

## Saksfremlegg

Arkivreferanse: 2022/68573-3  
Saksbehandler: Steinar Eldøy  
Avdeling: Plan-, miljø- og samfunnsavdelingen

### Høring - Evaluering av statsforvalternes geografiske inndeling

#### Sakens gang

---

Saksnummer	Møtedato	Utvalg
	24.01.2023	Fylkesutvalget

Vedlegg: Høringsbrev fra Kommunal- og distriktsdepartementet  
Høringsnotat – rapport utarbeidet av DFØ

#### Sammendrag

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) gjennomført en evaluering av strukturen for statsforvalterne, og departementet har sendt rapporten fra DFØ på høring. Bakgrunnen for at det er gjennomført en evaluering er at ny struktur for statsforvalterne ble iverksatt 1. januar 2019, da antall embeter ble redusert fra 18 til 10. Rapporten inneholder flere generelle anbefalinger for å styrke samordning, dialog og veiledning, harmonisering av praksis og lik rettsanvendelse, og effektivisering av saksbehandling. Hovedkonklusjonen til DFØ er imidlertid at statsforvalterstrukturen ikke bør endres tilbake til slik den var. Spørsmålet om oppdeling av embeter er i utgangspunktet ikke aktuelt for Rogaland, og undersøkelsene til DFØ indikerer også generell tilfredshet med Statsforvalteren i Rogaland.

#### Fylkesdirektørens innstilling

1. Fylkesutvalget slutter seg til de generelle anbefalingene i rapporten fra DFØ om å styrke samordning, dialog og veiledning, harmonisering av praksis og lik rettsanvendelse, og effektivisering av saksbehandling.
2. Fylkesutvalget har ingen konkrete synspunkter på spørsmålet om oppdeling av de sammenslåtte statsforvalterembetene, men anser anbefalingen om at den geografiske avgrensningen bør følge yttergrensene til fylkene slik at hvert fylke kan forholde seg til ett statsforvalterembete, og at rettssikkerhet og kvalitet på tjenestene må veie tungt i en vurdering av struktur.
3. Fylkesutvalget vil framholde at statsforvalterembetet i Rogaland generelt fungerer godt, og vil framholde betydningen av god samordning med fylkeskommunen spesielt i forhold til veilederrollen overfor kommunene og andre aktører.

Gunn Claire Westad  
fylkesdirektør

Christine Haver  
regionalplansjef

## Bakgrunn for saken

Bakgrunnen for at det er gjennomført en evaluering er at ny struktur for statsforvalterne ble iverksatt 1. januar 2019 da antall embeter ble redusert fra 18 til 10, og Statsforvalternes fellestjenester (STAF) ble etablert som en egen virksomhet. Vedtaket om å dele de sammenslåtte fylkene Oslo og Viken, Troms og Finnmark, og Vestfold og Telemark har reist spørsmål om også statsforvalterembetene i disse fylkene bør deles.

## Problemstilling

Spørsmålet om oppdeling av de sammenslåtte statsforvalterembetene i Oslo og Viken, Troms og Finnmark, og Vestfold og Telemark angår ikke direkte Statsforvalterembetet i Rogaland, og det blir dermed mer et spørsmål om de endringene som er gjennomført og den evalueringen av den nye strukturen for statsforvalterne indirekte kan ha betydning for Rogaland. KDD har listet opp en rekke konkrete spørsmål som det ønskes høringsinnspill på. Fylkesutvalget må ta stilling til fylkesdirektørens foreslåtte uttalelse til høringen av rapporten fra DFØ.

## Saksopplysninger

I forbindelse med at flere fylker har blitt slått sammen, ble også flere statsforvalterembeter slått sammen i 2019, og antallet embeter ble da redusert fra 18 til 10. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) gjennomførte på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) en evaluering av dagens statsforvalterstruktur. Evalueringen skulle besvare to hovedspørsmål:

- I hvilken grad har ny struktur bidratt til å styrke statsforvalternes sentrale roller?
- Hva er fordeler og ulemper ved en statsforvalterstruktur som sammenfaller med fylkeskommunen versus en struktur der statsforvalteren favner flere fylker?

