggertall 1. kv.2016	Areal i km2	Antall kommuner
1	Finnmark	75758	48631	19
2	Sogn og Fjordane	109530	18619	26
3	Troms	164330	25863	24
4	Telemark	172494	15296	18
5	Oppland	188953	25192	26
6	Hedmark	195356	27398	22
7	Nordland	241906	38481	44
8	Vestfold	244967	2225	14
9	Møre og Romsdal	265290	15100	36
10	Buskerud	277684	14911	21
11	Østfold	289867	4181	18
12	Aust- og Vest-Agder	298486	16434	30
13	Sør- og Nord-Trøndelag	449769	41255	48
14	Rogaland	470175	9377	26
15	Hordaland	516497	15437	33
16	Oslo og Akershus	1252923	5372	23
	Sum	5213985	323772	428

Tabell 6.1: 0-alternativ med 16 embeter. Kommunetallet er basert på gjeldende kommunestruktur per 2016 og reflekterer ikke de kommunesammenslutninger som er vedtatt og skal iverksettes kommende år.

En sammenslutning av embetene i Sør- Trøndelag og Nord-Trøndelag vil med dagens kommunestruktur innebære at det nye embetet i Trøndelag overtar for Nordland som embetet med flest kommuner å følge opp, i alt 48 kommuner.

Innenfor konsolideringsalternativet kan man også se for seg en moderat sammenslutning av befolkningstunge fylker på Østlandet preget av relativt små avstander. En sammenslutning av Vestfold, Buskerud og Telemark kunne eksempelvis gi en struktur med til sammen 14 embeter.

Nr	Fylke	Innbyggertall 1. kv.2016	Areal i km ²	Antall kommuner
1	Finnmark	75758	48631	19
2	Sogn og Fjordane	109530	18619	26
3	Troms	164330	25863	24
4	Oppland	188953	25192	26
5	Hedmark	195356	27398	22
6	Nordland	241906	38481	44
7	Møre og Romsdal	265290	15100	36
8	Østfold	289867	4181	18
9	Aust- og Vest-Agder	298486	16434	30
10	Sør- og Nord-Trøndelag	449769	41255	48
11	Rogaland	470175	9377	26
12	Hordaland	516497	15437	33
13	Buskerud, Vestfold og Telemark	695145	32432	53
14	Oslo og Akershus	1252923	5372	23
	Sum	5213985	323772	428

Tabell 6.2 Alternativ med 14 embeter. Kommunetallet er basert på gjeldende kommunestruktur per 2016 og reflekterer ikke de kommunesammenslutninger som er vedtatt og skal iverksettes kommende år.

For de berørte embeter vil dette medføre en betydelig omstilling og endrede forutsetninger for oppgaveløsningen. En sammenslutning av Vestfold, Buskerud og Telemark ville bli landets nest største embete mht. folketall og få et betydelig antall kommuner å følge opp.

6.2.2 Modellen vurdert mot prinsippene

Hvilke egenskaper har så konsolideringsmodellen målt opp mot prinsippene for fremtidig inndeling av fylkesmannen, jf kapittel 3.5?

Innbyggergrunnlag for faglig og økonomisk bærekraftige enheter

Krav til tilstrekkelig innbyggergrunnlag for å ivareta ulike typer oppgaver på en effektiv og kvalitativ god måte er et vanlig kriterium for strukturvurderinger i både statlig og kommunal sektor. Konsolideringsmodellen vil i liten grad endre innbyggergrunnlaget og dermed størrelsen på kompetansemiljøene for embetene. Spennet mellom Oslo og Akershus befolkning på 1.2 millioner til Finnmarks befolkning på 74 000 vil bestå og det gjennomsnittlige befolkningsgrunnlag per embete vil ligge på mellom 325 000 til 375 000. Kompetansegjennomgangen i kapittel 4 tegnet et tvetydig bilde av dagens kompetansesituasjon. Fylkesmennenes årsrapporter og den gjennomførte spørreundersøkelsen tyder ikke på at embetenes størrelse i dag utgjør en vesentlig begrensning for å ha gode kompetansemiljøer på de fleste av fylkesmannens oppgaver. Situasjonsbeskrivelsen er noe mer kritisk fra fagdepartementenes/direktoratenes side. Det er imidlertid på det rene at konsolideringsmodellen ikke vil gi endrede forutsetninger for å møte de utfordringer en del embeter oppgir å ha med å rekruttere spesialisert kompetanse innenfor bl.a. helse, juss og plan. Modellen vil heller ikke redusere den sårbarheten som flere embeter påpeker de har på enkelte fagområder, eller styrke embetenes kapasitet for å bli tilført og håndtere nye oppgaver.

Konsolideringsmodellen vil ikke endre dagens strukturelle forutsetninger for å høste effektivitetsgevinster i fylkesmannens administrasjon.

Geografisk funksjonalitet

Med et felles embete mellom Agder fylkene og eventuelt ett felles embete for Trøndelagsfylkene vil konsolideringsmodellen løse de grenseutfordringer som har eksistert spesifikt mellom disse fylkene. Fylkesgrensen mellom Vest-Agder og Aust-Agder og fylkesgrensen mellom Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag skjærer begge gjennom felles bolig-, arbeid og serviseområder i tilknytning til hhv. Kristiansand og Trondheim. Med et fra før felles embete for Oslo og Akershus kan det hevdes at konsolideringsmodellen for fylkesmannsembetenes del langt på veg løser de største funksjonalitetsutfordringene som fylkesgrensene skaper knyttet til våre byregioner. En eventuell sammenslutning av embetene i Oppland og Hedmark kan på sikt innebære ytterligere funksjonelle gevinster i de sentrale delene av Mjøsregionen. Forutsatt at øvrige grenser består vil det imidlertid fortsatt være områder av landet hvor fylkesgrensen skaper utfordringer mht. at den deler opp geografisk sammenhørende områder. Fylkesgrensen mellom Hordaland og Rogaland og fylkesgrensen mellom Nordland og Troms er eksempler på det.

