



Saksnummer	Møtedato	Utvalg
23/4	06.02.2023	Formannskapet

Høring - evaluering av statsforvalternes geografiske inndeling

Kommunedirektøren tilrår formannskapet å fatte følgende vedtak:

1. Saken tas til orientering.

Formannskapets behandling av sak 4/2023 i møte den 06.02.2023:

Behandling

Innstilling fra kommunedirektøren ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

Saken tas til orientering.

Lenke til rapporten:

[DFØ-rapport 2022:7 "Færre og bedre" Evaluering av statsforvalterstrukturen](#)

Saksutredning

1. Sammendrag

Viken er blant fylkene som skal deles fra 1. januar 2024. Statsforvalterembetene følger fylkesinndelingen, og høringen gjelder om embetene også skal deles opp slik at hvert fylke har eget statsforvalterembete, eller om det skal bestå slik som i dag og være embete for flere fylker.

Statsforvalter i Viken bør organiseres for å styrke toveis dialog mellom kommune og embetet om viktige utfordringer på alle områder, også områder der

rettsikkerhet for innbyggerne er viktig. Dette innebærer at organiseringen bør gjenspeile et ønske om at statsforvalteren er lyttepost for staten hos kommunene.

Gitt at embetet klarer å håndtere rolle og ansvar for flere fylker og være tydelig i skille mellom regioner og kommuner pga ulikhetene disse har seg imellom, og samtidig opprettholde kompetanse og tilgjengelighet for veiledning og tilsyn, mener kommunedirektøren at embetet kan bestå som det gjør i dag.

Samlet sett mener kommunedirektøren at det bør unngås en ny omfattende prosess med oppsplitting av dagens statsforvalterembeter.

2. Bakgrunn for at saken fremmes

Stortinget har vedtatt å dele opp fylkene Viken, Vestfold og Telemark samt Troms og Finnmark, og endringene trer i kraft 1. januar 2024. Når fylkene deles, kan dette få konsekvenser for statsforvalternes geografiske inndeling.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (SFØ) har evaluert strukturen for statsforvalterne, og rapporten «Færre og bedre – en evaluering av statsforvalterstrukturen» er av Kommunal- og distriktsdepartementet sendt på høring med høringsfrist 15 februar 2023 og skriver i sitt høringsbrev:

«Departementet ber om vurderinger av anbefalingene fra DFØ som er å finne i rapportens kapittel 1.

Anbefalingene følger under (vår nummerering). Vi har lagt til hjelpespørsmål knyttet til anbefalingene 6, 7 og 8 som vi ønsker at høringsinstansene drøfter særskilt i lys av rapporten:

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

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

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

4. Embetene må sørge for god og tilpasset dialog med kommunene.

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

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?

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

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?»

Kommunedirektøren begrenser saken innenfor spørsmålene 3, 4, 6, 7 og 8.

3. Tidligere behandling og vedtak

4. Sakens innhold

I 2019 gikk antall fylkesmannsembeter fra 16 til 10, og Akershus, Østfold og Buskerud inngikk i Fylkesmannen i Oslo og Viken. I 2021 ble navnet fylkesmann endret til statsforvalter.

Statsforvalterembetene i dag samme geografiske inndeling som fylkene.

Å følge samme inndeling som fylket kan skape identitet og samhold i fylket. Samme geografiske inndeling vil gjøre samordning i arealsaker enklere og lik inndeling kan også være en fordel særlig i arbeidet med regionale planer.

En viktig oppgave for statsforvalterne er å sikre at nasjonal politikk kommuniseres godt nedover til kommunene. Dersom embetet forblir som i dag, må det gjøres interne grep for å fremstå tydelig i forhold til de ulike regioner og kommuner ettersom det kan være store forskjeller og problemstillinger, og mye mer «by og land» nå enn det var før. Nasjonal politikk gjelder for hele landet, men vil naturlig nok kunne vektlegges ulikt i de forskjellige landsdelene beroende på typiske særtrekk og særegenheter i landsdelen.

Gjennom sin virketid fra 2019 har embetene etablert fagmiljøer som har blitt større, mindre sårbare og mer robuste. En oppsplitting av fagmiljø og gjøre disse mindre igjen kan ha konsekvenser for rekruttering til embetet. Statsforvalteren er samordningsorgan overfor kommunene, samt veilednings- og kontrollorgan gjennom tilsyn og klageinstans. Kommunene er også tjent med at statsforvalteren har gode og stabile fagmiljøer som gir god veiledning til kommunene og gjør at embetets forvaltningspraksis er forutsigbar og presedensgivende for kommunens egen praksis og slik sikrer befolkningens rettssikkerhet.

Statsforvalteren er statens representant i fylket, og har sektormyndighet på viktige områder som miljøvern, landbruk, sivil beredskap, sosial omsorg og innenfor familie-sektoren.

Det skal derfor være en faglig og profesjonell distanse mellom kommunene og statsforvalteren. Samtidig er det viktig at statsforvalteren kjenner sine kommuner hvilket kan bli vanskelig dersom embetet skal dekke for mange kommuner.

Mange har hevdet at Viken fylke ble for stort. Det har 51 kommuner og en befolkning på ca 1,2 millioner som er ca 23% av landets befolkning. For

statsforvalterembetet kommer Oslo kommune i tillegg og det innebærer at embetet dekker et folketall på 1,8 mill innbyggere.

