



Kommunal og distriktsdepartementet

Saksbehandler, innvalgstelefon

Olav Sandlund, 33372380

Høring - evaluering av statsforvalternes geografiske inndeling

Vi viser til KDDs høringsbrev av 5. desember 2022.

Oppsummering

- Likebehandling er bærebjelken i rettssikkerheten. Harmonisering av praksis har derfor vært en hovedsatsing for Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, helt fra sammenslåingen 1. januar 2019. **Vår oppfatning er at rettssikkerheten er styrket gjennom sterkere fagmiljøer.**
- God kommunedialog og kommunekunnskap har vært det andre satsningsområdet for embetet. **Både oppfølging av kommuneøkonomien, kommunal- og forvaltningsretten og den øvrige faglig veiledningen er styrket gjennom de sterkere fagmiljøene.** Vi har knesatt fem sentrale prinsipper for kommunerelasjonen. DFØ-rapporten viser at kommunene i Møre og Romsdal, Rogaland og Vestfold og Telemark er mest fornøyde med utviklingen av kommunedialogen.
- Vi har jobbet systematisk med å få ned saksbehandlingstiden der restansene var størst, og for at saksflyten ikke skal hemmes av at saker blir liggende lenge ubehandlet.
- At et embete ikke følger fylkesinndelingen, men dekker to fylker, er etter vårt syn håndterbart så lenge fylkenes yttergrenser følges. **En embetsdeling vil gi mer sårbare fagmiljøer og gi en mindre kostnadseffektiv forvaltning.** Dagens kommuneantall (23), kommunevariasjon og virkeområdets utstrekning og geografi, ser vi som gunstig for statsforvalteren.
- Vi minner om de sentrale premissene for dagens løsning med hovedkontoret i Tønsberg:
 - **Nærhet til og samspill med andre beredskaps- og samfunnssikkerhetsetater** var spesielt viktig, særlig politiets regionale hovedsete og AMK-sentralen. DSBs plassering forsterker dette perspektivet.



- **Tønsberg rekrutterer bedre enn Skien**, primært fordi byen er en del av et atskillig større arbeidsmarked for høyt utdannet arbeidskraft.
- **Tønsberg er områdets befolkningsmessige tyngdepunkt**. 70 000 flere innbyggere når Tønsberg innen en times reiseavstand, sammenliknet med Skien.

De faglige argumentene taler altså for et fortsatt samlet embete med hovedkontor i Tønsberg. Vi har registrert Grenlands ønske om flere statlige arbeidsplasser. Dersom det er et mål å øke antall statlige arbeidsplasser i Grenland, kan dette imøtekommes ved at embetets tilstedeværelse i Skien økes til en tredjedel av de ansatte (fra i overkant av 30 i dag til drøyt 60). Dette er en løsning som i mindre grad vil gå ut over fagmiljøene og rekrutteringsmulighetene. Den vil heller ikke rokke ved de hensynene som talte for Tønsberg i 2018, men den vil gi Grenland flere statlige arbeidsplasser.

Hørings spørsmål – anbefalingene i evalueringen

I det følgende kommenterer vi de åtte anbefalingene fra DFØ, gitt i rapportens kapittel 1, slik departementet ber om.

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

Flere kommuner, lengre avstander og en større organisasjon kan gjøre intern samordning mer utfordrende. Dette er vi bevisste på. Vårt embete har derfor i sitt styringsdokument knesatt fem prinsipper for avdelingenes og medarbeidernes utøvelse av kommune-relasjonen. Vi nevner dem her, fordi de er viktige for å forstå vår praksis:

- a. Kommunerelasjonen utøves på grunnlag av en forståelse av at stat og kommuner er integrerte
- b. Kommunerelasjonen utøves slik at kommunene opplever en merverdi av at Statsforvalteren speiler kommunenes brede ansvarsområder
- c. Kommunerelasjonen utøves på en måte som gjør at Statsforvalteren er gjenkjennbar over avdelingsgrenser og mellom ledernivå og fagnivå
- d. Kommunerelasjonen utøves slik at kommunene opplever Statsforvalteren som bidrag til en løsning, ikke et problem
- e. Kommunerelasjonen utøves slik at det lokale folkestyret får handlingsrom, innenfor nasjonal lovgivning og fastsatte rammer

2. *Departementene må legge til rette for at ulempene som følger av funksjons-organisering av statlige etater for statsforvalterens samordningsrolle blir kompensert*

Dette slutter vi oss til. Etter sammenslåingen har vi, særlig ved å etablere digitale arenaer, et stykke på vei klart å overkomme ulempene ved andre etaters funksjons-organisering. Lengst har vi kommet på areal- og planområdet. De berørte statsetatene har berømmet oss for samordningsinitiativene. Samtidig vil vi påpeke at de øvrige statsetatenes organisering har gitt utfordringer for vår samordningsrolle helt siden fylkesgrensene begynte å gå i oppløsning som felles administrative grenser. Det betyr at vi i lang tid har måttet «øve oss» på å overkomme geografiske hindre for samordning. Større oppmerksomhet om denne



problemstillingen fra departementenes side vil være fordelaktig.