Nærhet og tilgjengelighet overfor kommuner og innbyggere

Fysisk nærhet til embetets ulike målgrupper er viktig i et tilgjengelighetsperspektiv. Konsolideringsmodellen er den av de tre hovedmodellene som i utgangspunktet best ivaretar nærhets- og tilgjengelighetsbehov ved embetenes virksomhet. For de aller fleste embeter vil avstandsdimensjonene være uforandret fra i dag, men for de embeter som eventuelt skulle bli sammensluttet innenfor denne modellen vil situasjonen naturlig nok bli vesentlig endret. Her vil også valg av lokaliseringssted og eventuell bruk av en desentralisert kontorstruktur naturlig nok ha mye å si.

For oppfølgingen av og dialogen med kommunene kan antallet kommuner ha vel så stor betydning som den geografiske avstanden. I dag varierer antall kommuner per embete fra 14 i Vestfold til 44 i Nordland med et gjennomsnitt på 23.

Styrke forutsetningene for samvirke og samordning i staten

Konsolideringsmodellen vil i liten grad endre de geografiske forutsetninger som i dag gjelder for å ivareta samordningsbehov mot andre regionale statsetater. Som nevnt er det, utover fylkesmannstrukturen og NAV, i dag lite sammenfall mellom fylkesinndelingen og statlige etaters regioninndeling. Denne asymmetrien vil bli videreført i denne modellen.

Tilpasning til inndeling av folkevalgt regionalt nivå

Om lag ti nye folkevalgte regioner kombinert med konsolideringsmodellen for fylkesmannen vil innebære en økende fragmentering mellom folkevalgt regionalt nivå og fylkesmannen sammenlignet med dagens situasjon. Det vil også innebære en ny forvaltningsmessig situasjon ved at folkevalgte regioner kan ha flere fylkesmannsembeter innenfor sine grenser. Som nevnt, vil dette stride med målet om en enhetlig og forutsigbar statsforvaltning. Flere fylkesmannsembeter vil måtte involveres i regionale planprosesser, nabokommuner innen samme region vil måtte forholde seg til ulike fylkesmenn. Det samme gjelder næringsliv og innbyggerne i regionen. Dette må anses som en lite ønskelig situasjon.

Modellen vil ikke møte Stortingets nylige påpekte behov for bedre samsvar mellom regional stat internt og de folkevalgte regionene. I den sammenheng vises til Innst. 377 S (2015–2016) der det heter at: *"Komiteen viser til at meldingen peker på at manglende sammenfall mellom fylkesinndelingen og statens regionale inndeling skaper utfordringer for samhandling og samordning av innsats som bygger opp om samfunnsutviklingen i en region."*

6.3 Regionmodellen

6.3.1 Beskrivelse

Regionmodellen vil i større grad enn konsolideringsmodellen innebære et skifte i geografisk og organisatorisk forstand. Med opp mot en halvering av antall embeter vil mange embeter bli betydelig større både mht. befolkning og areal, og sannsynligvis få et større antall kommuner å forholde seg til. Regionmodellen vil trolig likevel innebære at noen embeter ikke berøres. Først et alternativ som innebære ned mot 8 enheter ville kunne innebære at tilnærmet alle embetene ble berørt (eventuelt med unntak av Finnmark).

Regionmodellen vil gi en gjennomsnittlig befolkning per embete på mellom 400 000 (ved 13 embeter) og 650 000 innbyggere (ved 8 embeter). Modellen kan legge til rette for en inndeling med et mindre sprik når det gjelder embetenes innbyggergrunnlag enn i dag, illustrert i tabell 6.3. Det vil selvfølgelig være avhengig av antall embeter i denne modellen og hvilke embeter som faktisk blir slått sammen. Arealmessig vil derimot forskjellene mellom embetene kunne bli større enn i dag. Ett eksempel på en konkret inndeling innenfor denne modellen framgår av tabell 6.3 nedenfor.

Nr		Innbyggertall 1. kv.2016	Areal i km2	Antall kommuner
1	Troms og Finnmark	240088	74494	43
2	Nordland	241906	38481	44
3	Møre og Romsdal	265290	15100	36
4	Aust- og Vest-Agder	298486	16434	30
5	Hedmark og Oppland	384309	52590	48
6	Sør- og Nord-Trøndelag	449769	41255	48
7	Rogaland	470175	9377	26
8	Hordaland og Sogn og Fjordane	626027	34056	59
9	Buskerud, Vestfold og Telemark	695145	32432	53
10	Oslo, Akershus og Østfold	1542790	9553	41
		5213985	323772	428

Tabell 6.3 Geografiske kjennetegn ved regionmodellen eksemplifisert med 10 embeter. Kommunetallet er basert på gjeldende kommunestruktur per 2016 og reflekterer ikke de kommunesammenslutninger som er vedtatt og skal iverksettes kommende år.

Et annet alternativ innenfor denne modellen kunne være å velge samme struktur som er gjort for politidistriktsinndelingen. Som det fremgår av tabellen under ville en slik løsning også innebære flytting av flere kommuner i forhold til dagens fylkesgrenser. Slike tilpasninger vil være naturlig å vurdere i forbindelse med fastsettelse av fremtidig inndeling av embetene, selv om alle tilpasninger som er gjort i politidistriktsinndelingen neppe vil være rasjonelle for fylkesmannen. Særlig gjelder det en oppdeling av Oslo og Akershus.

