

Sammendrag

Tore Hansen, Gro Sandkjær Hanssen, Leif Arne Heløe og Inger Marie Stigen

Den regionale stat – enhet og mangfold

Om den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne

NIBR-rapport: 2006:9

Norsk institutt for by- og regionforskning har etter oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) gjennomført en studie hvor hensikten har vært å undersøke konsekvensene av at statlige virksomheter har valgt ulike regional organisering og inndeling. Mer spesifikt har studien sett på hvorvidt den fragmenterte regionale strukturen skaper problemer for kontakt, samarbeid og samordning mellom de regionale statlige enhetene, og mellom regional statsforvaltning og brukergruppene: fylkeskommuner, kommuner, næringsliv og publikum.

Rapporten gjør i *innledningskapittelet* rede for oppdraget, problemstillinger og datagrunnlag for de videre analysene. Studien skal for det første kartlegge kontaktmønster og omfang av kontakt, for å avdekke eventuelle kontaktbehov. Videre skal den identifisere samordningsproblemer, og undersøke hvor omfattende disse problemene er. Til slutt skal studien se på eventuelle effekter av ulike inndeling av regional stat. Får manglende samordning på grunn av ulike geografiske inndeling konsekvenser for effektiv ressursutnyttelse i offentlig sektor, for tjenestetilbudet og rettsikkerheten til innbyggerne, eller for det kommunale selvstyret? Rapporten bygger først og fremst på en spørreundersøkelse til seks kategorier av respondenter, og viderefører her tidligere kartlegginger og analyser gjort av Statskonsult i 2002 og 2003 (Statskonsult 2002:18, Statskonsult 2004:10). Surveyen ble sendt til alle landets kommuner og fylkeskommuner (ved rådmennene), til regionkontorene til NHO og LO, til regionkontorene til en rekke brukerorganisasjoner, til alle landets statlige regionkontorer (ved lederne/ direktøren) og til alle fylkesmenn. I tillegg er

NIBR-rapport 2006:9

det gjennomført dokumentstudier og kvalitative intervjuer med redaktører av regionale aviser. Resultatene av studien presenteres i denne rapporten.

I *kapittel 2* presenteres hovedtrekk i organiseringen av regionale statsetater. Mangfoldet i inndelingsmåter blir gjort rede for, og tettheten av statlige regionkontorer i de forskjellige fylkene presenteres. På bakgrunn av dette konstruerer vi en ”lokaliseringsindeks”, og denne vil bli brukt i analysene videre i rapporten. Til slutt presenterer vi de ulike målgruppene regional stat forholder seg til.

I *kapittel 3* går vi nærmere inn på den teoretiske begrunnelsen for dagens organisering av regional stat. Her går det frem at de siste tiårenes utvikling på det regionale styringsnivået i Norge er kjennetegnet av en – i hvert fall relativ - svekkelse av de føderalistiske prinsipper som bl.a. lå til grunn for den fylkeskommune som ble reformert på midten av 1970-tallet, og en styrking av omfanget av spesialjurisdiksjoner basert på klubbteoretiske effektivitetsprinsipper med oppgave å iverksette sentralt bestemte tiltak på regionalt nivå. Den regionale tjenesteytingen er i tiltakende grad en tjenesteyting som baserer seg på profesjonelle kriterier, og der de politiske fordelings-spørsmål som måtte knytte seg til disse tjenester antas å være løst gjennom fastlegging av den organisatoriske struktur for disse tjenester og ikke minst gjennom en rettighetslovgivning som regulerer tilgangen på slike tjenester. I denne forstand kan det hevdes at det regionale styringsnivået i Norge har vært gjennom en slags avpolitiseringsprosess, med en tilhørende maktforskyvning fra lokale politikere til regionale administratorer.

Funnene fra spørreundersøkelsen presenteres fra og med *kapittel 4*. *Kapittel 4* gir en oversikt over hvilket kontaktnett de regionale statlige kontorer har. Når det gjelder kontakten regionale statsetater imellom, ser vi en klar tendens til at regionale statsetater har størst kontakt med andre statsetater med samme hovedoppgave. Bare statlige regionkontorer som har kontroll og tilsyn som hovedoppgave har en omfattende kontakt også med andre regionale statsetater, primært med statskontorer som har tjenesteyting som hovedoppgave. Av datamaterialet ser det ut til at fylkesmannen fungerer som et kontaktknutepunkt.