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

Harmonisering av praksis har vært et nøkkelspørsmål for embetet i Vestfold og Telemark helt fra starten. I strandsoneforvaltningen var det f.eks. helt nødvendig med justeringer i det nye embetet, slik at kommuner og innbyggere i kystkommunene møter likeartede lovkrav i sammenfallende sakstyper. Tilpasningene møtte sterk kritikk fra kommuner i Telemark, som måtte innskjerpe sin praksis. Etter at Sivilombudet i 2021 la fram sin grundige gjennomgang av strandsoneforvaltningen i tre kommuner, hvorav én kommune i Telemark, avtok kritikken. Det er nå aksept for det nye behandlingsregimet.

Dette eksempelet illustrerer hvor viktig det er at styringsetatene følger opp anbefalingen i DFØ-rapporten. Behovet for harmonisering kan antas å være like stort også på andre fagområder og mellom flere embeter.

Fylkesmennene har tidligere vært opptatt av disse problemstillingene. Det har derfor gjennom årene vært etablert flere fagnettverk mellom embeter, bl.a. med sikte på økt likebehandling. Nå er tiden moden for nye harmoniseringsinitiativ, både mellom embeter, og slik DFØ foreslår, med et sterkere engasjement fra styringsetatene. Ett godt tiltak i så måte vil kunne være at styringsetatene er tydeligere i påpekingen av hvilke embeter som peker seg ut med «best practise», der sakstilfanget sentralt gir grunnlag for slike vurderinger. Også statsforvalterne må lære av hverandre.

Poenget med lik rettsanvendelse er viktig. Vi må likevel ikke tape av syne de retts-områdene der lovgiver har åpnet for at det kan tas hensyn til varierende lokale forhold. Norge er et ytterst mangfoldig og sammensatt land, med store variasjoner mellom kommuner og landsdeler. Statsforvalternes regionale forankring og solide kommune-kunnskap gjør det nettopp mulig å tilpasse oppgaveløsningen til lokale omstendigheter, der regelverket legger opp til dette.

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

Også her støtter vi DFØs anbefaling. Vi mener at Vestfold og Telemark er på god vei, gitt de rammene vi har. DFØ-rapporten viser at kommunene i Møre og Romsdal, Rogaland og Vestfold og Telemark er mest fornøyde med utviklingen av kommunedialogen. Vår kommunedialog har stor nytte av at embetet nå har sterkere fagmiljøer.

Vi har også nytte av felles verktøy som utvikles for kommunedialogen, f.eks. kommunebildeverktøyet. Det gir et faglig godt grunnlag for kommunedialogen. Samtidig mener vi at verktøyet må være tilstrekkelig fleksibelt til at det kan utvikles i tråd med de behovene og mulighetene vi og våre kommuner ser. I Vestfold og Telemark er vi f.eks. usikre på om trafikklys-modellen fremmer en konstruktiv dialog. Trafikklys kan også gi inntrykk av en objektivitet det tidvis kan være vanskelig å innestå for.



De digitale kontaktflatene under pandemien fungerte svært godt. Det vitner kommunenes tilbakemeldinger om. Samtidig merker vi nytten og verdien av fysiske møter. Både ordinære kommunesamtaler og oppfølging av f.eks. kommuner i økonomisk ubalanse profiterer sterkt på å kunne møtes ansikt til ansikt. Etter to år med pandemi har vi fortsatt et etterslep med kommunesamtaler, men er nå godt i gang.

Siden 2023 er et lokalvalgår, vil vår kommunedialog dette og neste år bli tydelig preget av folkevalgtopplæring, da flere kommuner allerede har signalisert interesse for dette.