Nr	Fylker	Innbyggertall 1. kv. 2016	Antall kommuner
1	Finnmark	75758	19
2	Troms	164330	24
3	Nordland med grensejustering	240441	43
4	Møre og Romsdal	265290	36
5	Aust- og Vest-Agder	298486	30
6	Hedmark og Oppland med grensejustering	377680	47
7	Sør- og Nord-Trøndelag med grensejustering	451234	49
8	Rogaland med grensejustering	503868	29
9	Hordaland og Sogn og Fjordane med grensejustering	592334	56
10	Buskerud, Vestfold og Telemark med grensejustering	701774	54
11	Østfold og Akershus med grensejustering	701946	38
12	Oslo med grensejustering	840844	3
	Sum	5213985	428

Tabell 6.4 Geografiske kjennetegn ved regionmodell med 12 fylkesmannsembeter lik vedtatt politidistriktsinndeling. Kommunedetallet er basert på gjeldende kommunestruktur per 2016 og reflekterer ikke de kommunesammenslutninger som er vedtatt og iverksettes kommende år.

6.3.2 Modellen vurdert mot prinsippene

Innbyggergrunnlag for faglig og økonomisk bærekraftige enheter

En halvering av antall embeter vil kunne legge til rette for en styrking av fagmiljøer og mulig mer rasjonell bruk av spesialiserte ressurser. Modellen gir god utnyttelse av sannsynlige økonomiske stordriftsfordeler. Med større enheter vil virksomhetsvolumet øke og legge til rette for at medarbeidere i større grad kan spesialisere seg. Større fagmiljøer og et større virksomhetsvolum antas også å styrke muligheten for rekruttering og opprettholdelse av kompetanse. Større fagavdelinger kan også legge til rette for økt robusthet for å håndtere variasjoner og toppler i saksmengde samt fravær av personale.

Muligheten for å bygge opp sterkere fagmiljøer ved færre embeter hviler på en forutsetning om at de samlede bevilgningene til fylkesmannsembetenes fagoppgaver opprettholdes også ved en ev. reduksjon av antall embeter. Dersom det samtidig foretas betydelige reduksjoner i de økonomiske rammene kan det innvendes at de vesentligste argumentene for styrket fagmiljøer faller bort. Dersom stillinger rasjonaliseres bort vil det også minske kapasiteten siden embetet får flere kommuner å forholde seg til, samtidig som sammenslåtte kommuner med flere oppgaver vil øke kompleksiteten i oppfølgingen.

Som nevnt ble fagdepartementene/direktoratene bedt om å gi innspill om konsekvenser av større geografiske enheter for egne oppgaver. Konkret ble de bedt om å vurdere fordeler og ulemper av en regionmodell med rundt 10-12 embeter og en modell basert på landsdelene, dvs. 4-6 embeter. I samtlige innspill blir regionmodellen framhevet som bedre egnet enn landsdelsmodellen for å ivareta fylkesmannens oppgaver. Vurderingene tar gjerne utgangspunkt i en avveining mellom hensynet til oppbygging av sterk fagkompetanse på den ene siden og hensynet til nærhet og kjennskap til målgruppene på den andre. Denne avveiningen er særlig uttalt for tilsynsoppgavene. Det påpekes at god tjenestefaglig og tilsynsfaglig kompetanse er en forutsetning for godt tilsyn. Denne kompetansen bygges og vedlikeholdes

best i sterke fagmiljøer som er av en viss størrelse, og som har god og løpende kontakt med og kunnskap om de tjenestene det skal føres tilsyn med og ses i en helhet med veiledning og rådgivningsoppgaver. Samtidig har tilsyn en klar stedlig komponent. Gitt at det fortsatt vil være mange og relativt små kommuner også i tiden framover må reduksjonen i antall embeter være begrenset hvis fylkesmannen skal kunne opprettholde dagens relasjon og rolle overfor kommunene.

Regionmodellen kan aktualisere spørsmålet om grensesnittet og oppgavefordelingen mellom direktorater og embeter, dvs. mellom statens sentrale forvaltning og statens regionale forvaltning. Større embeter kan, i kraft av styrket kompetanse og kapasitet, bli aktuelle for oppgaver som i dag er plassert i direktoratene eller i regionale ledd av direktoratene

Geografisk funksjonalitet

Regionmodellen vil kunne innebære nye geografiske enheter som reduserer/opphever mange av de funksjonalitetsutfordringer dagens fylkesgrenser skaper, jf omtale under konsolideringsmodellen. Men også innenfor denne modellen vil det kunne være felles bo-, arbeids- og serviceregioner som blir delt av fremtidige regiongrenser.

Nærhet og tilgjengelighet overfor kommuner og innbyggere

Sammenlignet med konsolideringsmodellen vil regionmodellen innebære større fysisk avstand til kommuner og innbyggere. Antall kommuner per embete vil øke og som tabellene over viser vil antallet kommuner for de mest kommunerike fylkene kunne nærme seg 60 mot 44 (Nordland) i dag. Spørsmålet om antall kommuner det enkelte fylkesmannsembete får vil bestemmes av resultatet av kommunereformen. Her vil både den samlede reduksjonen i antall kommuner og hvor i landet sammenslutningene skjer spille inn. For embeter med et stort antall kommuner som brukere, slik som Nordland med 44 kommuner, vil en utvidelse av embetet uten samtidig reduksjon i antallet kommuner, kunne føre til svekket oppgaveløsning og tjenesteproduksjon på fagområdene. Tilsvarende kan kommunesammenslåinger føre til at det blir for få kommuner innenfor embetets grenser til at dagens fylkesmannsstruktur er hensiktsmessig, jf Vestfold.

I utgangspunktet kan det hevdes at regionmodellen vil være tilpasset en betydelig reduksjon i antall kommuner. En samtidig og proporsjonal reduksjon i antall embeter og kommuner ville kunne innebære en balanse mellom aktørene på et høyere geografisk nivå og kun innebære mindre endringer i antallet kommuner den enkelte fylkesmann skal følge opp fra dagens antall. De geografiske avstandene mellom embetenes lokalisering og kommunene vil imidlertid øke.

Også for innbyggere og næringsliv vil avstanden til embetet øke sammenlignet med konsolideringsmodellen. Med tanke på behovet for nærhet til brukerne for flere av fylkesmannens oppgaver kan for store enheter være negativt mht. å få oversikt og kunnskap om lokale forhold og mindre muligheter for direkte kontakt med innbyggerne som skal betjenes. Hensynet til tilgjengelighet kan imidlertid ivaretas gjennom alternative organisatoriske og teknologiske løsninger på de områder hvor det vurderes som viktig.