DFØ gjennomførte oppgaven dels basert på dokumentanalyser, nøkkeltall og statistikk, og dels spørreundersøkelser og intervjuer. Det ble gjennomført to spørreundersøkelser. Den ene gikk til landets 356 kommuner, hvor både ordførere og kommunedirektører ble invitert til å svare, og den andre gikk til ledergruppene hos statsforvalterne. I tillegg ble det gjennomført intervjuer med embetsledelsen og andre ledere i embetene, ansatte/tillitsvalgte, styringsetater og utvalgte kommuner og fylkeskommuner.

Statsforvalterne er administrativt underlagt KDD, men utfører oppgaver for i alt 13 departementer og 11 direktorater. Statsforvalterens myndighets- og ansvarsområder kan grovt sett beskrives under tre hovedoverskrifter:

- *Bindeledd mellom stat og kommune og iverksetter av statlig politikk*  
Statsforvalteren skal, som sektormyndighet på en rekke områder, være et bindeledd mellom staten og kommunene i gjennomføringen av nasjonal politikk i regionen. Det gjøres gjennom veiledning, dialog og tilsyn med kommunene, fylkeskommunene, innbyggere og berørte virksomheter. I dette ligger et ansvar for å formidle, forankre og følge opp nasjonal politikk, men også å være en lyttepost for lokale synspunkter og behov og bringe disse

videre til respektive direktorater og departementer. Som en del av denne rollen ligger også et ansvar for å ta de initiativ som naturlig tilligger statsforvalteren som nasjonal myndighet.

- Rettsikkerhetsinstans

Statsforvalterens rolle som rettssikkerhetsinstans er særlig knyttet til forholdet mellom kommunene som offentlig utøvende myndighetsorgan og tjenesteproducent på den ene siden, og innbyggerne og næringslivet som mottakere av kommunale tjenester og vedtak på den andre siden.

Statsforvalteren er klagemyndighet for kommunale enkeltvedtak og vedtak gjort i spesialisthelsetjenesten, og tilsynsmyndighet etter særlovgivningen. I tillegg har statsforvalteren førstelinjeansvaret på flere områder.

Statsforvalteren skal sikre likebehandling og rettsikkerhet for alle parter i sin forvaltning av lover og forskrifter.

- Tverrsektoriell samordner

Statsforvalteren skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylket. Statsforvalteren er det eneste regionale organet med egen fullmakt til å ta samordningsinitiativ overfor andre statlige etater på samme nivå. Statsforvalteren skal der det er aktuelt ta samordningsinitiativ i regionen overfor øvrige statlige virksomheter og aktører regionalt, for å sikre samordning av statens styring av kommunene og at nasjonale mål nås på tvers av nivåer og sektorer.

DFØ oppsummerer i rapporten at deres undersøkelse generelt viser at det er høy tilfredshet med statsforvalterne. Både styringsorganene og kommunene er fornøyde. Det er ikke noen tydelige forskjeller mellom sammenslåtte og ikke-sammenslåtte embeter. Embetene har etter sammenslåingene blitt likere både i geografisk størrelse og innbyggertall og i sakstilfang, kompetanse og størrelse på fagmiljøer. Fagmiljøene har generelt blitt styrket, praksis er blitt mer harmonisert og rettssikkerheten er styrket i de sammenslåtte embetene. Lokalkunnskapen er god, men noen kommuner opplever de sammenslåtte statsforvalterembetene å ha blitt fjernere både som følge av at større arealer skal dekkes, at det har blitt færre besøk ute og at det har vært stor utskifting av ansatte. Samordningsrollen blir godt ivaretatt, men vurderes å ha blitt mer krevende ettersom mange regionale statlige etater har gått over til landsdekkende funksjonsorganisering og oppgaveløsning. Kommunene mener generelt at lik inndeling som fylkeskommunen er viktig, men at dette ikke er avgjørende. Samtidig påpekes at kommunene i de tre fylkene som skal deles er mindre opptatt av lik inndeling som fylkeskommunene enn kommunene i de øvrige fylkene, men alle mener det er viktig at fylkenes yttergrenser følges selv om ett embete favner flere fylker. Selv om det er flere som har gitt uttrykk for at de ikke synes alle sammenslåingene av statsforvalterembetene som ble gjort i 2019 var gode grep, er det likevel få som ønsker at dette skal reverseres.

