



SAMLET SAKSFRAMSTILLING

Arkivsak 22/2734

EVALUERING AV STATSFORVALTERINNDELINGEN - RAKKESTAD KOMMUNES UTTAELSE

Saksbehandler Alf Thode Skog

Arkiv 002 &13

Saksnr.

15/23

Utvalg

Formannskapet

Møtedato

09.02.2023

Rådmannens forslag til vedtak

Rakkestad kommune vedtar rådmannens forslag til høringsuttalelse «Evaluering av statsforvalternes geografiske inndeling».

Behandling i Formannskapet den 09.02.2023 sak 15/23

Behandling

Rådmannens forslag enstemmig vedtatt.

Formannskapets vedtak

Rakkestad kommune vedtar rådmannens forslag til høringsuttalelse «Evaluering av statsforvalternes geografiske inndeling».

Oppgaver

Statsforvalteren er statens representant i fylket.

Embetet har ansvar for å følge opp mål, retningslinjer og vedtak fra regjeringen og Stortinget.

Det er dessuten et av de viktigste bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter.

Statsforvalteren utfører forskjellige forvaltningsoppgaver på vegne av departementene.

Embetet kontrollerer også kommunenes virksomhet og er klageinstans for mange kommunale vedtak.

Statsforvalteren skal sørge for rettssikkerheten for den enkelte innbygger, virksomheter og organisasjoner – ved å se til at grunnleggende prinsipper som likebehandling, likeverd, forutsigbarhet, uavhengighet, habilitet og rettferdighet blir ivaretatt i forvaltningen.

Embetenes samlede oppgave- og ansvarsspekter er på denne måte:

- *Statsforvalteren er sektormyndighet på en rekke viktige politikkområder, og representerer i denne egenskap flere departementer og underliggende direktorater og sentrale tilsyn.*
- *Statsforvalteren er rettssikkerhetsmyndighet – som klageinstans for kommunale vedtak og som tilsynsmyndighet på sentrale velferdsområder som forvaltes av kommunene.*

- *Statsforvalteren er regional samordningsmyndighet for staten, og skal i denne rollen blant annet samordne statlige virksomheter og deres arbeid overfor kommunene.*
- *Statsforvalteren er regjeringens representant i fylket, og arbeider i denne egenskap på dets vegne og tar initiativer som er til beste for fylket.*
- *Statsforvalteren skal holde sentrale myndigheter orientert om viktige spørsmål i fylket og formidle relevant informasjon til kommuner, fylkeskommuner og statlige organer.*

Statsforvalterembetene er administrativt underlagt kommunal- og distriktsdepartementet.

Utover det som er beskrevet ovenfor, har statsforvalterne også en del oppgaver for Kongehuset.

Inndeling av embetene

Den eksisterende statsforvalterstruktur ble satt i verk fra 1.1.2019 – da regjeringen slo sammen elleve daværende fylkesmannsembeter til fem nye statsforvalterembeter. Det dreide seg om Oslo og Viken, Innlandet, Vestfold og Telemark, Vestland og Troms og Finnmark

Samtidig ble Statsforvalternes fellestjenester (STAF) etablert, ved overføringer av oppgaver dels fra fylkesmannsembetene og dels fra kommunal- og moderniseringsdepartementet.

De to Agderembetene var slått sammen allerede fra 1.1.2015, og Trøndelag fylkesmannsembete hadde blitt en realitet fra 1.1.2018.

Rogaland, Møre og Romsdal og Nordland fylkesmannsembeter ble videreført i den nye strukturen uten noen endringer.

Mandat for evaluering av statsforvalterstrukturen

Regjeringen har besluttet å evaluere den nye statsforvalterstrukturen. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fikk i den forbindelse følgende oppdrag av kommunal- og distriktsdepartementet i tildelingsbrevet for 2022:

I januar 2019 ble ny struktur for statsforvalterne (daværende fylkesmannsembetene) iverksatt, og Statsforvalterens fellestjenester (STAF) ble etablert. DFØ skal innen 1. oktober 2022 gjennomføre en evaluering av oppnådde resultater av ny statsforvalterstruktur.

