



## Saksframlegg

Arkivreferanse: 2023/243-1

Sakshandsamar: Finn Arne Askje

### Saksgang

Utval	Møtedato	Saksnummer
Kommunestyre	14.02.2023	11/23

## Evaluering av statsforvaltarstruktur

### Vedlegg

- 1 Færre og bedre - en evaluering av statsforvalterstruktur - DFØ-rapport 2022:5

### Bakgrunn for saka:

«Statsforvalteren er Kongens og Regjeringens representant i fylket, og skal som sektormyndighet medvirke til at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp. Dette gjøres gjennom veiledning, dialog og tilsyn med kommunene, fylkeskommunene, innbyggerne og berørte virksomheter. Statsforvalteren skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylket. Det innebærer å ta samordningsinitiativ i fylket overfor andre statlige virksomheter og andre aktører der det er aktuelt, for å sikre at nasjonale mål nås på tvers av nivå og sektorer, og for å sikre samordning av statens styring av kommunene. 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. Statsforvalteren skal holde regjeringen og sentraladministrasjonen orientert om viktige spørsmål i fylket, og formidle relevant informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlige organ.

Bakgrunnen for at det ble gjennomført en evaluering, var at ny struktur for statsforvalterne ble iverksatt 1. januar 2019. 16 embeter ble til 10, og Statsforvalterens fellestjenester (STAF) ble etablert som en egen virksomhet. Vedtak om oppdeling av fylkene Oslo og Viken, Troms og Finnmark, og Vestfold og Telemark har reist spørsmålet om statsforvalterembetene i disse fylkene også bør deles.»

DFØ på oppdrag frå Kommunal- og distriktsdepartementet gjort ei evaluering av dei nye embeta og deira struktur. Det er rapporten frå dette arbeidet som nå er sendt til fråsegn.

DFØ konkluderer med at den noverande strukturen for statsforvaltarembeta fungerer godt og at samanslåinga har hatt ein positiv verknad på korleis statsforvaltaren fyller sine ulike roller.

*«Tydligst kommer dette til uttrykk for statsforvalteren som rettsikkerhetsinstans. DFØ finner få grunner til at fylkeskommunens inndeling bør definere statsforvalterens inndeling. Tilgang på kompetanse og muligheter for å utvikle solide fagmiljøer er viktigere for statsforvalterens oppgaveløsning enn sammenfallende inndeling med fylkeskommunen»*

Evalueringa konkluderer også med følgjande punkt:

- *«Det er høy tilfredshet blant kommunene med statsforvalterembetene. Mest med samfunnssikkerhet og beredskap og minst med areal- og plansaker.*
- *Fagmiljøene er styrket etter sammenslåing.*
- *Praksis er harmonisert på tvers av embetene, og rettsikkerheten er styrket.*
- *Lokalkunnskapen oppleves fortsatt som god, men en del embeter, særlig de som ligger lengst unna hovedkontoret, opplever embetene som fjernere.*
- *Samordningen oppleves som mer krevende i de sammenslåtte embetene.*
- *Lik inndeling med fylkene oppleves ikke som avgjørende, men inndelingen må følge fylkenes yttergrenser dersom et embete favner flere fylker.»*

I samband med handsaming av sak 22/2 i kommunestyret: «Tokke kommune sitt høyringssvar - eventuell deling av Vestfold og Telemark», blei det vedteke eit tilleggspunkt:

*«2. Statsforvaltaren sine grenser skal justerast i samsvar med fylkeskommunen sine grenser. Det er viktig at denne prosessen blir avgjort samstundes med avgjera om eventuell deling av Vestfold Telemark fylkeskommune.»*

Kommunestyret har allereie uttala seg om strukturen til på embeta til Statsforvaltaren. Kommunedirektøren vil i sitt framlegg til høyringssvar underbygge kommunestyrets syn.

## Vurdering

I høyringa ynskjer ein attendemelding på nokre spørsmålsstillingar/påstandar.