Kommuner rapporterer om liten kontakt med regionale statsetater som har infrastruktur og kontroll og tilsyn som oppgave, med unntak av fylkesmannen og politiet, men har mye kontakt med regionale statsetater som driver med tjenesteproduksjon. Et gjennomgående trekk er at små kommuner har mindre kontakt med alle typer av

regional stat enn det store kommuner har. Fylkeskommunene har mer kontakt med regionale statsetater med infrastruktur som hovedoppgave enn kommunene har. De har dessuten omfattende kontakt med regionale statsetater som har tjenesteyting som hovedoppgave; først og fremst med de som har med tjenesteyting innenfor arbeidsmarked, trygd og regional utvikling å gjøre. Også regionkontorene til LO og NHO har hyppig kontakt med disse regionale statskontorene. Brukerorganisasjoner har generelt sett liten grad av kontakt med regionale statsetater, med unntak av helseforetakene.

Utgangspunktet for *kapittel 5* var at den vekst man har hatt i spesialiserte statsetater på regionalt nivå kan føre til problemer i koordineringen av oppgavene etatene i mellom og ikke minst mellom de statlige regionale etatene og kommuner, fylkeskommuner, og bruker- og næringsorganisasjoner. De data som er presentert gir i noen grad støtte til en slik antakelse.

Oppfatningen blant respondentene er at samordningsbestrebelsene mellom de regionale statsetatene er forholdsvis svak. Over en fjerdedel mener samordningen er nokså eller svært dårlig, og i alle kategorier er det flere respondenter som hevder at samordningen er dårlig enn de som mener den er god. Desto mer kontakt en har med regionale statsetater, desto mer kritisk er en til hvordan regionale statsetater ivaretar samordningen overfor kommunen. På spørsmål om innenfor hvilke saksområder samordningen er dårligst, pekes det først og fremst på saker som har med arealforvaltning og miljø å gjøre. De kommunene dette angår er større kommuner, som vi må forvente har et større samordningsbehov på grunn av en større og mer kompleks saksmengde enn små kommuner. Svargiverne fra fylkeskommunen er de aller mest kritiske. Det er også grunn til å merke seg at mer enn hver tredje representant for brukerorganisasjonene gir uttrykk for at regionale statsetater er nokså eller svært dårlig samordnet. Likevel kan man ikke av funnene i undersøkelsen konkludere med at vi står overfor en samordningskrise. Alt i alt synes samordningsproblemene å være av moderat omfang.

Når det gjelder eventuelle årsaker til svak samordning peker respondentene på flere faktorer av nokså likeverdig betydning – slik som forskjeller i geografisk inndeling, antallet regionale enheter, ulikheter i departemental tilknytningsform for etatene og forskjellig etatskultur innen de enkelte regionale etater. Geografisk inndeling scorer ikke høyest, og oppleves derfor ikke å være en dominerende årsak til samordningsutfordringer i regional statsforvaltning. Oppfatningen av disse årsakene varierer imidlertid med ståstedet til den enkelte respondent, og kan i den forstand mer være uttrykk for

respondentenes egne preferanser for hvordan den regionale stat skal organiseres enn et uttrykk for hva som er de egentlige årsaker til samordningsproblemene.

I *kapittel 6* ser vi nærmere på om brukergruppene opplever at den mangfoldige regionale stat fører til begrensninger for ressursbruk, det kommunale selvstyret, regional utvikling, kvalitativt god tjeneste-produksjon og innbyggernes rettssikkerhet. Alt i alt viser data-materialet to problematiske sider ved dagens organisering av den regionale stat. For det første synes ikke den regionale stat å ha ført til den effektive ressursbruken som er det underliggende premiss for modellen om spesialiserte regionale enheter. En betydelig andel av våre respondenter rapporterer om økt møtevirksomhet, økt reisevirksomhet og økt saksbehandlingstid som følge av inndelingen av regionale statsetater. Særlig interessant er det å merke seg at kommuner som er lokalisert i fylker med lav tetthet av regionkontorer i større grad enn andre kommuner opplever at møte- og reisevirksomheten øker. Isolert sett er det mulig at den enkelte regionale statlige etat drives effektivt, men dette er på bekostning av effektiviteten til de myndigheter og organisasjoner som må forholde seg til den regionale staten. Her synes kostnadene i form av tidsbruk og så videre å være nokså store.