Et siste poeng er at kommunesamtalene er viktige for utøvelse av statsforvalternes lyttepostfunksjon. De gir mange og verdifulle tilbakemeldinger om hvordan regelverk og ordninger vedtatt sentralt virker lokalt. Vi videreformidler viktige innspill i årsrapport, egne henvendelser og fellesmøter med styringsetatene. Dette er viktige elementer i den store læringsløyfa mellom kommunene og staten, og underbygger tilliten mellom stat og kommune, og mellom folk og forvaltning.

Vi viser ellers til våre fem prinsipper for kommunerelasjonen, referert foran.

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

Om embetene oversitter frister for behandlingstid i saker som er viktige for innbyggere, bedrifter og kommuner, svekker det rettssikkerheten og det rammer forvaltningens tillit og omdømme. Derfor støtter vi fullt ut anbefalingen fra DFØ. Vi viser til anførselen i punkt 3 om at embetene kan lære av hverandre. Styringsetatene har også noe å gå på i så måte, særlig når det gjelder oppmerksomhet om gjennomstrømming av saker og behandlingstider. Variasjonen mellom embetene er jo betydelig.

Arbeidet med å få ned saksbehandlingstiden må bygge på en analyse av hva som bidrar til å forklare dagens situasjon og variasjon. Om det er variasjon i ressurstilgang i forhold til saksmengde, så gir dét opphav til andre typer tiltak enn dersom variasjonen skyldes ulik produktivitet. Det kan ikke være slik at effektive embeter over tid må kompensere for de som ikke tar ut muligheter for gunstigere saksflyt.

Lange saksbehandlingstider kan være et tilslørende begrep. Utfordringen handler mye om å sikre gjennomstrømming, da lange saksbehandlingstider ofte handler om at saker ligger lenge ubehandlet i kø. Store saksbunker som ligger lenge ubehandlet, virker ofte negativt på medarbeidernes motivasjon. Effekten av en saksbehandlingstid som øker, kan bare tas ut én gang, og oppgaven med igjen å redusere køen blir desto tyngre. Ansatte må trygges i oppfatningen om at «godt nok», er godt nok.



6. Fylkeskommunenes grenser bør ikke definere statsforvalterembetets grenser, men fylkenes yttergrenser bør følges slik at hvert fylke kan forholde seg til ett embete

At fylkenes yttergrenser følges tar vi som en selvfølge. Fylkeskommuner må kunne forholde seg til ett embete. Det letter samhandling og reduserer transaksjonskostnader betydelig. Erfaringene fra regionaliseringsperioden med manglende sammenfall i inndelingen av en rekke etater, har vært klart negative og må unngås.

Det positive ved at ett embete kan komme til å dekke to fylker, er først og fremst større fagmiljøer, harmonisering av praksis, bedret rettssikkerhet og redusert sårbarhet. Kommunenes tilbakemeldinger i DFØ-undersøkelsen tyder på at de langt på vei deler denne oppfatningen.

Samtidig gir to fylker flere kommuner og større avstander. For embetet i Vestfold og Telemark sitt vedkommende gir det 23 kommuner å betjene. Det er ikke spesielt mange i nasjonal målestokk. Tallet er ikke større enn at vi gjennom systematisk kontakt får god kunnskap om og gode relasjoner til hver enkelt kommune. Kommunene er dessuten svært varierte i folketall, utstrekning, geografi, topografi, næringsgrunnlag og økonomiske forutsetninger, noe som gir oss et godt utgangspunkt for å forstå deres situasjon og situasjonen til kommune-Norge generelt. Å følge opp et slikt «kommune-Norge i miniatyr» gir dagens embete et godt grunnlag for systemforståelse, både når det gjelder inntektssystem, kommunalrett og særlovgivning.

7. Statsforvalterstrukturen bør ikke endres tilbake til slik den var

En eventuell tilbakevending til to embeter vil gi svakere fagmiljøer, øke sårbarheten og svekke kostnadseffektiviteten, i omstillingsperioden, men også varig.

Vi mener det nye embetet har klart å tilpasse seg det større fylket, med litt flere kommuner og noe lengre avstander. Ikke minst ser vi dette i samhandlingen med kommunene. Tilbakemeldingene fra kommunene er at de også opplever situasjonen slik, ref. kommuneundersøkelsen referert i DFØ-rapporten. De kommunene i Telemark som har hatt størst behov for oppfølging, råd og veiledning fra Statsforvalteren, har etter vår vurdering fått dette. Igjen er de gode fagmiljøene som er bygget opp, både før sammenslåingen og under gjennomføringen, en forutsetning for det vi har klart å levere.