*1. Embeta må sørge for betre intern samordning mellom fagområda ut mot kommunane.*

Rapporten som er sendt til fråsegn teiknar eit ganske tydeleg positivt bilete av den nye statsforvaltarstrukturen. I denne samanhengen er det likevel nødvendig å sette dette resultatet inn i ein større kontekst. Ser vi bort frå Oslo og Akershus så har embetsgrensene historisk sett vore samanfallande med fylkesinndelinga. Stortinget har, trass i store kostnader og krevjande omstillingar for dei tilsette, nyleg vedteke å løyse opp tre fylke og gå tilbake til dei opphavlege fylkesgrensene. Også i desse sakene vart det lagt fram argumentasjon om at dei var i ferd med å bli større og meir kompetente organisasjonar som løyste mange av oppgåvene betre enn før.

Slik sett er det vanskeleg å sjå at desse argumenta skal vege tyngre i denne saka enn i saka om fylkesdeling. Dernest er det viktig å ta med seg at dei nye embeta har kort fartstid og fartstida har i stor grad vore prega av Koronapandemien der statsforvaltaren har hatt ei ganske ny og veldig tydleg samordningsrolle i knytt til beredskap. Denne rolla har tvillaust styrka statsforvalteren si rolle i fylka.

Eit anna viktig perspektiv er at det har vore veldig stor utskifting av personell i dei samanslegne embeta. Dei nye embeta er derfor prega av mange nyttilsette som naturleg nok vil ha ei positiv tilnærming til oppgåveløsyngja og som naturleg har tilpassa seg nye arbeidsformer, organisering og samordning. Dette gjeld langt på veg også lederskapet. Samla sett reiser dette spørsmålet om det positive resultatet av evalueringa er knytt til ny struktur, eller om det langt på veg er knytt til tilfang av nye medarbeidarar og leiarar?

Dette er perspektiv som det er naturleg å ha med seg når ein nå skal ta stilling til ei eventuell endring av statsforvaltaren sin geografiske struktur.

Det kjem fram i rapporten at ny struktur har gitt større fagmiljø som har gitt grunnlag for større grad av spesialisering. Det er sjølvsagt positiv med sterk spesialisering innan dei ulike fagområde, men faren ved det er at det kan gå ut over heilskapsforståing og samordning. Kommunane er opplever ei stadig aukande mengde tilsyn og rapporteringar frå statleg nivå. Desse kjem i tillegg til kommunens egne revisjonar og tilsyn. Samla sett kan dette til tider medføre ei stor belastning samtidig som ulike krav kan stå i motstrid til kvarandre. Derfor er god samordning mellom dei ulike fagavdelingane viktig. Vår vurdering er likevel at det har vore rimeleg godt fokus på dette både før og etter samanslåing av embeta i Vestfold og Telemark. Eit viktig element for å få til dette er at departementa sørger for samordning mellom dei ulike styringsetatane som gir oppdrag til statsforvaltarane.

*2. Departementa må legge til rette for at ulempene som følgjer av funksjonsorganisering av statlege etatar blir kompensert.*

Kommunane erfarer at talet på direktorat og styringsetatar som fører tilsyn og som krev dialog og rapportering stadig aukar. Samstundes ser vi at mange av dei går frå ei ordinær geografisk organisering til ei funksjonsorganisering. Samla sett medfører det at utfordringane knytt til meir statleg detaljstyring aukar noko som utfordrar stillinga til lokaldemokratiet. Mangel på samordning kan og lett bidra til å undergrave kommunane sitt ansvar for å sjå ulike fagområde i samanheng.

Me ser at statsforvaltaren freistar å gripe fatt i denne utfordringa, men utan sterkare medverknad frå departementa synes dette å vera ei krevjande oppgåve. Døme på dette er felles tilsynskalender. I vårt fylke registrere me at bare statsforvaltaren sjølv og nokre få statsetatar nyttar seg av denne.