Hovedsetet til Statsforvalteren i Oslo og Viken er i Moss, men embetet har kontorsteder i Oslo og Drammen også. Kommunene er svært ulike; den største kommunen er Oslo med 634 000 innbyggere og minste kommune er Flå med 1000 innbyggere. Det er 16 kommuner som har under 5000 innbyggere, og 2 kommuner som har over 100 000 innbyggere, i tillegg til Oslo. Det kan hevdes at kommunene i Viken er så ulike slik at Akershus, Østfold og Buskerud bør ha hver sin statsforvalter å forholde seg til.

Det kan også hevdes at det er uheldig at den statlige forvaltningsstrukturen går på kryss og tvers av den regionale inndelingen av det folkevalgte nivået. Dette kan skape store koordineringsproblemer og bidra til samordningsutfordringer og effektivitetstap i offentlig sektor. Dette taler for at strukturen for statsforvalterne bør følge fylkesinndelingen, og vil også redusere antall arenaer som kommunene skal delta på.

5. Kommunedirektørens vurdering

Det er i utgangspunktet lite ønskelig å reversere reformer i offentlig forvaltningsstruktur. Både sammenslåing og en eventuell oppsplitting er krevende prosesser som tar krefter bort fra embetets egentlige formål. Dette taler mot en formell oppsplitting av embetet igjen.

Kommunedirektøren ser at hensyn til stabile og gode fagmiljø kan tale for å beholde dagens ordning, særlig hensett til embetet selv som har brukt tid på å etablere seg etter sammenslåingen. Selv om embetet har kontorsted i tre byer, er ikke dette noe som kommunene merker spesielt. Gjennom pandemien er det gode erfaringer med digitale møter og samlinger som gjør det enklere å samle alle kommunene innenfor embetet. Fysiske møter og samlinger kan holdes regionvis, men har også vært gjennomført for hele embetet som sådan som kanskje er mer krevende for statsforvalteren som arrangør enn kommunene som deltakere. Kommunedirektøren stiller likevel noe spørsmål ved om den argumentasjon all den tid også det tidligere statsforvalterembetet dekket et område med langt over 1 mill innbyggere. Den argumentasjonen tilsier i så fall at det er store utfordringer i øvrige embeter.

Hensynet til nærhet mellom forvaltningsnivåene taler for en oppsplitting. I tillegg til funksjonen med å være klageinstans i mange forvaltningssaker (rettssikkerhet or innbyggerne) er hensikten med statsforvalterembetets relasjon til kommunene todelt. Det er både å fremme nasjonal politikk i sin region, men også å være lyttepost og et bindeledd fra lokal politikk til nasjonale myndigheter. Det siste er styrken ved å ha et eget statsforvalterembete. Dersom rollen som lyttepost skal blir fremtredende må det kompensere med å organisere embetet med det som formål.

Kommunen har positiv erfaring med dialogbasert relasjon til statsforvalter innenfor barnevern. Vi har også positiv erfaring med frivillige tilsyn på NAV basert på egenvurderinger. Disse prosessene har vi erfart gir bedre læring en tradisjonelle tilsyn som preges av kontroll utenfra.

I Rælingen kommunes kommuneplan er samarbeid med andre aktører for å løse utfordringene en viktig strategi. På flere krevende områder er det ønskelig med en mer dialogbasert tilnærming mellom forvaltningsnivåene, også statsforvalter. Det gjelder spesielt arealforvaltning men det gjelder også viktige rettssikkerhetsområder som skole og omsorgsforvaltning. Det er en dialogbasert tilnærming som kan bidra til bedre samarbeid mellom statsforvalter og kommune.

Hvis vekten ligger for mye på statlig styring og juridisk saksbehandling av rettssikkerhetsforhold kan mange av statsforvalterens funksjoner like godt organiseres i større fellesfunksjoner. Etter kommunedirektørens syn trenger kommunen at embetet ser sin misjon i å forstå situasjonen i kommunen og bidra til nasjonal politikktutforming som fungerer lokalt.

En stor organisasjon kan organisere seg for å håndtere de oppgavene den har og den retningen man ønsker å få til. Det vil si at størrelsens utfordring i forhold til nærhet og mulighet for dialog kan kompenseres med hvordan embetet organiserer seg for å sikre dialog med kommunene. Samfunnsøkonomisk kan det også tilsi at embetet består som i dag tross splitting av fylker, men det forutsetter at embetet tydelig klarer å skille de ulike regionene og kommunene.

5.1 Prinsipielle avklaringer og avveining mellom hensyn

6. Oppsummering og konklusjon

Samlet sett mener kommunedirektøren at det bør unngås en ny omfattende prosess med oppsplitting av dagens statsforvalterembeter.

Statsforvalter i Viken bør organiseres for å styrke toveis dialog mellom kommune og embetet om viktige utfordringer på alle områder, også områder der rettsikkerhet for innbyggerne er viktig. Dette innebærer at organiseringen bør gjenspeile et ønske om at statsforvalteren er lyttepost for staten hos kommunene.

Saken legges fram til orientering, og uten innstilling.

Rælingen, 20.01.2023

Eivind Glemmestad
kommunedirektør