Styrke forutsetningene for samvirke og samordning i staten

En viktig egenskap ved denne modellen vil kunne være at fylkesmannen får en inndeling (innenfor det angitte intervallet) som i større grad enn i dag samsvarer med inndelingen til mange andre regionale statsetater. Noen statsetater er det kritisk viktig for fylkesmennene å samarbeide med. Fylkesmannen har en klar samordnings- og lederrolle i samfunnssikkerhetsarbeidet og i krisesituasjoner er det viktig med effektiv samhandling. Det kan derfor være fornuftig å bygge nye embeter etter tilnærmet samme geografiske inndeling

som en annen viktig aktør i beredskapsarbeidet - politidistriktene. Også brannberedskapen bygges nå rundt disse distriktsinndelingene ved at det utpekes en regionbrannsjef innenfor yttergrensen av de nye politidistriktene. DSB har vedtatt felles nødalarm-regioner (110) tilsvarende politidistriktets grense. Videre er denne grensen felles med politiets operasjonssentral (112). Dette er samvirkepartnere innenfor beredskap som har høy verdi for fylkesmannen.

En mulighet som dette alternativet åpner for er at det innføres en felles regional standardinndeling bestående av 10-12 enheter i regional stat. Denne inndelingen vil gjelde for de etatene som i dag samhandler tettest med kommunene og ville i tillegg til fylkesmannen og Politiet kunne omfatte NAV, IMDI, BUF-etat og eventuelt andre statsetater som kommunene har mye samarbeid med. En slik organisering kan i så fall aktualisere en justering av gjennomførte inndelingsreformer i regional stat.

En regionmodell kan legge til rette for og gi muligheter for en styrking av fylkesmannens horisontale samordningsrolle, men vil samtidig kunne være mer utfordrende for rollen som bindeledd mellom stat og kommune. Aktiv samordning forutsetter både lokalkunnskap og relasjonsbygging, og større regioner vil både gi større avstander og mange nye personer som skal samhandle. Større geografiske enheter kan imidlertid kombineres med økt bruk av tekniske (ikt, videomøter etc) og organisatoriske løsninger (utlokaliserte filialkontorer) for å redusere avstandsulemper.

Tilpasning til inndeling av folkevalgt regionalt nivå

Regionmodellen for fylkesmannen vil være den av modellene som vil være best tilpasset regjeringens måltall på om lag ti nye folkevalgte regioner. Fordelene med en sammenfallende inndeling av hhv. fylkesmannen og det folkevalgte regionale nivået er nærmere omtalt i kapittel 3.4 og kan her oppsummeres i følgende punkter:

- Behov for samarbeid og kontakt i oppgaver rettet mot kommunene.
- Felles geografi for å håndtere tverrsektorielle oppgaver på en effektiv måte, herunder i arbeidet med regional planlegging, samfunnssikkerhet og beredskap.
- Hensynet til oversiktlige og brukervennlige forvaltningsstrukturer.

Modellen vil ivareta Stortingets påpekte behov for bedre samsvar mellom regional stat og regionalt folkevalgt nivå, jf. Innst. 377 S (2015–2016).

6.4 Landsdelsmodellen

Denne modellen tar utgangspunkt i at fylkesmannen får en landsdelsorganisering. Intervallet strekker seg her fra en inndeling i fire regioner etter mønster av Helseregionene til sju regioner slik eksempelvis Arbeidstilsynets regioner er inndelt. Den konvensjonelle inndelingen av landet i landsdeler er imidlertid i fem regioner (Østlandet, Sørlandet, Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge). Hele 12 regionale statsetater er inndelt i fem regioner, selv om grensedragningene for disse fem regionen varierer betydelig mellom statsetatene. Landsdelsmodellen vil gjennomgående gi store regioner, enten befolkningsmessig (Østlandet) eller i utstrekning (Nord-Norge og Vestlandet). Landsdelsmodellen vil innebære store interne avstander, romme flere sentre/bymessige tyngdepunkter og til dels heterogene identiteter. En landsdelsmodell for fylkesmannen vil innebære et radikalt brudd med den fylkesmannsinstitusjonen vi har i dag.

To konkrete inndelingsalternativ innenfor denne modellen er eksemplifisert i tabell 6.5 og 6.6 nedenfor. I alternativet med fem embeter vil innbyggergrunlaget variere fra drøyt 298 000 til

2, 6 mill. Det største embetet (Østlandet) vil da ha 50 prosent av landets befolkning, mens det minste embetet (Sørlandet) vil ha drøyt 5 prosent. Antall kommuner vil variere 30 til 142. I alternativet med sju embeter blir asymmetrien mellom største og minste embete redusert. Her vil innbyggergrunnlaget variere fra drøyt 298 000 (5 prosent) til 1,5 mill. (29 prosent), mens antall kommuner vil variere fra 30 til 87

Nr	Fylker	Innbyggere	Areal i km2	Antall kommuner
1	Sørlandet (Aust- og Vest-Agder)	298486	16434	30
2	Nord-Norge (Nordland, Troms, Finnmark)	481994	112976	87
3	Midt-Norge (Møre og Romsdal, Sør- og Nord-Trøndelag)	715059	56355	84
4	Vestlandet (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane)	1096202	43433	85
5	Østlandet (Telemark, Vestfold, Buskerud, Hedmark, Oppland, Oslo, Akershus, Østfold)	2622244	94575	142
	Sum	5213985	323773	428

Tabell 6.5 Geografiske kjennetegn ved landsdelsmodellen eksemplifisert med 5 embeter. Kommunetallet er basert på gjeldende kommunestruktur per 2016 og reflekterer ikke de kommunesammenslutninger som er vedtatt og skal iverksettes kommende år

