



KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENTET

Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Deres referanse	Vår referanse	Klassering	Dato
	2022/26862-10-40633/2023-LIEPET	029	15.02.2023

Høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune - Evaluering av statsforvalterens geografiske inndeling - DFØ-rapport 2022:5

Fredrikstad bystyre behandlet forslaget i møte den 9. februar 2023 og vedtok følgende uttalelse:

1. Innledning

Fredrikstad kommune viser til Kommunal- og distriktsdepartementets høringsbrev datert 5. desember 2022, hvor departementet sender rapporten *Færre og bedre – en evaluering av statsforvalterstrukturen* på høring. Rapporten er utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og økonomi (DFØ). Høringsfristen er 15. februar 2023.

2. Fredrikstad kommunes merknader til høringen

På generelt grunnlag støtter Fredrikstad kommune anbefalingene i høringsnotatet og hovedinnholdet i rapporten. Det er svært viktig at vurdering av struktur sees i sammenheng med fremtidig oppgaveportefølje for Statsforvalteren. Det er svært uheldig at dette tas i to separate prosesser.

I tråd med føringene fra departementet, er høringsuttalelsen i det følgende strukturert i tråd med de åtte anbefalingene som er angitt i høringsbrevet:

Anbefaling 1: Embetene må sørge for bedre intern samordning mellom fagområder ut mot kommunene

Fredrikstad kommune støtter anbefalingen. Det er vår vurdering at intern samordning i embetet og internt i avdelingene er svært viktig for kommunene, og er et tiltak som bør prioriteres høyt. I store embeter er det særlig viktig med god samordning også innenfor seksjonenes avdelinger. Det er like vel grunn til å bemerke at det innen enkelte fagfelt kan være nyttig for kommunen å se tydelig hva de ulike fagområdene i embetet mener. Dette gjelder blant annet ved planuttalelser. Når det gjelder bruk av innsigelser er det imidlertid viktig at fagområdene er samordnet, for å unngå at kommunen risikerer å komme i konflikt med et annet fagområde når en innsigelse på et fagområde forsøkes løst.

Styring og eierskap

Besøksadresse: Nygaardsgt. 16, 1606 Fredrikstad
E-postadresse: postmottak@fredrikstad.kommune.no
Telefon: 69 30 60 00 Org.nr: 940039541

Postadresse: Postboks 1405, 1602 FREDRIKSTAD
Webadresse: www.fredrikstad.kommune.no
Tlf. saksbeh.: Bankkonto: 5122 05 77000

Anbefaling 2: Departementene må legge til rette for at ulempene som følger av funksjonsorganisering av statlige etater for statsforvalterens samordningsrolle blir kompensert

Etter Fredrikstad kommunes vurdering er dette et viktig punkt. At temaet settes på dagsorden, og at departementenes ansvar løftes fram, anser vi som svært positivt. Fredrikstad kommune støtter anbefalingen.

Anbefaling 3: Der lik rettsanvendelse er viktig, må embetene i samarbeid med styringsetatene jobbe videre med harmonisering av praksis mellom embeter

Rapporten oppsummerer at det har vært en positiv utvikling på dette området. Fredrikstad kommune er enig i dette, men mener det fortsatt er nødvendig med videre forbedringer slik at praksisen blir mer harmonisert. Dette er spesielt viktig i de store embetene. De ulike embetene må også jobbe mer med samordning internt, da det oppleves sprik mellom tilbakemeldinger til kommunene. Det gjelder blant annet at avvik i en kommune, blir noe annet i en annen kommune, for eksempel rettighetsklager på BPA og systemrevisjoner. I tillegg til at det er viktig med etablering av felles strukturer, må det også legges mer vekt på utvikling av felles kultur og tverrfaglig kompetanse og forståelse. Det bemerkes videre at harmonisering av praksisen mellom embeter er av særlig stor betydning for «grenseområdene». Tidligere var det en utfordring at det var ulik praksis i Østfold og Akershus knyttet til handelsetableringer og utbyggingskonflikter i verdifulle områder. Dette har mindre praktisk betydning for Fredrikstad kommune etter at Viken storfylke ble etablert. For Fredrikstad, som eneste «storby» i gamle Østfold, er det derfor en fordel om Statsforvalteren for Oslo og Viken opprettholdes. Det vil kunne sikre at god veiledning, dialog og planoppfølging knyttet til byutvikling blir ivaretatt. Videre vil det også bidra til å sikre nødvendig harmonisering mellom utbyggingspraksis i Akershus og Østfold. I plansaker er det viktig at det sikres en god samordning der det er overlappende kompetanse mellom ulike statsetater, statsforvalteren og fylkeskommunen, for eksempel innen samordnet areal- og transportplanlegging.