DFØ påpeker at det har gått kort tid fra sammenslåing til evalueringen, og at både covid-19 pandemien og krigen i Ukraina stilte nye krav til embetene. Likevel er hovedkonklusjonen til DFØ at dagens statsforvalterstruktur fungerer godt, og at statsforvalterne har vist gode resultater til tross for omstilling og pandemi. Kommunene er tilfredse, og styringsetatene og embetsledelsene er samstemte i at strukturendringene har gitt sterkere og mindre sårbare fagmiljøer og dermed borger for kvalitet i oppgaveløsningen.

DFØ anbefaler generelt at det iverksettes tiltak for å sikre god samordning mellom fagmiljøer ut mot kommunene, samarbeid med styringsetatene for å sikre lik rettsanvendelse og harmonisering av praksis mellom embeter. Videre anbefales at det arbeides målrettet med å redusere saksbehandlingstida, og at embetene må sørge for god og tilpasset dialog med kommunene. Det trekkes i den sammenheng fram at endringen som har skjedd med større grad av funksjonsorganisering av statlige etater gjør at statsforvalternes samordningsrolle har blitt mer krevende, og at dette må kompenseres med tiltak for å sikre at samordningsrollen kan ivaretas på en god måte.

Hovedkonklusjonen til DFØ er at statsforvalterstrukturen ikke bør endres tilbake til slik den var. Dersom det likevel skulle bli aktuelt å vurdere strukturen, må kostnader og nytte av ny inndeling vurderes nøye for hvert embete for seg, der hensynet til rettssikkerhet og kvalitet på tjenestene må veie tungt. Videre konkluderer DFØ med at grenser for statsforvalterembetene ikke bør defineres av fylkeskommunenes grenser, men fylkenes yttergrenser bør følges, slik at hvert fylke kan forholde seg til ett embete.

KDD har i sitt høringsbrev bedt om innspill i forhold til anbefalingene fra DFØ, og har listet opp 8 konkrete tema/anbefalinger som det ønskes tilbakemelding på:

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?

## **Fylkesdirektørens vurderinger**

Etter fylkesdirektørens vurdering dreier denne høringen seg først og fremst om statsforvalterstrukturen der flere embeter er slått sammen som følge av at flere fylker

er slått sammen, og at det nå er vedtatt sammenslåingen av tre av de nye fylkene nå skal reverseres (Oslo og Viken, Vestfold og Telemark, og Troms og Finnmark). Høringen angår dermed ikke direkte Statsforvalterembetet i Rogaland. Likevel kan det være verd å kommentere noen av de generelle anbefalingene som er gitt i rapporten fra DFØ. Dette gjelder spesielt punktene 1-5 i opplistingen i KDD's høringsbrev.

Fylkeskommunen har i noen grad ansvar og roller som kan sammenlignes med statsforvalternes oppgaver, og noen av de generelle anbefalingene som er gitt av DFØ er dermed også relevante for fylkeskommunen. Fylkeskommunene skal ivareta fire ulike roller - som regional demokratisk arena, samfunnsutvikler, tjenesteyter og myndighetsutøver.