*3. Der lik rettsbruk er viktig, må embeta i samarbeid med styringsetatane jobbe for vidare harmonisering av praksis mellom embeta.*

Erfaringar frå vårt eige fylke viser at det på nokre fagområde er ulik praksis mellom embeta. Særleg tydeleg er dette når det gjeld innsigelsespraksis knytt til planer etter plan- og bygningslova. Sidan dette er eit tverrsektorielt fagfelt der mange departement og direktorat har ei rolle, så ligg det eit særleg ansvar hjå KMD for å bidra til samordne innsigelsespraksisen mellom statsforvaltarembeta. Den ulike praksisen som kommunane nå erfarer når det gjeld planer som berører fleire fylke (embete) er svært uheldig. Det det svekkar statlege styringssignal samtidig som det verkar undergravande på det lokale sjølvstyret i slike planprosessar.

*4. Embeta må sørge for god og tilpassa dialog med kommunane.*

Statsforvaltaren er viktig som informant og bideledd mellom kommunane og sentral statsforvaltning. Ein føresetnad for å ivareta denne rolla på ein god måte er at statsforvaltaren har god lokalkunnskap. Det er også viktig for å kunne praktisere god skjønnsutøving i konkrete enkeltsaker. Samla sett er dette sentralt for underbygge tilliten til statsforvaltaren. Denne tilliten er viktig når han i gitte situasjonar må overstyre kommunale vedtak. Pandemien har medført hyppig og tett dialog mellom kommunane og statsforvaltaren. Det er likevel grunn til å frykte at større avstand mellom dei nye samanslegne embeta og kommunane over tid vil svekke dialog og lokalkunnskap, i alle fall for Telemarksdelen av fylket. Dette vil kunne bli ytterlegare forsterka ved at ein i hovudsak vil rekruttere medarbeidar frå dei sentrale områda nær dei nye kontorstadene.

*5. Embeta og styringsetatane må jobbe meir målretta for å få ned saksbehandlingstida ved å iverksette varige tiltak.*

Utfordringane knytt til lang saksbehandlingstid hjå statsforvaltarane er ikkje ny. Evalueringa viser at trass i samanslåing av embete med større fagmiljø, så er utfordringa ikkje løyst.

Tiltak kan vere: det kan vera alt frå forenkling av regelverk og styringssignal i emebetsoppdraga, til rettleiing og økonomiske ressursar for å auke kapasiteten.

*6. Fylkeskommunane sine grenser bør ikkje definere statsforvaltaren sine grenser, men grensene til fylkeskommunen bør følgjast slik at kvart fylke kan forhalde seg til eitt embete.*

*Hjelpespørsmål: Kva er fordelar og ulemper med at eit embete dekker fleire fylke?*

Det er vanskeleg å sjå at det er mange fordelar med at eit statsforvaltarembetet dekker fleire fylke. Ein opplagt fordel er at det gir stordriftsfordelar ved det opnar for større og meir robuste fagmiljø. Derest vil det forenkle styringsetatane sin styringsdialog med embeta når det blir færre embete.

På ei anna side er den offentlege forvaltninga i Noreg er omfattande og kompleks. Ikkje minst gjeld dette statens organisering der ulike etatar og direktorat er organisert ulikt både regionalt og funksjonelt. Ei stadig meir kompleks organisering bidrar ikkje til å underbygge tilliten innbyggjarane har til offentlege styresmakter. Også før fylkessamanslåingane kunne ein registrerer at mange innbyggjarar ikkje hadde nok kunnskap til å skilje mellom fylkesmannsembetet og fylkeskommunen. Slik sett burde det heller vera eit mål og fornkle denne organiseringa enn å gjera den meir kompleks ved å etablere ein struktur der fylkesinndelinga i liten grad samsvarar med inndelinga til statsforvaltarembeta.

Alt i dag kan ein registrere at embeta strir med å samordne statlege etatar som har ei gografisk inndeling som avvik frå fylkes- og embetsinndelinga. Ein premiss for god samordning er å etablere ein langsiktig og god dialog etatane i mellom. Det er krevjande å få til når ulike gografiske inndelinga gjer at det er ulike personar/avdelingar som møter i dei same fora.

Legitimitet er viktig når statsforvaltaren skal overprøve kommunale vedtak. Vesentleg i slike saker er god og forståeleg skjønnsutøving bygd på innsikt i lokale tilhøve. Nærleik til kommunane er sentralt for å bygge god lokalkunnskap. Det oppnår ein ikkje like godt når eit embete skal dekke fleire fylke.