For det andre viser våre data at den regionale stat står i et noe problematisk forhold til ivaretagelsen av demokratiske verdier i styringen av den offentlige virksomhet. En ting er at de enkelte statlige regionale etater er unndratt direkte folkevalgt kontroll. Noe annet er det at den regionale stat – slik våre respondenter oppfatter det – skaper begrensninger i ivaretagelsen av det lokale selvstyret i kommuner og fylkeskommuner. De regionale statsorganer oppfattes heller ikke som en kanal befolkningen kan nyttiggjøre seg av for å påvirke nasjonal politikk. Et klart flertall av brukerorganisasjonene mener inndelingen går utover tjenestetilbudet og ivaretagelsen av innbyggernes rettssikkerhet, og denne oppfatningen støttes av halvparten av fylkeskommunene og kommunene. Dette gjelder særlig kommuner som ligger i fylker med lav tetthet av statlige regionkontorer. Det er gjennomgående fylkeskommunene som i størst grad betoner det problematiske ved dagens geografiske inndeling, men også et flertall av kommunene er av samme oppfatning.

Rapporten gir videre en redegjørelse for hva avisredaktører i regionavisene opplever som konsekvenser i *kapittel 7*. Mens manglende samordning av statlig regional virksomhet blir fremhevet av politiske aktører som et problem, var bare en av ti redaktører enig i det. Ingen av dem hadde registrert leserinnlegg fra publikum om

ulemper i forhold til manglende samordning av statlige virksomheter. Enkelte av de intervjuete hevdet tvert i mot at staten gjennom NAV-reformen hadde tatt initiativ til å samordne tjenester for å hindre at brukere faller mellom flere stoler. Lokaliseringen av de statlige regionskontorene blir trukket frem som en faktor som fører til atskillig mer uro. Redaktørene hadde heller ikke registrert klager fra publikum eller fra det stedlige næringslivet om problemer med å finne frem til de ulike statlige instansene, men de mange og/eller hyppige skifter av navn på statlige etater ble pekt på som en ulempe for offentligheten.

I *kapittel 8* gjennomføres en oppsummerende drøfting av funnene i de empiriske undersøkelsene. Et viktig funn i denne studien er at inndelingen av de regionale statsetater ikke scorer høyest når respondentene blir bedt om å ta stilling til ulike årsaker til manglende samordning. Derimot trekkes ulik etatskultur og ulik departements-tilknytning (varierende tilknytningsform) fram som en viktigere årsaksforklaring blant mange av brukergruppene. I kommunene scorer forskjellig geografisk inndeling lavest som forklaringsfaktor. Dette indikerer at den geografiske inndelingen er en viktig, men ikke nødvendigvis en så dominerende årsak til samordningsutfordringene som man til nå har antatt. NIBR har i denne studien søkt å avdekke om lokaliseringen av regionkontorene har betydning for informantenes erfaringer med regionale statsorganer. Studien viser at lokaliseringen av regionkontorene har betydning for hvordan respondentene vurderer regionale statsetaters tilgjengelighet og samordning vis a vis brukerne. Brukere som må forholde seg til regionkontorer som er spredt over flere fylker og på flere steder, er gjennomgående mer kritiske til de regionale statsetatenes tilgjengelighet og samordningsevne enn de som befinner seg i regioner der regionkontorene er geografisk samlet. Intervjuene med avisredaktørene avdekker også at det vel så mye er lokalisering av regionkontorer som skaper konflikter som den geografiske inndelingen som er valgt. Lokaliseringsstrid og posisjonering er viktige årsaker til misnøyen som framkommer, helst i ”taperdistrikter” etter lokaliseringsstrid.

På bakgrunn av funnene i denne studien vil NIBR komme med følgende anbefalinger:

1. Variasjoner i tilknytningsform vurderes av respondentene som å være en viktigere årsak til manglende samordning enn geografisk inndeling. Ved eventuell fristilling av statlige virksomheter bør derfor de konsekvensene dette kan få for regional statlig samordning vurderes nøye.