Anbefaling 4: Embetene må sørge for god og tilpasset dialog med kommunene

Fredrikstad kommune tiltrer både de vurderinger som ligger til grunn for anbefalingen, og anbefalingen som sådan. Vi ønsker likevel å påpeke at embetets rolle med hensyn til dialog er sammensatt. Balansen mellom veiledning/rådgivning og kontroll/sikring kan være til dels problematisk, spesielt dersom det ikke er tydelig kommunisert hvilken rolle statsforvalteren har i ulike situasjoner. Vi viser her blant annet til at begrepene veiledning, råd, dialog og tilsyn nevnes (sammen) i ulike kapitler i rapporten, uten at en tar opp hvilke implikasjoner hvert av begrepene kan ha for embetets kontakt med kommunene. Eksempelvis har erfaringer fra skoleeier og skole i skolemiljø saker vist at dette kan representere en uklarhet i kommunikasjonen mellom den enkelte saksbehandler og skole/skoleeier. Videre har vi opplevd at statsforvalter i enkelte tilfeller innenfor helseområdet forsøker å detaljregulere med detaljerte instruksjoner for hvordan kommunen skal drifte tjenesten, uten lokal kjennskap. Når det gjelder møtepunkter, utviklet dialogmøtene under koronapandemien seg til å bli en god arena for informasjon og mulighet for å stille spørsmål. Disse erfaringene kan med fordel videreføres og videreutvikles. I tillegg er konferanser for de ulike sektorene viktig. Fysiske møter har også en nødvendig funksjon som del av dialogen med kommunene. Embetets størrelse kan skape utfordringer med tanke på representasjon og deltakere fra hver kommune, samt at det kan være krevende å legge opp til innhold i møtene som treffer til dels ulike behov som blant annet er relatert til at kommunene er svært ulike i størrelse og har ulike utfordringer de må møte i hverdagen. Dette er forhold statsforvalteren må ta hensyn til i planleggingen av dialogen med kommunene.

Anbefaling 5: Embetene og styringsetatene må jobbe mer målrettet for å få ned saksbehandlingstiden ved å iverksette varige tiltak

Overgangen fra tidligere til ny struktur opplevdes krevende for kommunen, særlig når det gjaldt klagesaksbehandling. Det første året var preget av at avgjørelser og den juridiske linje embetet la seg på i klagesaker endret seg i forhold til tidligere praksis, og også at den ikke

var konsistent. Dette opplever vi har bedret seg nå. For kommunen er det viktig å lære av statsforvalterens avgjørelser i klagesaker, og det første året var dette nærmest umulig, fordi avgjørelsene sprikte i flere retninger, avhengig av hvilken saksbehandler som hadde saken hos statsforvalteren. Problemene fra den første tiden oppleves ikke på samme måte lenger, og Fredrikstad kommune har et ryddig og godt samarbeid med statsforvalteren. Det må likevel påpekes at lang saksbehandlingstid hos statsforvalteren fortsatt vil være en utfordring for kommunen, ikke minst med tanke på utvikling av forvaltningspraksis, men også fordi det svekker tilliten mellom kommune og statsforvalter og setter rettssikkerheten for innbyggerne i fare. Under dette punktet ønsker vi også å løfte fram at frister som statsforvalteren gir kommunen ofte er svært korte, noe som tidvis oppleves problematisk for alle parter lokalt, eksempelvis skole og foresatte i skolesaker.

Anbefaling 6: Fylkeskommunenes grenser bør ikke definere statsforvalterembetets grenser, men fylkenes yttergrenser bør følges, slik at hvert fylke kan forholde seg til ett embete. Hjelpespørsmål: Hva er fordeler eller ulemper med at et embete dekker flere fylker?

Fredrikstad kommune er enig i at fylkenes yttergrenser bør følges, slik at hvert fylke kun behøver å forholde seg til ett embete. Hvorvidt statsforvalterembetets grenser skal dekke flere fylker, beror på størrelsen og likheten mellom de aktuelle fylkene. Stor geografisk utstrekning og høyt volum med hensyn til antall kommuner som omfattes av ett og samme embete, kan medføre embeter som kan oppleves som lite funksjonelle på ulike måter. Dette kan igjen gå ut over kvaliteten i de oppgavene som embetet skal ivareta.

Anbefaling 7: Statsforvalterstrukturen bør ikke endres tilbake til slik den var. Hjelpespørsmål: Hvilke hensyn bør tillegges størst vekt når man skal vurdere strukturen for statsforvalterembetene?