Dette poenget forsterkes når vi tar med den betydelige gevinstrealiseringen siden sammenslåingen. Vi har redusert antall ansatte fra rundt 220 til 197. Vi skal ned med ytterligere 6- 8 stillinger i løpet av 2023, for å tilpasse embetet til de strammere budsjetttrammene.

Lokalisering av hovedkontoret i Tønsberg har bidratt avgjørende til at vi har kunnet beholde grunnstammen av de solide fagmiljøene vi gikk inn i sammenslåingen med. En eventuell relokalisering av hovedkontoret vil sannsynligvis bety at svært mange vil slutte. Det vil bli utfordrende å nyrekruttere et stort antall ansatte til et relokalisert embete og samtidig



oppretholde produktivitet og kvalitet.

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

Dette slutter vi oss til. Embetene varierer betydelig i størrelse og arrondering.

Sentrale premisser for dagens løsning

I tillegg til å kommentere DFØs anbefalinger, slik departementet har bedt om, vil vi kort minne om premissene for sammenslåingen av embetene i Vestfold og Telemark. Hovedkontoret ble lagt til Tønsberg. Samtidig la departementet til grunn at det skulle ligge én avdeling i Skien. Oppvekstavdelingen ble lagt dit. Statsforvalteren ønsket opprinnelig en annen løsning, ved tilrettelegging for funksjoner fra flere avdelinger i Skien.

Tønsberg som lokasjon for hovedkontoret hadde noen åpenbare fortrinn:

- Nærhet til og samspill med andre beredskap- og samfunnsikkerhetsetater var spesielt viktig, særlig politiets regionale hovedsete og AMK-sentralen. DSBs plassering forsterker dette perspektivet.
- Tønsberg rekrutterer langt bedre enn Skien, primært fordi byen er en del av et større arbeidsmarked for høyt utdannet arbeidskraft. Med hovedkontoret lagt til Skien ville risikoen vært stor for at mange Vestfold-ansatte ville søkt seg bort. Det er stor tilgang på godt betalte og faglig interessante jobber i aksen fra Tønsberg, via Drammen til Oslo.

Med hovedkontoret i Tønsberg kunne embetet bygge videre på de sterke fagmiljøene, og den solide samhandlingstradisjonen med kommunene, som var godt etablert i Vestfold.

- Tønsberg er det befolkningsmessige tyngdepunktet. 70 000 flere av fylkets innbyggere når Tønsberg innen en times reiseavstand, sammenliknet med Skien.

Konklusjon

Vi har argumentert for at et fortsatt samlet embete, med hovedsetet lokalisert til Tønsberg, vil gi de beste faglige forutsetningene for god og effektiv oppgaveløsning framover.

Vi har registrert at Grenlandsrådet allerede har gitt en uttalelse til DFØ-rapporten, der det bl.a. påpeker at Grenland har mistet mange statlige arbeidsplasser. Rådet krever at tap av statlige arbeidsplasser kompenseres. Dersom regjeringen velger å opprettholde dagens inndeling av statsforvalterembetet, ønsker rådet at hovedsetet flyttes til Skien.

Å flytte hovedkontoret til Skien vil rokke fundamentalt ved de faglige grunnene til dagens lokalisering. Det vil skape uheldig avstand til de øvrige beredskap- og samfunnsikkerhetsetatene, særlig politiets regionale hovedsete og AMK-sentralen. Det vil bli



utfordrende å beholde og rekruttere nødvendig arbeidskraft.

Den to-kontor-løsningen vi har i dag åpner imidlertid for å ha flere ansatte på Skien-kontoret. Dersom det er et mål å øke antall statlige arbeidsplasser i Grenland, kan dette imøtekommes ved at vi legger funksjoner fra flere avdelinger til Skien. Da vil en tredjedel av de ansatte kunne ha sin arbeidsplass her. Det betyr i så fall at embetets tilstedeværelse i Skien økes fra i overkant av 30 i dag, til drøyt 60. Det er en løsning som i mindre grad vil gå ut over fagmiljøene og rekrutteringsmulighetene, den vil ikke rukke ved de argumentene som talte for Tønsberg i 2018, men den vil gi Grenland flere statlige arbeidsplasser. En slik løsning vil også være den mest skånsomme for våre medarbeidere. Årene fra 2019 har vært krevende for mange. Embetet bør nå få ro til å konsolidere utviklingen.

Med hilsen
fungerende statsforvalter i Vestfold og Telemark

Fred-Ivar Syrstad

Olav Sandlund
fungerende assisterende statsforvalter

Dokumentet er elektronisk godkjent