2. Undersøkelsen har vist at lokaliseringen av regionskontorene synes å ha stor betydning for brukernes erfaringer med regionale statsetater. Ved etableringer av regionskontorer bør distrikts- og sysselmessige hensyn avveies nøye i forhold til den ulempen ytterligere spredning av regionskontorer kan medføre for brukergruppene (kommuner, fylkeskommuner, næringsliv og publikum).
3. Kravene til statlig samordning på regionnivå kan ikke ses uavhengig av de samordningsbestrebelsene, eller kanskje mangel på sådanne, som eksisterer innenfor statlig sentralforvaltning. Vi vil påpeke at samspillet mellom sentral og regional samordning bør vies oppmerksomhet. Er det behov for sterkere institusjonell samordning på departementsnivå, med spesiell tanke på de effekter dette kan få for regionale statsetaters samordning seg imellom?
4. Som også Statskonsults (2004:10) undersøkelse påpekte, viser funnene i denne studien at brukergruppene etterlyser økt, og mer samordnet informasjon om den regionale stat. Vi vil anbefale en styrking av informasjonsarbeidet, blant annet gjennom mer målrettet informasjon rettet mot de ulike brukergruppene.
5. Funnene i analysene tyder alle på at fylkesmannsembetet ivaretar en viktig samordningsfunksjon. Fylkesmannens samordningsfunksjon bør etter vår mening utnyttes i arbeidet med å forbedre samordningen av regional stat.

8 Oppsummering og anbefalinger

Økt oppmerksomhet rundt inndeling av regionale statsetater

”Inndelingskaos”, ”organisatorisk lappeteppes” og ”virvar” er betegnelser som de siste årene er blitt brukt om organiseringen og den geografiske inndelingen av regionale statsetater. Fylkesordfører Tor Ottar Karlsen i Telemark betegnet i 2004 blant annet Victor Normans forslag til ny regional inndeling for Arbeidstilsynet som en ”provokasjon”. Bakgrunnen var at daværende statsråd Victor Norman foreslo å plassere Vest-Agder i en region og Aust-Agder i en annen - samtidig som de to fylkeskommunene utredet sammenslåing. I samme avisartikkel (Aftenposten 25.03.04) blir det også vist til at ledelsen i regionrådet for Buskerud, Vestfold og Telemark, som samarbeider mye med MESTA, må dra til Arendal for å treffe regionvegsjefen. I MESTA tilhører fylket region Sør Øst, sammen med Østfold, Oslo, Hedmark, Akershus, Oppland, Buskerud, Vest-Agder og Aust-Agder. Innenfor Mattilsynet utgjør Telemark en region sammen med Vestfold og Buskerud, mens fylket er plassert sammen med Agderfylkene og Vestfold i Arbeidstilsynets regioninndeling. Videre utgjør Telemark fylke Helse Sør sammen med Aust-Agder, Vest-Agder, Vestfold, Buskerud og deler av Oslo. Fylket tilhører Agder og Telemark bispedømme sammen med Aust-Agder og Vest-Agder og utgjør Agder Lagmannsrett sammen med Vestfold, Aust-Agder og Vest-Agder.

Eksemplet er talende for den utviklingen som har skjedd når det gjelder inndelingen av regionale statsetater de siste tiårene. Mens politikerne har vært opptatt av kommuneinndeling, en fylkeskommune ”på sotteseng” og utredninger om politisk styrte regioner, har det mer eller mindre ”i det stille” skjedd omfattende endringer i statens egen regionale organisering. Etter hvert har det imidlertid, som den omtalte avisartikkelen i 2004 viser, blitt økende oppmerksomhet rundt statens egen regionale organisering. Men også innenfor statsforvaltningen har man vært opptatt av mangfoldet i inndelinger. I 1997 diskuterte en interdepartemental arbeidsgruppe inndelingshensyn for regional

statsforvaltning¹. På det tidspunktet var det fremdeles et klart flertall av statsetatene som fulgte fylkesinndelingene for sitt geografiske ansvarsområde, men likevel med stor grad av variasjon mellom de ulike sektorområdene. Den interdepartementale arbeidsgruppen konkluderte imidlertid ikke i forhold til spørsmål om økt harmonisering av det regionale statsapparatet. I perioden 2002-2004 la Statskonsult fram flere rapporter om inndelingen av den regionale statsforvaltning, men utover å bidra til økt oppmerksomhet rundt de mange inndelingene, resulterte heller ikke denne utredningen i konkrete forvaltningspolitiske tiltak. Den foreliggende rapporten fra NIBR, som er bestilt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet som ledd i arbeidet med den forestående regionreformen, har fulgt opp Statskonsults kartlegginger og analyser, gjennom innsamling av et bredere datamateriale enn det Statskonsult hadde tilgang til i 2002 og 2004. I den foreliggende studien er det gjennomført spørreundersøkelser til rådmenn i kommuner og fylkeskommuner, til fylkesmenn, til regionledere i et utvalg brukerorganisasjoner, til regionsledere i NHO og LO, samt til lederne for de regionale statsetatene. Dessuten er det foretatt litteratursøk i 20 lokalaviser og gjennomført telefonintervjuer med 10 avisredaktører for å kartlegge synspunkter på statens regionale tjenester. I tillegg til kartleggingen av inndelingsmåter har en gjennom denne studien søkt å få et bredere bilde av hvilke konsekvenser inndelingen av regionale statsetater oppfattes å ha i sentrale brukergrupper og i den regionale statsforvaltning selv.