Som regional samfunnsutvikler og regional planmyndighet har fylkeskommunen en viktig rolle i å veilede kommunene og andre aktører i deres planarbeid. I denne veiledningsrollen har fylkeskommunen samme behov for å samordne ulike fagområder ut mot kommunene som statsforvalteren har, og det er også vesentlig at veiledningen koordineres på en god måte mellom fylkeskommune og statsforvalter (punkt 1). Fylkeskommunen må også på lik linje med statsforvalteren forholde seg til ulike statlige sektormyndigheter. Behovet for god kommunikasjon og samordning fra statlige etater er viktig både overfor statsforvaltere og fylkeskommuner, og i den grad omorganisering av statlige etater medfører ulemper for regional samordning, er det noe som bør kompenseres (punkt 2). Videre er harmonisering av praksis og lik rettsanvendelse vesentlig enten det er statsforvalteren eller fylkeskommunen som er myndighetsutøver, og behovet for samarbeid og samordning med styringsetatene er derfor viktig både for statsforvalteren og fylkeskommunen (punkt 3). Igjen, god og tilpasset dialog med kommunene er vesentlig både for statsforvalteren og fylkeskommunen (punkt 4), og det samme gjelder tiltak for å effektivisere saksbehandlingstida (punkt 5).

Fylkesdirektøren slutter seg til alle de anbefalingene som dreier seg om å sikre god samordning og veiledning, rettssikkerhet og harmonisert rettsanvendelse, og tiltak for å effektivisere saksbehandlingen. Fylkesdirektøren vil også understreke betydningen av god samhandling mellom statsforvalteren og fylkeskommunen spesielt i forhold til veilederrollen, men også ved myndighetsutøvelse der statsforvalteren og fylkeskommunen har tilgrensende og i noen grad overlappende ansvar (eksempelvis i vannforvaltningen).

De vurderinger og anbefalinger DFØ har gjort både om at fylkenes yttergrenser bør følges slik at hvert fylke kan forholde seg til ett statsforvalterembete (punkt 6), og at rettssikkerhet og kvalitet på tjenestene må veie tungt i en vurdering av struktur (punkt 7 og 8), framstår etter fylkesdirektøren vurdering som fornuftige. Fylkesdirektøren vil imidlertid ikke spesifikt kommentere om statsforvalterstrukturen bør endres tilbake til slik den var i de tre sammenslåtte fylkene der det kan være et tema. Det må det være opp til de aktuelle fylkene og statsforvalterembetene der å vurdere. Fylkesdirektøren vil avslutningsvis framholde at det for Rogaland er en fordel at statsforvalterens geografiske ansvarsområde sammenfaller med fylkesgrensen. Rogaland er et fylke med relativt høyt folketall. Selv om Rogaland fylke arealmessig er lite sammenlignet med de øvrige fylkene (etter sammenslåingen), er befolkningstettheten høy, vi har et aktivt og ekspansivt næringsliv, og presset på

arealene er høyt. De undersøkelsene DFØ har gjennomført viser at kommunene generelt er tilfredse med Statsforvalteren i Rogaland. Etter fylkesdirektørens vurdering framstår det geografiske ansvarsområdet for statsforvalteren her som fornuftig ut fra befolkningsstørrelse, næringsliv og presset på arealene. Dette er også for oss rasjonelt i forhold til samhandling med statsforvalteren.

## **Konklusjon**

Fylkesdirektøren slutter seg til de generelle anbefalingene DFØ har framsatt med tanke på å styrke samordning, dialog og veiledning, harmonisering av praksis og lik rettsanvendelse, og effektivisering av saksbehandling (punktene 1-5).

Fylkesdirektøren vil ikke spesifikt kommentere om statsforvalterstrukturen bør endres tilbake til slik den var i de tre sammenslåtte fylkene der det kan være et tema. Det må det være opp til de aktuelle fylkene og statsforvalterembetene der å vurdere. De vurderinger og anbefalinger DFØ har gjort både om at fylkenes yttergrenser bør følges slik at hvert fylke kan forholde seg til ett statsforvalterembete (punkt 6), og at rettssikkerhet og kvalitet på tjenestene må veie tungt i en vurdering av struktur (punkt 7 og 8), framstår imidlertid etter fylkesdirektørens vurdering som rasjonelle.

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent.*