Nr	Fylker	Innbyggertall 1. kv. 2016	Areal i km2	Antall kommuner
1	Sørlandet (Aust- og Vest-Agder)	298486	16434	30
2	Innlandet (Hedmark og Oppland)	384309	52590	48
3	Nord-Norge (Nordland, Troms, Finnmark)	481994	112976	87
4	Vestre Viken (Buskerud, Vestfold, Telemark)	695145	32432	53
5	Midt-Norge (Møre og Romsdal, Sør- og Nord-Trøndelag)	715059	56355	84
6	Vestlandet (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane)	1096202	43433	85
7	Oslo, Akershus og Østfold	1542790	9553	41
	Sum	5213985	323773	428

Tabell 6.6 Geografiske kjennetegn ved landsdelsmodellen eksemplifisert med 7 embeter. Kommunetallet er basert på gjeldende kommunestruktur per 2016 og reflekterer ikke de kommunesammenslutninger som er vedtatt og skal iverksettes kommende år

Innbyggergrunnlag for faglig og økonomisk bærekraftige enheter

Som for konsolideringsmodellen vil landsdelsmodellen legge til rette for oppbygging sterke kompetansemiljøer. Modellen gir særlig gode forutsetninger for å bygge opp spesialisert kompetanse. Innspillene fra fagdepartementene/direktoratene tyder imidlertid ikke på at landsdelsorganisering er hensiktsmessig eller ønskelig vurdert i et kompetanseperspektiv. Et delvis unntak er helsemyndighetene som påpeker at en inndeling i 10-12 embeter vil være hensiktsmessig for alle kommunerrettede oppgaver, men at tilsyn med spesialisthelsetjenestene stiller så store krav til bred og sammensatt kompetanse at erfaringen tilsier at tilsyn med spesialisthelsetjenesten bør legges til fire eller fem fylkesmenn.

Alle øvrige fagmyndigheter påpeker at så store embeter sannsynligvis vil ha ulemper for oppgaveløsningen. Det påpekes at en inndeling med 4-6 embeter vil gi store utfordringer med å ha god nok lokalkunnskap og kjennskap til kommuner, næring og andre samarbeidspartnere som er viktige for oppgaveløsningen. Videre påpekes det at så store embeter vil stille betydelige krav til koordinering internt og at omfanget av oppgaver og ansvarsområder blir så store at det kan bli vanskelig å arbeide effektivt. For å motvirke betydelige avstandsuremer vil landsdelsmodellen i enda sterkere grad enn regionmodellen stille krav til kompensierende tiltak i form av tekniske (ikt, videomøter etc.) og organisatoriske løsninger (utlokaliserte filialkontorer), jf. omtale under.

I utgangspunktet kan potensialet for innsparing ved innføring av landsdelsregioner være stort gjennom reduksjon av lederstillinger og administrative stillinger. Landsdelsembeter vil kunne gi både faglige og administrative stordriftsfordeler, men på den annen side vil modellen innebære økte koordineringskostnader. Koordineringskostnader øker gjerne mer enn proporsjonalt med økning av organisasjonsstørrelsen. Behov for å opprette strukturer under regionnivået kan også innebære at det administrative innsparingspotensialet i realiteten er begrenset.

Geografisk funksjonalitet

Landsdelsmodellen vil bestå av så store enheter at dagens utfordringer knyttet til fylkesgrensene og embetets oppgaver vil forsvinne. Eventuelle funksjonalitetsutfordringer vil være knyttet til landsdelsgrensene og eventuelle felles bo-, arbeids- og serviceregioner som blir delt av disse grensene.

Nærhet og tilgjengelighet overfor kommuner og innbyggere

Den største ulempen med landsdelsmodellen er den store fysiske avstanden som vil oppstå mellom embetets hovedsete og regionens kommuner og innbyggere. Det er vanskelig å tenke seg en slik struktur uten en geografisk områdeforvaltning i landsdelens delregioner. Antallet kommuner hvert embete skal følge opp vil variere, men som det fremgår av tabellene over kan antallet bli fordoblet og i noen tilfeller tredoblet sammenlignet med dagens situasjon. Det kan føre til mindre direkte kontakt og kjennskap mellom kommuner og embeter, noe som gjør det vanskeligere å se behov lokalt og gjør prioritering og utviklingsoppgaver vanskeligere.

En så omfattende reduksjon av antall embeter vil reise spørsmål om fylkesmannens rolle som bindeledd mot kommunene kan videreføres, avhengig av antall kommuner etter kommunereformen. Så store avstander til kommunenes politiske og administrative ledelse vil gi andre og nye utfordringer mht. kommunekunnskap, dialog og samordningsfunksjonen. Kapasitet i forhold til kommunedialog og tilsyn vil bli mer svært krevende, - jfr. avstand til rådhus. Modellen kan innebære en vesentlig endring av fylkesmannens oppgaveportefølje overfor kommunene.

Styrke forutsetningene for samvirke og samordning i staten

Med en landsdelsinndeling vil fylkesmannen komme opp på samme geografiske nivå som flertallet av øvrige regionale statsetater og det kan isolert sett bidra til å styrke, forenkle og effektivisere samhandling og samordning. Flere statlige etater som fylkesmannen jevnlig har samhandling med er organisert innenfor det intervallet som landsdelsmodellen representerer, f.eks. regionale helseforetak, Statens vegvesen, NVE, Kystverket m.fl. Samtidig vil en landsdelsmodell bryte med tanken om fylkesmannen som et innbygger- og kommunenært forvaltningsorgan. Det skal i den forbindelse påpekes at den tverrsektorielle samordningen gjennom fylkesmannen i de fleste sammenhenger har kommunene som målgruppe.

Tilpasning til inndeling av folkevalgt regionalt nivå

En landsdelsorganisering av fylkesmannen vil i utgangspunktet være lite tilpasset regjeringens måltall om 10 regioner. Modellen vil medføre at et fylkesmannsembete vil kunne omfavne to eller flere folkevalgte regioner. Dette kan gi utfordringer for godt samspill mellom fylkesmannen og regionalt folkevalgt nivå bl.a. i regionale planprosesser, noe som er dagens situasjon overfor mange andre deler av regional stat. Fylkesmannen vil i dette tilfellet måtte følge opp to eller flere regionale planmyndigheter og deres planprosesser – noe som kan være krevende mht både kapasitet og nærhet til regionene.