Det er viktig å peke på at den foreliggende undersøkelsen, på grunn av stramme tidsrammer, i all hovedsak baserer seg på spørreskjema-materialet. Ideelt sett burde det i tillegg vært gjennomført kvalitative undersøkelser, for å få et mer nyansert bilde av i hvilke deler av den regionale statsforvaltning og hvordan regiongrensene skaper problemer.

Stort mangfold i organiseringen av regionale statsetater, men ikke kaos

NIBRs studie viser at tendensen til avvikling av fylkesvis inndeling av regionale statsetater har fortsatt. I dag finnes det statlige regioner som er mindre enn fylkene, statlige regioner som følger den fylkesvise inndelingen og statlige regioner som er større enn fylkene. Den siste kategorien dominerer, her varierer antall regioner fra to til 12.

Mangfoldet i inndelingsmåter er imidlertid ikke uttrykk for manglende felles logikk i organiseringen av de regionale statsetatene. Det er først og fremst bruken av profesjonelle standarder som danner grunnlaget

¹ Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe (1997)

for virksomheten i de ulike regionale statsetatene. Profesjonelle standarder og krav har en helt dominerende plass som basis for den virksomheten som foregår i flertallet av de regionale ordningene vi har sett på. Region- og distriktsinndelingene er dessuten instrumentelle i den forstand at de synes å være tilpasset de enkelte sektorenes sektorspesifikke behov (Remvik 2006). Det vil i hovedsak si at de er tilpasset faglige og praktiske behov som etatene mener seg å ha. Hoveddelen av virksomheten som styres ut fra profesjonelle standarder er av kollektiv karakter. Det er således lite sannsynlig at et politisk representativt styringssystem ville ha noen betydning for hvordan oppgavene blir ivaretatt.

Inndelingen av den regionale stat kan utvilsomt fremstå som kompleks, overlappende og uoversiktlig, men kan likevel forklares ut fra et faglig grunnlag.

Samordningsutfordringer, men ingen samordningskrise. Variasjoner mellom brukergrupper og sektorer

Et hovedspørsmål som Fornyings- og administrasjonsdepartementet har ønsket svar på i dette prosjektet, er hvorvidt den fragmenterte regionale strukturen skaper problemer for samordningen mellom de regionale enhetene, og mellom regional statsforvaltning og deres brukergrupper: fylkeskommuner, kommuner, næringsliv og publikum. En sentral antakelse har vært at den fragmenterte, eller mangfoldige, organiseringen skaper problemer i forhold til regionale statsetaters samordning seg i mellom og i forhold til ulike brukergrupper. Hvordan påvirkes den vertikale og den horisontale samordningen?

Våre analyser viser at det er tette kontaktflater mellom ulike brukergrupper og regionale statsetater, men også mellom ulike statsetater. De respondentene som oppgir å ha mye kontakt med regionale statsetater forutsettes å ha et særlig godt grunnlag for å kunne si noe om hvordan de erfarer samordningen innenfor regional stat. For kommunene har vi derfor delt materialet inn i de som har mye kontakt med mange statsetater og de som har mindre kontakt. Kontakt henger nært sammen med kommunestørrelse. Jo større kommunene er, desto mer kontakt har de med regionale statsetater.

Oppfatningen blant våre respondenter er at samordningsbestrebelsene mellom de regionale statsetatene er forholdsvis svak. Over en fjerdedel av alle respondenter mener denne samordningen er nokså eller svært dårlig, og i alle kategorier er det flere respondenter som hevder at samordningen er dårlig enn de som mener den er god. Desto mer kontakt en har med regionale statsetater, desto mer kritisk er en til hvordan regionale statsetater ivaretar samordningen overfor

kommunen. De kommunene dette angår er større kommuner, som vi må forvente har et større samordningsbehov på grunn av en større og mer kompleks saksmengde enn små kommuner. Det er også grunn til å merke seg at mer enn hver tredje representant for brukerorganisasjonene gir uttrykk for at regionale statsetater er nokså eller svært dårlig samordnet. Svargiverne fra fylkeskommunen er de aller mest kritiske.