Evalueringen skal gjennomføres med god involvering av berørte aktører, både kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere. KMD (nåværende kommunal- og distriktsdepartementet) vil komme tilbake med en konkretisering av oppdraget som avtales etter nærmere dialog.

Formålet med evalueringen av statsforvalterstrukturen er:

En status over resultatene av strukturendringene så langt, som grunnlag for eventuelle forbedringer.

Et kunnskapsgrunnlag for å vurdere endringer i struktur for de sammenslåtte statsforvalterembetene og konsekvenser av dette, som følge av mulig endring i fylkesstrukturen.

Målsettinger og grunnlag for endringene av statsforvalterstrukturen i 2019

Disse hovedmål ble lagt til grunn for valg av framtidig statsforvalterstruktur:

Embetets grunnleggende roller som bindeledd mellom stat og kommune, samordningsorgan mellom stat og kommune og rettssikkerhetsinstans overfor innbyggerne videreføres og styrkes.

Nærhetsbehov ut mot innbyggere og næringsliv ivaretas på en god og hensiktsmessig måte.

En kostnadseffektiv og kompetent organisasjon.

Samordningsbehov mot andre regionale statsetater og mot folkevalgt regionalt nivå ivaretas på en effektiv måte.

Andre viktige prinsipper for inndelingen av statsforvalterembetene er:

Gi tilstrekkelig innbyggergrunnlag for faglige og økonomiske bærekraftige enheter.

Ivareta geografisk funksjonalitet (unngå å dele opp tettsteder, felles bolig- og arbeidsmarkedsregioner og lokale samarbeidsområder).

Sikre god tilgjengelighet for kommuner og innbyggere.

Styrke forutsetningene for samvirke og samordning i staten.

Ha størst mulig grad av felles inndeling med folkevalgt regionalt nivå.

Statsforvalterstrukturen er satt på dagsordenen som en følge av at regjeringen Støre åpnet opp for en reversering av regionreformen for de fire fylkeskommunene som ble tvangssammenslått fra 1. januar 2020. Det innebærer at Viken fylkeskommune deles inn i tre nye fylker (Akershus, Buskerud og Østfold), Troms og Finnmark fylkeskommune i to fylker (Troms og Finnmark) og Vestfold og Telemark fylkeskommune i to fylker (Vestfold og Telemark).

Hovedfunn ved evalueringen av statsforvalterembetene

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) gjorde disse hovedfunn i sine analyser av nåværende statsforvalterstruktur:

- *Høy tilfredshet med statsforvalterne.*
- *For styringsetatene er det enklere å arbeide med 10 enn 18 embeter.*
- *Fagmiljøene er styrket.*
- *Praksis har blitt mer harmonisert – størst resultater innenfor de enkelte embeter og mindre effekt mellom embeter.*
- *Lokalkunnskapen er god, men den er noe svakere enn tidligere (mindre embeter).*
- *Dialogen med kommunene er i endring – økt anvendelse av kommunebilder, mer risikobasert tilnærming i kommunedialogen og størst fokus på de mest sårbare kommunene.*
- *Samordningen er godt ivaretatt, men de har blitt mer krevende.*
- *Lik inndeling som fylkeskommunene er ikke avgjørende.*
- *De færreste ønsker å gå tilbake til den inndelingen som var.*
- *Bekymring for at embeter blir delt.*

På bakgrunn av hovedfunnene som beskrevet, har Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) vurdert og konkludert i sin rapport som følger.