Dersom resultatet av fylkeskommunenes pågående drøftinger av fylkessammenslåinger skulle innebære landsdelsregioner kan det likevel aktualisere en landsdelsfylkesmann. I så fall må det grundig vurderes om fordelene med å ha en sammenfallende inndeling mellom folkevalgt regionalt nivå og fylkesmannen på dette geografiske nivået, oppveier ulempene modellen vil innebære for fylkesmannens ulike typer oppgaver rettet mot innbyggere, kommuner og næringsliv.

6.5 Kompenserende tiltak for å motvirke avstandsulemper

Landsdelsmodellen og i noen grad også regionmodellen vil kunne innebære betydelig større geografiske avstander fra embetets lokalisering til virksomhetens målgrupper enn i dag. Modeller basert på stedlig representasjon av fylkesmannen flere steder i regionen og økt bruk av digitale kommunikasjonsformer kan være svar på slike avstandsutfordringer.

For fylkesmannen kan det tenkes ulike alternativer for en distribuert/utlokalisert forvaltningsmodell, alt avhengig av hvilke prinsipper man velger å legge til grunn for å dele opp virksomheten innenfor rammen av en større region. Noen kan være aktuelle i en overgangsperiode fram til en felles samlokalisert organisasjon blir realisert. Andre kan være et nødvendig virkemiddel for å sikre et balansert tilstedeværende embete i en større region. I dag er det flere eksempler på embeter hvor bestemte deler av embetets virksomhet er lokalisert til andre steder i fylket enn lokaliseringen av hovedsetet. I Sogn og Fjordane er eksempelvis hele landbruksavdelingen lokalisert til Førde, mens hovedsetet for embetet er i Leikanger. I Nordland har landbruks- og reindriftsavdelingen seksjonskontorer i både Fauske og Mosjøen, mens den øvrige delen av landbruks- og reindriftsavdelingen er lokalisert ved embetets hovedkontor i Bodø. Det er lignende eksempler ved andre embeter.

Selv om distribuerte forvaltningsmodeller kan bidra til å redusere avstandsulemper kan det være betydelige utfordringer ved slike modeller. Delt/spredt lokalisering kan innebære betydelige kostnader knyttet til løpende samordning og kan representere en fare for dobbeltarbeid. Det kan i neste omgang innebære at potensielle effektiviseringsgevinster ved større embeter i mindre grad kan realiseres (reisekostnader påvirkes av distribuerte forvaltningsenheter, husleieutgifter av antall lokasjoner osv.). Videre kan delt lokalisering hindre rasjonell bruk og utvikling av kompetanse, samt utfordringer knyttet til fjernledelse. Innspill fra embeter som har slike løsninger i dag viser delte erfaringer, men generelt advares det mot å basere inndelingen av fremtidige embeter på distribuerte forvaltningsmodeller.

Bruk av ulike typer teknologiske kommunikasjonsløsninger (e-post, telefonkonferanser, videokonferanser mv). bidrar til å redusere avstandsulemper på en effektiv måte. En rekke tjenester som tidligere krevde personlig oppmøte er nå digitalisert og tilgjengelig på nett. Behov for møter og kontakt mellom kommuner og fylkesmannsembetet kan i stor grad ivaretas gjennom gode rutiner for bruk av eksempelvis videokonferanser. Fordelene med elektroniske møteformer er mange, bl.a. reduserte kostnader, miljøgevinster, tidsbesparelser mv. Likevel kan det innvendes at IKT løsninger ikke i alle tilfeller oppveier behovet for personlig kontakt

og fysiske møter. For fylkesmannen er det vesentlig å kunne og kjenne sine kommuner. Elektronisk kommunikasjon vil ikke være tilstrekkelig for å opparbeide og vedlikeholde denne kunnskapen og kjennskapen.

7. Samlet vurdering av modellene

De tre modellene svarer ulikt på de hensyn og prinsipper som ble gjennomgått i kapittel 3. Gjennomgangen av de viktigste egenskapene ved modellene peker i retning av at valget i realiteten står mellom konsolideringsmodellen og regionmodellen. Selv om landsdelsmodellen også kan ha positive egenskaper mht. oppbygging av spesialisert fagkompetanse, funksjonalitet og tverrsektoriell samordning i regional stat, vil den samtidig kunne være u hensiktsmessig for fylkesmannens rolle som bindeledd mellom stat og kommune og radikalt bryte med embetets karakter av å være et innbygger- og kommunenært forvaltningsorgan.

Regionmodellen innebærer ikke en radikal omlegging slik som landsdelsmodellen, men også den vil representere en betydelig reform av embetenes inndeling og organisasjon. Som tidligere nevnt er en sentral forutsetning for regionmodellen en endret kommunestruktur. Status for kommunereformen pr. 1.7.16 kan isolert tale for at også denne modellen har noe mindre aktualitet i dag. Når modellen likevel vurderes som aktuell, henger det dels sammen med at modellen vil representere en robust løsning for de endringer i kommunestrukturen som vil komme både fram mot sommeren 2017 og på noe lenger sikt. Dels henger det også sammen med modellens kvaliteter i forhold til å realisere andre mål med fylkesmannens inndeling. Det dreier seg om økt faglig bærekraft, funksjonalitet, stordriftsfordeler, samordning i regional stat og harmonisering med folkevalgt regionalt nivå.

Konsolideringsmodellens fremste egenskaper er at den innebærer kontinuitet og er den av modellene som i utgangspunktet best ivaretar nærhetsdimensjonen overfor kommuner, næringsliv og innbyggere. Konsolideringsmodellen tar ut potensialet som ligger i å slå sammen embetene i dagens tvillingfylker (Agderfylkene og Trøndelagsfylkene) og f.eks. noen av dagens befolkningsrike fylker på Østlandet som preges av korte avstander. Konsolideringsmodellen vil trolig utgjøre den beste tilpasningen til de foreløpig endringene i kommunestruktur pr. 1.7.16.