En må likevel være forsiktig med å tegne et svart-hvitt bilde av samordningsstatus. En av fire kommuner og en av fire regiondirektører i NHO/LO gir uttrykk for at de regionale statsetatene opptrer godt samordnet i forhold til deres virksomhet. Det er også viktig å peke på at om lag halvparten av svargiverne også gir uttrykk for at det varierer mellom etatene hvor godt regionale statsetater samordner seg. Samordningsproblemene er utvilsomt mer påtakelige innenfor noen sektorer enn andre. Det er særlig samordningsproblemer innenfor arealdisponering, miljø og samferdselssektoren som blir trukket fram som et problem. Når det gjelder areal- og miljø er det typisk for disse sektorene at de genererer samordningsproblemer som ikke lett lar seg løse gjennom regelorienterte eller profesjonelle problemløsningsprosedyrer. Beredskapsområdet er et område som gjerne blir trukket fram som et eksempel på et felt der det eksisterer store samordningsproblemer mellom ulike myndigheter på regionalt plan. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at bare et fåtall av kommuner og fylkeskommuner peker ut dette området som særlig problematisk.

En bør således være forsiktig med generalisere i forhold til den regionale stats samordningsbestrebelse. Det er også nødvendig å påpeke, selv om det er selvsagt, at samordningsbehovet varierer mellom etatene og at de problemer som påpekes også må ses i lys av det store omfanget som den regionale staten har. At problemet heller ikke må overvurderes viser også svarene på vårt spørsmål om hvorvidt brukerne opplever å få motstridende informasjon, signaler eller svar fra ulike statlige virksomheter. 60 prosent av kommunene sier at det ikke i det hele tatt eller i liten grad er noe problem, og bare et fåtall i alle respondentgrupper synes at dette forekommer i stor eller svært stor grad.

Mindre effektiv ressursutnyttelse og utfordringer for det lokale sjøstyret - sett fra fylkeskommunenes og kommunenes ståsted

Selve hovedbegrunnelsen for valget av en bestemt regioninndeling på basis av klubbteoretiske prinsipper knytter seg til ønsket om en kostnadsreduksjon i kombinasjon med et allokeringseffektivt

fordelingsmønster for tjenesteytingen. Et sentralt spørsmål for studien har derfor vært om dagens struktur på den regionale stat kan medføre effekter av motsatt karakter – altså økte kostnader? Får manglende samordning på grunn av en mangfoldig geografisk inndeling konsekvenser for effektiv ressursutnyttelse i offentlig sektor? En betydelig andel av våre respondenter rapporterer om økt møtevirksomhet, økt reisevirksomhet og økt saksbehandlingstid som følge av inndelingen av regionale statsetater. Nesten alle fylkeskommuner og regionkontorene til LO og NHO oppgir at de opplever økt møte- og reisevirksomhet samt økt saksbehandlingstid, og et flertall av kommunene opplever det samme. Særlig interessant er det å merke seg at kommuner som er lokalisert i fylker med lav tetthet av regionkontorer i større grad enn andre kommuner opplever at møte- og reisevirksomheten øker.

Et annet viktig spørsmål har vært om brukergruppene opplever at den ulike geografiske inndelingen har uheldige effekter for informasjonsflyt, tilgjengelighet og innsyn i offentlig sektor. Dette er faktorer som er av betydning for å sikre en demokratisk styring i forhold til denne virksomheten – enten denne styringen skal foregå på lokalt eller på sentralt politisk nivå. Et flertall av fylkeskommuner, kommuner og regionkontorene til LO og NHO opplever at den mangfoldige inndelingen medfører at de får manglende eller tilfeldig informasjon. Her er det også verdt å merke seg at et flertall av fylkesmannsembetene oppgir det samme. Videre opplever et flertall av fylkeskommunene og kommunene at inndelingen medfører begrensninger for innbyggernes tilgjengelighet til og innsyn i statlig virksomhet. Igjen finner vi en interessant variasjon i forhold til lokalisering av regionkontorene: kommunene som er lokalisert i fylker med lav tetthet av statlige regionkontor opplever dette som et større problem enn kommuner i fylker med høy tetthet.