- *Dagens struktur fungerer godt.*
- *Samordning må fortsatt prioriteres.*
- *Praksis må bli likere på tvers av embetene.*
- *Digital dialog er bra, med det er ikke alene nok.*
- *Utfordringene med saksbehandlingstid må tas på alvor.*
- *Uheldig med detaljerte føringer for organisering.*
- *Lik inndeling som fylkeskommunen er ikke viktig for statsforvalterens oppgaveløsning.*
- *Statsforvalterstrukturen bør ikke endres tilbake slik den var.*
- *Utforske ytterligere oppgavedeling mellom embetene.*

Rakkestad kommunes uttalelse til evaluering av statsforvalternes geografiske inndeling

Generelt

Rakkestad kommune forholdt seg fram til 1.1.2019 til Østfold fylkesmannsembete.

Den tidligere fylkesmannsstrukturen var flatere, enhetene og miljøene mindre og den geografiske og samfunnsmessige enhetlighet større enn med Oslo og Viken statsforvalterembete.

Rakkestad kommune opplevde god nærhet til Østfold fylkesmannsembete, og funksjonelle og gode dialog- og samhandlingsarenaer mellom fylkesmannen og kommunene på flere områder.

Lokalt fokus og lokal kunnskap hadde tidligere en større plass i kommunikasjonen med fylkesmennene/statsforvalterne.

Det har naturlig nok blitt svakere i den nye modellen.

Rakkestad kommune vurderer at de deler av statsforvalterens virksomhet som går på samordning av statlig virksomhet og til dels å initiere og fange opp utviklingen/utviklingstrekkene i hele fylket er langt mindre framtreddende enn tidligere.

Det kan skyldes at Oslo og Viken statsforvalterembete (Oslo og det nære Osloområdet versus større deler av Østfold og Buskerud) har blitt for lite enhetlig, komplekst og stort.

Saksbehandlingstid

Både i de tidligere fylkesmannsembetene og de nåværende statsforvalterembetene, er saksbehandlingstiden på nær sagt alle områder (areal og byggesaker, klagesaker etter opplæringsloven, innen helse og omsorg m.m.) bekymringsfull, kritikkverdig og uakseptabelt lang.

Disse utfordringene må det fokuseres på og tas tak i.

Statsforvalterne taper troverdighet og legitimitet i kommunene og det øvrige samfunnet, når de gjennomgående ikke oppfyller lovgivningens krav på dette punkt.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) omtaler det som uttalt misnøye fra kommunene. Det kan også ha direkte konsekvenser rettssikkerheten og andre sentrale rettsprinsipper for innbyggerne spesielt.

For Rakkestad kommune oppleves det i mange tilfelle som ignoranse og ikke å bli tatt på alvor – at det brukes store interne og eksterne ressurser på saker og de deretter ligger uten tilbakemelding og ubehandlet statsforvalterembetet i et – to år.

Statsforvalterstruktur og oppgaver for statsforvalterembetene

En annen statsforvalterinndeling bør ikke fastsettes uavhengig av hvilke oppgaver og funksjoner som embetene skal ivareta.

Av denne grunn bør struktur og oppgaveportefølge utredes og bestemmes i et og samme sakskompleks.

Statsforvalterinndeling versus fylkeskommuneinndeling

Rakkestad kommune mener at utgangspunktet bør være at statsforvalterinndelingen bygger på fylkeskommuneinndelingen.

Et viktig moment i denne forbindelse, er at de spørsmål som gjelder regionale plan- og samfunnsutviklingsspørsmål m.m. som et prinsipp bør overføres til fylkeskommunene som politisk styrte organisasjoner.

De utfordringer med hensyn til infrastruktur o.a. som er omkring de større byområdene (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger m.m.) utfordrer dette prinsippet.

Regjeringen må fastsette til samordningsmekanismer som kan løse opp i disse vanskelighetene.

Embetene må sørge for bedre intern samordning mellom fagområder og ut mot kommunene

Rakkestad kommune opplever at statsforvalterens forskjellige avdelinger i for stort grad opptrer lite harmonisert og uavhengig av hverandre i sin kontakt med kommunene.

Det er for så vidt ikke noen ny utfordring, men var gjennomgående tilfelle også med Østfold fylkeskommune.

Rakkestad kommune mener at statsforvalterne må ta inn over seg at «alt henger sammen med alt», og at en slik erkjennelse må gjenspeile seg i kommunedialogene.