Det er mange ulike momenter å hensynta ved vurderingen av hvorvidt statsforvalterstrukturen bør endres tilbake slik den var, eller ikke. Lokalkunnskap er viktig del av Statsforvalterens kvalitet og kompetanse, og dette må legges vekt på i prosessen med vurdering av struktur.

Størrelsen på SF Oslo og Viken innebærer at embetet oppleves ulikt av de forskjellige fagmiljøene i kommunen. Mens enkelte fagområder erfarer at kvaliteten i oppgavene embetet skal ivareta har bedret seg, er det andre fagområder som fortsatt opplever utfordringer knyttet til saksbehandlingstid og sprikende signaler fra ulike fagpersoner i samme seksjon i embetet mv. De som opplever en forbedring i kvalitet peker gjerne på at fagmiljøene framstår som styrket og mer robuste, og ikke bør brytes opp, at det er viktig at organisasjonen får ro etter omfattende omorganisering og pandemi, at tilsynsaktiviteten og oppfølging av avvik er høyere og mer strukturert enn før, samt at embeter som dekker flere fylker kan bidra til å legge til rette for likebehandling over fylkesgrenser. Blant ulempene ved å ha et så stort embete som SF Oslo og Viken pekes det gjerne på mangel på kontinuitet og lokalkunnskap hos embetets saksbehandlere, manglende samordnet styring, vanskeligheter med å føre uformell dialog for å innhente opplysninger eller finne løsninger, og lang saksbehandlingstid, som gjør det utfordrende å styre og justere praksis lokalt. Ovennevnte forhold illustrere at nåværende struktur både har fordeler og ulemper. Basert på en helhetsvurdering anser Fredrikstad kommune at fordelene ved dagens struktur er noe større enn ulempene, og ser samlet sett ikke behov for at nåværende struktur endres. Den direkte effekten av en ny strukturell endring antas å bli utfordringer i overgangsfasen, og vi tror gevinsten av endring vil være såpass begrenset at det ikke er hensiktsmessig å vurdere strukturen på nytt. Videre vil kostnadene ved en eventuell omstrukturering bli betydelige, slik det også er når region- og kommunereformen reverseres på andre nivå. Når det gjelder hvilke hensyn som bør tillegges størst vekt når man skal vurdere strukturen for statsforvalterembetet, mener Fredrikstad kommune at det er viktig med en tilnærmet likhet mellom embetene, slik at de kan ivareta sine oppgaver som regional statlig representant. Det er også sentralt at embetene oppleves funksjonelle, med god kvalitet i oppgavene de skal ivareta, at det er reell mulighet for å kombinere formalisert kontakt med personlig kontakt mellom embetet og kommunene, og å styrke kontakten internt mellom kommunene i

embetet, samt utvikle og utnytte den lokalkunnskapen embetet bør ha om kommunene. For øvrig vises det til fordelene som er nevnt ovenfor.

Anbefaling 8: Dersom det skulle bli aktuelt å vurdere strukturen, må kostnader og nytte av ny inndeling vurderes grundig. Hvert embete bør vurderes for seg, der hensynet til rettssikkerhet og kvalitet på tjenestene må veie tungt. Hjelpespørsmål: Hvordan bør inndelingen være for de tre statsforvalterembetene som er berørt av fylkesdeling?

I vurderingen av strukturen til Statsforvalterne, er det behov for en utredning av hvordan Statsforvalteren i Oslo og Viken bør deles. Fortrinnsvis bør Statsforvalteren følge de nye fylkesgrensene, slik også flertallet av kommunene i Viken har gitt uttrykk for. Det er viktig med en mest mulig enhetlig struktur på regionalt nivå, for å sikre effektiv samhandling. Dersom det skulle bli aktuelt å vurdere strukturen, er Fredrikstad kommune enig i at det må gjøres en grundig kost-/nytte-analyse. Vi støtter også at hvert embete må vurderes for seg. Dette gjelder særlig de tre sammenslåtte embetene. Dersom man skal vurdere strukturen, vil det fra et østfoldperspektiv kunne være interessant å vurdere enten en inndeling som samler fylkene rundt Oslofjorden, det vil si med utgangspunkt i Østfold, Akershus og Vestfold, eventuelt en inndeling etter NAV-modellen, med Oslo, Øst-Viken (Østfold, Follo og Romerike) og Vest-Viken (Buskerud, Bærum og Asker), men sistnevnte bryter med anbefaling 6, om at fylkenes yttergrenser bør følges.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Siri Martinsen
ordfører