Når det gjelder konsekvenser for myndighetenes muligheter til å ha et tilfredsstillende tjenestetilbud og sikre innbyggernes rettssikkerhet er det fremst og fremst brukerorganisasjonene som mener inndelingen går utover tjenestetilbudet, men også halvparten av fylkeskommunene og kommunene mener det samme. Det er dessuten slik at det i størst grad er de store kommunene som opplever dette som et problem. Når det gjelder innbyggernes mulighet til å ivareta sine rettigheter vis a vis offentlige organer er det først og fremst fylkekommuner og brukerorganisasjoner som opplever at dagens geografiske inndeling representerer hindringer for dette, men også et flertall av kommunene oppfatter det som et problem. Dette gjelder særlig kommuner som ligger i fylker med lav tetthet av statlige regionkontorer.

En generell tendens i datamaterialet er at det er fylkeskommunene som i størst grad betoner det problematiske ved dagens geografiske inndeling. Men også et flertall av kommunene betoner de uheldige konsekvensene av manglende samordning på grunn av dagens geografiske inndeling. I vurderingen av disse konklusjonene må vi imidlertid ikke glemme at de svar som denne undersøkelsen bygger på stort sett kommer fra myndigheter som i noen grad er konkurrenter til den regionale stat om oppgaveansvaret.

Ulik geografisk inndeling – en viktig, men ikke dominerende årsak til samordningsutfordringer i regional statsforvaltning

Hvorvidt det bør settes i verk forvaltningspolitiske tiltak for å endre eller harmonisere inndelingen av regionale statsetater, er avhengig av mange forhold. En sentral premiss er at den geografiske inndelingen oppfattes som en svært sentral årsak til de samordningsproblemene ulike grupper erfarer i forhold til den regionale statsforvaltning. Våre analyser viser at det ikke er inndelingen av de regionale statsetater som scorer høyest når respondentene blir presentert for ulike påstander om hva som kan være årsaker til manglende samordning. Blant brukergruppene er det kun blant de 8 respondentene fra fylkeskommunen det er et stort flertall (7 av 8) som er helt eller nokså enig i at forskjellig geografisk inndeling er årsak til manglende samordning. I de andre brukergruppene trekkes derimot ulik etatskultur og ulik departementstilknytning (varierende tilknytningsform) fram som en viktigere årsaksforklaringer. I kommunene scorer forskjellig geografisk inndeling lavest som forklaringsfaktor.

Dette indikerer at den geografiske inndelingen er en viktig, men ikke nødvendigvis en så dominerende årsak til samordningsutfordringene som man til nå har antatt.

Lokalisering av regionkontorene – like viktig som geografisk inndeling?

Bakgrunnen for dette prosjektet er oppmerksomheten rundt de geografiske inndelingene av regionale statsetater, og påstanden om at dette utgjør et problem for koordinering og styring. En har tilsynelatende vært mindre opptatt av effekter av lokaliseringen av regionkontorene - i samspill med de geografiske inndelingene. Det er grunn til å hevde at mens regiongrensene er etablert ut fra hensiktsmessighet for den enkelte etats oppgaver og målgrupper, er lokaliseringen av regionkontorene påvirket av at politiske aktører har grepet inn ut fra distriktspolitiske eller sysselsettingspolitiske hensyn. To nærliggende eksempler i så måte er politisk ledelses inn gripen i plasseringen av regionkontorene i Vegvesenet og i Mattilsynet (Remvik 2006). For

Vegvesenet del var vegdirektørens forslag at vegkontorene skulle legges der det allerede var vegkontorer, samlokalisert med det respektive fylkets administrasjonssted. En hovedbegrunnelse var mulighet for rekruttere kvalifisert arbeidskraft, samt gode kommunikasjoner. Samferdselsministeren fulgte imidlertid ikke opp vegdirektørens anbefalinger. Det ble vedtatt en annen plassering, begrunnet med hensynet til regionkontorenes betydning i regional utviklingssammenheng (Remvik 2006). For Mattilsynets vedkommende var den politiske styringen av regionkontorenes plassering enda tydeligere. Lokaliseringen var ikke gjenstand for høring. Regjeringen tok beslutningen uten. Regjeringen vektla hensynet til å rekruttere og beholde nøkkelkompetanse, men i tillegg var et viktig anliggende at Mattilsynets regionkontorer skulle bidra til å styrke fag- og forvaltningskompetansen plassert utenfor landsdelshovedstedene (Remvik 2006:57).