Samfunnet vårt står overfor mange store utfordringar i åra framover. Vi har ei klimakrise, ei naturkrise og vi står overfor ei demografiutfordring med eit stadig aukande del eldre i befolkninga, der betre folkehelse er eit sentralt tiltak. På alle desse områda har fylkeskommunen og statsforvaltaren samanfallande interesser sjølv om rollene er ulike. Det er kommunedirektørens vurdering at det på dette området er eit stort potensiale på betre samhandling og for å få på plass gode tiltak for å møte desse utfordringane. Det neppe tvil om at ei slik samhandling best kan utviklast dersom statsforvaltarembetet har lik geografisk inndeling som fylkeskommunen.

7. Statsforvaltarstrukturen bør ikkje endrast tilbake slik den var.

*Hjelpespørsmål: Kva for omsyn bør leggjast størst vekt på når ein skal vurdere strukturen for statsforvaltarembeta?*

Historisk har vi liten tradisjon i Norge for å reversere store offentleg reformer før dei er utprøva over tid. Likevel har Stortinget vedtatt å opplyse tre av dei nye fylka trass i store kostnader og store belastningar på dei tilsette. Som følgje av dei store organisatoriske endringane som delinga vil medføre, vil også organisasjonane sin evne til å løyse samfunnsoppdraget sitt bli vesentleg svekka dei næraste åra. Når deling av fylka likevel er vedtatt bør det leggjast til grunn at ulempene ved ei ny oppsplitting av statsforvaltarembetet ikkje er større enn for deling av dei tre fylkeskommunane. Tvert imot statsforvaltaren er ein vesentleg mindre organisasjon så slik sett burde kostnader og ulemper vera mindre. Det viktigaste då må vera å legge ein langsiktig struktur for statsforvaltarembeta som best mogleg bygger opp under dei oppgåver og roller som embete skal ha i tida framover.

I Telemark er det framleis mange og små kommunar. Eit statsforvaltarembete som har tett og god dialog med kommunane vil vera viktig for at dei skal kunne ivareta sine oppgåver på ein god måte.

Ein viktig premiss for å få til dette er god lokalkunnskap. Det får ein best til ved at ein også rekrutterer medarbeidarar i frå det same geografiske område. Slik statsforvaltaren sitt kontor er lokalisert i dag, og med den organiseringa som er vald, er det svært krevjande å rekruttere medarbeidarar frå Telemarksdelen av fylket (gjeld ikkje oppvekstavdelinga som er lokalisert i Skien). Det er derfor grunn til å frykte at lokalkunnskapen til embetet over tid vil bli svekka med dagens organisering.

Legitimiteten til statsforvaltaren sin styring med kommunane og evna til å samordne og informere overordna myndigheter om situasjonen i kommunane vil, og bli best ivaretatt på lang sikt dersom kvartfylke har sin eigen statsforvaltar. Med andre ord må det langsiktige perspektivet på embetets rolle vega tyngre enn kortsiktige kostnadmessige og organisatoriske ulemper.

## **Kommunestyre si handsaming av sak 11/2023 i møtet den 14.02.2023**

### **Røysting**

Framlegg frå Olav Seltveit Urbø, Sp:

Ta vekk punkt 2 i tilrådinga.

*Det var røysta over punkt 1:*

Vedteke med 19 - 1 røyst. Benedikte Nes stemte imot.

Røysting over kommunedirektøren si tilråding punkt 2 mot framlegget til Urbø:

Framlegget til Urbø var samrøystes vedteke.

**Vedtak**

Tokke kommune meiner at statsforvaltaren sine grenser skal justerast i samsvar med fylkeskommunen sine grenser.

---

**Kommunedirektørens tilråding**

Tokke kommune meiner at statsforvaltaren sine grenser skal justerast i samsvar med fylkeskommunen sine grenser.

Skulle ein likevel koma til den konklusjon at embeta ikkje skal delast så bør det vurderast om det skal opprettast eit fullverdig avdelingskontor i Telemark slik at alle avdelingar har medarbeidarar som sit nært til dei små kommunane.