Konsolideringsmodellen vil likevel ikke gi endrede forutsetninger for å møte de utfordringer med å rekruttere spesialisert kompetanse eller redusere den sårbarheten som flere embeter påpeker de har på enkelte fagområder. Konsolideringsmodellen vil i liten grad endre de geografiske forutsetninger som i dag gjelder for å ivareta samordningsbehov mot andre regionale statsetater og styrker heller ikke embetenes kapasitet for å bli tilført nye oppgaver i vesentlig grad. Den vil heller ikke i tilstrekkelig grad kunne møte endringer i kommunestrukturen på noe lengre sikt - og den vil ikke være harmonisert med nytt folkevalgt regionalt nivå.

En ny inndeling av fylkesmannen skal være fremtidsrettet og ha bærekraft i møte med nye og endrede oppgaver. I en samlet vurdering utpeker regionmodellen seg som den av modellene som best forener de viktigste hensynene som en inndeling av fylkesmannen skal ivareta. Den legger strukturelle forutsetninger for styrket samordning i regional stat, og den gir grunnlag for styrking og utvikling av fylkesmannens fagkompetanse. Den vil også være robust sett i relasjon til en endret kommunestruktur i et langsiktig perspektiv.

Det er likevel viktige forutsetninger og forhold som må drøftes og avklares i en nærmere konkretisering av regionmodellen og endelig tilråding av inndeling.

Regionmodellen er oppgitt innenfor et intervall som strekker seg fra 8 – 13. Et valg i den ene eller andre ytterdelen av dette intervallet vil gi embeter med temmelig ulike egenskaper og med

flytende overganger til hhv. konsolideringsmodellen og landsdelsmodellen. Gitt at det vil være mange relativt små kommuner også i tiden framover og gitt Stortingets nylige vedtak om 12 politidistrikter taler dette for en inndeling i øvre sjikt av intervallet. En inndeling i nedre del av intervallet vil i deler av landet kunne innebære en struktur som gir vesentlige utfordringer for dialogen og samhandlingen med kommunene.

Stortinget har støttet regjeringens forslag til en regionreform med mål om rundt ti nye folkevalgte regioner. Stortinget vektlegger i den sammenheng at inndeling av regional stat skal gjennomgå i lys av den nye folkevalgte strukturen, for å sikre godt samspill og samhandling i forvaltningen. Sett i lys av dette, er det regionmodellen som legger det beste utgangspunktet for god sammenheng mellom de to strukturene.

En viktig egenskap ved regionmodellen både sammenlignet med dagens struktur og med en landsdelsmodell er at den gir forutsetninger for embeter med et relativt balansert befolkningsgrunnlag samlet sett, likevel med geografiske variasjoner. På grunn av den store befolkningskonsentrasjonen i hovedstadsområdet vil et embete som omfatter dette området uansett bli vesentlig større enn øvrige embeter i alle modeller.

Inndelingen og organiseringen av fylkesmannsembetene i hovedstadsområdet vil derfor måtte behandles særskilt ved utforming av den endelige strukturen. Geografisk funksjonalitet og komplekse samordningsbehov er her sentrale faktorer. På samme måte vil også den nordligste delen av landet kunne kreve særskilte løsninger i lys av geografiske og beredskapsfaglige hensyn, herunder spørsmålet om statens tilstedeværelse kan sikres gjennom særlige organisatoriske tiltak innenfor et nytt og større embete.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

Sammenslåing av fylkesmannsembeter er en omfattende prosess som vil få konsekvenser både for fylkesmannens virksomhet, de ansatte ved fylkesmannsembetet og for fylkesmannens samarbeidsparter. Alle tre modellene for ny struktur innebærer sammenslutninger av embeter selv om langt flere embeter berøres i regionmodellen og landsdelsmodellen enn i konsolideringsmodellen. De samlede konsekvensene av modellene vil derfor være større jo flere embeter som berøres av reformen. Selv om embetene varierer mht. viktige kjennetegn (organisasjonens størrelse, innbyggertall, geografisk nedslagsfelt mv.) vil de økonomiske og administrative konsekvensene i stor grad være like på tvers av embetene som berøres av sammenslåing. Det gis derfor en samlet omtale av økonomiske og administrative konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

De økonomiske konsekvenser av en reform av fylkesmannsstrukturen må vurderes både på kort og lengre sikt.

På kort sikt må selve omstillings- og gjennomføringsfasen forventes å utløse et økt ressursbehov, dels for å etablere felles ordninger på det administrative området dels for å bygge en felles organisasjonskultur i de nye embetene, og dekke eventuelle omstillingskostnader for medarbeidere som blir berørt av omstillingen. Med utgangspunkt i erfaringene fra sammenslutningen av embetene i Aust-Agder og Vest-Agder må det påregnes en «pukkeffekt» knyttet til følgende kostnadsposter:

- Klargjøring og avlevering av arkiv
- Etablere nytt organisasjonsnummer
- Personalforvaltning, herunder møter med ansatte i regi av embetet og fagavdelinger
- Omlegging av IKT-systemer
- Utarbeidelse av nye systemer innen lønn- og regnskap i samarbeid med DFØ
- Eventuelle prosessveiledere

I Agder utgjorde kostnadene for å dekke disse aktivitetene om lag 6 mill. kr., men dette tallet vil kunne variere avhengig av størrelsen på embetene som skal slutes sammen.

På lengre sikt kan en sammenslutning av embeter legge til rette for effektivisering og muligheter for å høste stordriftsfordeler. På det administrative området kan det være potensielle innsparinger i hhv ledelse, administrasjon og husleie.