I all kommunal virksomhet er ressursavveininger og ressursprioriteringer sentrale. Det bør få en større plass også i statsforvalternes virksomhet. Ressursene for å imøtekomme alle forventninger, rettigheter, krav og pålegg er ikke til stede.

Kommunene erfarer konstant ressursknapphet, og kan ikke maksimere løsninger og tiltak i enhver sammenheng. Statsforvalterne tar i tilstrekkelig utstrekning ikke hensyn til dette faktum i sin virksomhet.

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

Et utviklingstrekk over en lengere periode, er at staten organiserer seg og opptrer mer fragmentert overfor kommunene og samfunnet for øvrig.

Det trekker i retning av at de forskjellige organer sterkere rendyrker egen virksomhet overfor kommunen, og at helheten i statlige prioriteringer, strategier og tiltak oftere ikke henger sammen.

For statsforvalterne som statlig samordningsmyndighet og kommunene som lokale utøvende ledd er det problematisk.

Rakkestad kommune oppfordrer regjeringen til å følge opp disse momentene i forlengelsen av evalueringen av statsforvalterstrukturen som nå pågår.

Det lik rettsanvendelse er viktig, må embetene i samarbeid med styringsetatene jobbe videre med harmonisering av praksis mellom embeter

Rakkestad kommune registrerer etter etableringen av Oslo og Viken statsforvalterembete (2019) at regulær saksbehandling og spesielt klagesaksbehandling har blitt mer standardisert og til og med summarisk, og at mer individuelle og saksegne forhold ikke alltid har det ønskede fokus.

Det innebærer en viss forskjell fra tiden med Østfold fylkesmannsembete.

Rakkestad kommune understreker at mest mulig lik og ensartet praksis på tvers av embetene, ikke må gi som resultat standardisert og til og med summarisk behandling av saker. Det går i så fall på rettssikkerhet og andre rettsprinsipper løs.

Embetene må sørge for god og tilpasset dialog med kommunene

Rakkestad kommune har noe forskjellige erfaringer hva angår dialog med statsforvalterembetet.

Under Covid 19 pandemien og de tidlige faser av Ukrainakrigen, var det tidvis møter (teams) med statsforvalteren flere ganger i uken.

Det fungerte etter hvert svært godt.

Rakkestad kommune opplevde statsforvalteren som en god dialogpartner og støttespiller i disse sakskompleksene.

Det hadde mye med at dialoginstituttet i disse sammenhenger var prioritert av kommunene og statsforvalteren.

Rakkestad kommune erfarer i andre saker vanskeligere dialog med embetet.

Det fester seg et inntrykk av at statlige tiltak (for eksempel klima og miljø) defineres for gjennomføring ensidig og nesten uten hensyn til kommunale og andre aktørers kapasitet og ressurser i de tidsrom det er snakk.

Rakkestad kommune ser på det som lite formålstjenlig og fornuftig.

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

Rakkestad kommune vurderer saksbehandlingstiden i statsforvalterembetene som en stor akilleshæl i deres virksomhet.

Det går direkte utover deres troverdighet og legitimitet i kommunene.

Rakkestad kommune mener at regjeringen og statsforvalterne må prioritere dette spørsmålet, uavhengig av selve inndelingen av embetene.

Det handler grunnleggende om statsforvalterembetenes funksjon som et element av landets forvaltningssystem.

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?

Rakkestad kommune mener at hovedregelen bør være at statsforvalterinndelingen bygger på fylkeskommuneinndelingen.

Et viktig moment i denne forbindelse, er at de spørsmål som gjelder regionale plan- og samfunnsutviklingsspørsmål m.m. som et prinsipp bør overføres til fylkeskommunene som politisk styrte organisasjoner.

Regionale plan- og samfunnsutviklingssaker oppfattes av kommunene som fragmenterte, sprikende og ikke harmoniserte. Av denne grunn blir dialog- og behandlingsprosessene ofte uoversiktlige, konfliktfylte

og ustrukturerte. Ved å utvide fylkeskommunenes kompetanse og ansvar i disse sakene, kan styringspremisser, retningslinjer og endelige vedtak oppnå større forståelse og legitimitet i kommunene og lokalsamfunnene.

Rakkestad kommune mener at dette momentet også taler for at statsforvalterembetenes grenser som en hovedregel bør være lik fylkeskommunenes utstrekning.

De utfordringer med hensyn til infrastruktur o.a. som er omkring de større byområdene (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger m.m.) utfordrer dette prinsippet.

Regjeringen må fastsette sterkere samordningsmekanismer som kan løse opp i disse vanskelighetene.

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

Rakkestad kommune vurderer ikke at det er veldig store eller avgjørende forverringer eller forbedringer med den nye statsforvalterinndelingen.

Holdepunkter for kvalitativ og kapasitetsmessig framgang i oppgaveløsning lar seg vanskelig dokumentere.

Nærhet mellom statsforvalteren og kommunene er likevel svekket, dialogarenaene har blitt færre og i hverdagen til dels borte og embetets evne til å ta initiativer og lokalsamfunnene på pulsen er mindre enn tidligere.

Rakkestad kommune stiller på denne annen side spørsmål ved formålstjenligheten av å bruke nye store midler på strukturprosesser, og utsette kompetanse- og arbeidsmiljøer for den uforutsigbarhet og usikkerhet som følger med å gjøre endringer tre – fire år etter at de forrige ble avsluttet. I en periode i alle fall, svekker det statsforvalterens muligheter til å fokusere på og ivareta primæroppgaver. Rakkestad kommune mener regjeringen nøye bør vurdere om en ny endring av statsforvalterstrukturen er hensiktsmessig.

Totalt sett mener likevel Rakkestad kommune at Østfoldsamfunnet er mer tjent med et Østfold statsforvalterembete enn et fortsatt Oslo og Viken statsforvalterembete.

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?

Ovenfor i denne uttalelsen redegjør kommunen grundig for sitt syn på inndelingsspørsmålet.

Rakkestad kommune mener prinsipalt at den nye modellen har virket i for kort tid til at den forsvarlig lar seg evaluere. Det forsterkes av de ekstraordinære forholdene som hersket i hele samfunnet på grunn av Covid 19 pandemien i 2020 – 2022. Grunnlaget for å gjøre adekvate evalueringer av statsforvalterembetenes og andre organers ordinære fungerende under slike rammebetingelser blir spinkelt og knapt til stede i det hele tatt. Regjeringen bør av disse grunner primært utsette evaluering av statsforvalterinndelingen i fire – seks år.

Det er ikke veldig store eller avgjørende forverringer eller forbedringer med dagens statsforvalterstruktur.

Holdepunkter for kvalitativ og kapasitetsmessig framgang i oppgaveløsning lar seg vanskelig dokumentere.

Nærhet mellom statsforvalteren og kommunene er likevel svekket, dialogarenaene har blitt færre og i hverdagen til dels borte og embetets evne til å ta initiativer og lokalsamfunnene på pulsen er mindre enn tidligere.

Rakkestad kommune stiller for øvrig spørsmål ved formålstjenligheten av å bruke nye store midler på strukturprosesser, og utsette kompetanse- og arbeidsmiljøer for den uforutsigbarhet og usikkerhet som følger med å gjøre endringer tre – fire år etter at de forrige ble avsluttet. I en periode i alle fall svekker det statsforvalterens muligheter til å fokusere på og ivareta primæroppgaver. Rakkestad kommune mener regjeringen nøye bør vurdere om en ny endring av statsforvalterstrukturen er hensiktsmessig.

Hvis Oslo og Viken statsforvalterembete skal oppløses, er Østfoldsamfunnet best tjent med at Østfold statsforvalterembete gjenopprettes.

Rådmannens vurderinger

Rådmannen tilrår formannskapet å vedta rådmannens forslag til uttalelse i saken.