Muligheten for å redusere antall lederfunksjoner er knyttet til stillinger som vil ivaretas av én stillingsinnehaver i et nytt embete. Det kan gjelde stillingen som fylkesmann, assisterende fylkesmann, fagdirektører, administrasjonsleder, arkivleder m.fl. Eventuelle innsparinger som følge av reduksjoner i antall lederstillinger vil imidlertid måtte tas ut over tid og som resultat av pensjonering og naturlig avgang. En sammenslutning av dagens embeter til større enheter vil innebære større og mer komplekse organisasjoner. Det kan tenkes å påvirke mellomlederstrukturen i embetene. I Agder fikk det nye embetet fagavdelinger med om lag dobbelt så mange medarbeidere som fagavdelingene i de tidligere embetene. Det medførte et stort kontrollspenn for ledelsen i de nye avdelingene og det ble valgt en organisering av de enkelte avdelingene i faggrupper med en egen faggruppeleder.

En reduksjon i antall embeter kan legge til rette for innsparinger i administrative støttefunksjoner (arkiv, teknisk drift, økonomi og IKT) når dubberte oppgaver faller bort og det etableres felles løsninger. En reduksjon av antall embeter kan også få konsekvenser for lokaliteter og husleieutgifter. På sikt vil færre embeter innebære færre lokaliteter, men samtidig

behov for større lokaler. Husleieutgiftene vil også være betinget av eiendomsmarkedet på stedet hvor samlokalisering finner sted. En geografisk distribuert struktur med avdelingskontorer lokalisert flere steder i regionen kan innebære økte kostnader til lokaler. Dersom eksisterende lokaliteter skal benyttes til å huse ett sammenslått embete kan det være nødvendig med midlertidig lokalisering frem til utbygginger eller ombygginger er gjennomført.

I en periode etter sammenslutninger av embeter må det påregnes tomgangsleie flere steder pga. langvarige husleiekontrakter man ikke kommer ut av.

Når den nye strukturen for fylkesmannen er endelig fastsatt og hvilke embeter som skal slå sammen er bestemt, anbefaler prosjektet at det foretas en nøye gjennomgang av hver enkelt sammenslåing. Alle embetene som utgjør et nytt embete beskrives sammen med en beskrivelse av det nye embete. Videre beregnes hvilke effektivitetsgevinster og stordriftsfordeler som kan hentes ut over tid, med en tidsramme som fastsettes samtidig. Prosjektet anbefaler også at den nye embetsledelsen får et tydelig krav om å sikre gevinstrealisering ved å ta ut både økonomiske og faglige synergier innen den på forhånd fastsatt tidsrammen.

Administrative konsekvenser

Personalmessige forhold

Sammenslåing av fylkesmannsembeter vil ha personalmessige konsekvenser bl.a. ved at medarbeidere kan få nytt arbeidssted og eventuelt også nye arbeidsoppgaver. Endringsprosessen må organiseres slik at den legger til rette for bred involvering og medvirkning for å sikre felles målforståelse, engasjement og nødvendig eierskap til resultatet. Det må foretas en gjennomgang av alle saker knyttet til personalforvaltning og rutiner for å avklare forskjeller/likheter i praktisering av slike saker i de tidligere embetene, og på den bakgrunn utarbeide nye rutiner som må tilpasses det nye embetet. De personalmessige konsekvenser som følge av omorganiseringen, skal skje innenfor gjeldende lov- og avtaleverk, herunder Kommunal- og moderniseringsdepartementets veiledning og retningslinjer for Personalpolitikk ved omstillingsprosesser¹⁴.

Administrative funksjoner

Når to eventuelt tre embeter blir slått sammen til ett vil en hel rekke administrative funksjoner internt i embetene berøres. Av viktige tilpasninger kan nevnes:

- Opprettelse av felles lønns- og regnskapssystemer
- Tilpasninger på IKT området i tråd med sentral IKT-strategi, risikoanalyser og embetsoppdraget. Det er mange forskjellige fagsystemer fordelt på fagavdelingene i embetene i dag. Ved en sammenslåing må nye fagavdelinger i embetene, i samarbeid med overordnet departement/direktorat, sørge for at nødvendige tilpasninger blir utført.
- Avvikling av gammelt arkiv og etablering av nytt. I henhold til arkivloven med forskrifter skal alt arkivmateriale klargjøres for avlevering ved avvikling av en statlig virksomhet. For det nye embetet må det opprettes nytt felles arkiv og ny felles arkivbase.
- Det må etableres nytt organisasjonsnummer, enten ved at det opprettes nytt eller ved at tidligere organisasjonsnummer for ett av de tidligere embetene beholdes som nytt felles organisasjonsnummer.

Konsekvenser for departementets finansierings- og styringsløsninger

¹⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/personalpolitikk-ved-omstillingsprosesse/id713133/>

Færre fylkesmannsembeter vil videre innebære at budsjettfordelingsmodellen for embetene må gjennomgås. Både endret inndeling for embetene, men også endringer i kommunestrukturen vil endre forutsetningene dagens modell bygger på. Dels blir det færre fordelingsenheter og dels vil endringer i kommune- og innbyggertall, som begge er viktige kostnadsnøkler, påvirke fordelingen. En revidering av budsjettfordelingsmodellen vil kreve et omfattende arbeid for KMD som administrativt ansvarlig for fylkesmannsembetene og forutsette bred medvirkning fra oppdragsgivende fagdepartementer. I tillegg til endringer i budsjettfordelingen må det også foretas eventuelle tilpasninger i dagens styringsdialog og styringsdokumenter som gjelder for fylkesmannsembetene.

Konsekvenser for andre offentlige organer

Endret inndeling av embetene vil kunne kreve endringer i innarbeidede samarbeids- og samhandlingsrelasjoner med andre offentlige organer, herunder med andre regionale statsetater, fylkeskommuner og kommuner. Det kan omfatte endringer i etablerte møtearenaer, samarbeidsavtaler mv. For nærmere omtale av konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner av ulike inndelingsalternativer vises det til kapittel 6.