Statskonsult kartla i 2002 lokaliseringen av regionkontorene. NIBR har fulgt opp denne kartleggingen og har søkt å avdekke om lokaliseringen av regionkontorene har betydning for erfaringene våre informanter har med regionale statsorganer. Vår studie viser at plasseringen av regionkontorene har betydning for hvordan respondentene vurderer regionale statsetaters tilgjengelighet og samordning vis a vis brukerne. Brukere som må forholde seg til regionkontorer som er spredt over flere fylker og på flere steder, er gjennomgående mer kritiske til de regionale statsetatenes tilgjengelighet og samordningsevne enn de som befinner seg i regioner der regionkontorene er geografisk samlet. Intervjuene med avisredaktørene avdekker også at det vel så mye er lokalisering av regionkontorer som skaper konflikter som den geografiske inndelingen som er valgt. Lokaliseringsstrid og posisjonering er viktige årsaker til misnøyen som framkommer, helst i ”taperdistrikter” etter lokaliseringsstrid.

Anbefalinger

Peker vår studie i retning av anbefalinger for inndeling av regionale statsetater? Bør inndelingen av regionale statsetater harmoniseres, og i så fall etter hvilke prinsipper? Bør de følge fylkesgrensene eller tilpasses eventuelt framtidige politisk styrte regioner? Et annet sentralt spørsmål er om det bør lages nye prinsipper eller retningslinjer for den regionale samordningen? Hvem skal ha hovedansvaret?

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å si seg enig/uenig i påstander om hvorvidt de regionale statsetatenes samordning overfor kommunene ville blitt bedre ivarettatt dersom a) alle de regionale

statsetatene hadde hatt lik geografisk inndeling, b) oppgavene hadde blitt ivaretatt av fylkesmannsembetet, c) oppgavene hadde blitt ivaretatt i større regioner, og d) statsetater hadde blitt slått sammen. Tabellen under viser svarene på disse påstandene

Tabell 8.1. *De regionale statsetatenes samordning overfor kommunene ville blitt bedre ivaretatt dersom: Prosentandel som har svart helt eller nokså enig. (N).*

	Kom- muner	Fylkes- kom- muner	Bruker- organisa- sjoner	NHO /LO	Fylkes- manns- embetet	Regionale stats-etater
Alle de regionale statsetatene hadde hatt lik geografisk inndeling	74 (90)	75 (6)	64 (38)	86 (12)	64 (7)	68(54)
Oppgavene hadde blitt ivaretatt av fylkesmannsembetet	33 (39)	38 (3)	33 (20)	15 (2)	55 (6)	17 (13)
Oppgavene hadde blitt ivaretatt i større regioner	46 (56)	86 (6)	10 (6)	46 (6)	0	27(21)
Statsetater hadde blitt slått sammen	66 (81)	63 (5)	42 (25)	84 (11)	18 (2)	33 (26)
Total N	120-122	7-8	58-60	13	11	78-79

Et klart flertall i alle respondentgruppene gir uttrykk for at lik geografisk inndeling ville være en fordel for den regionale samordningen. Det er også en entydig oppfatning blant respondentene, med unntak av fylkesmennene, at en ikke anser at overføring av flere regionale statsoppgaver til fylkesmannsembetet er en god løsning. Det er kun blant fylkesmennene selv at et flertall (dog knapt) synes at dette kunne være en god løsning. De andre to påstandene er det større uenighet om. Det er kun i fylkeskommunene at et klart flertall anser at større regioner kan være en aktuell løsning. Sammenslåing av statsetater får størst tilslutning i NHO/LO. Det er videre verdt å merke seg at brukerorganisasjonene i liten grad tror at større regioner eller færre statsetater kan medvirke til bedre regional samordning. Direktørene i de regionale statsetatene er enig med de øvrige respondentgruppene om at større harmonisering av regiongrensene ville kunne bidra til bedre samordning, men de andre forslagene får liten tilslutning i denne gruppen. At lederne for de regionale statsetatene, samt fylkesmennene, synes å være noe mer status quo

orientert enn de øvrige respondentgruppene er ikke overraskende, men bør likevel nevnes.

Tilsynelatende kan tallene referert ovenfor tale for at det bør settes i gang et arbeid med sikte på større harmonisering av inndelingen for regionale statsetater. Ved nyetableringer bør en utvilsomt vurdere regionsgrensene nøye. I lys av de øvrige funnene i undersøkelsen er det imidlertid tvilsomt om det bør settes i gang et omfattende forvaltningspolitisk arbeid med dette siktemålet. Svarene i undersøkelsen peker utvilsomt på at regionale statsetater har samordningsutfordringer, både internt og i forhold til de ulike brukergruppene som denne undersøkelsen omfatter. Bildet er imidlertid, som vi har sett, såpass nyansert at det neppe bør brukes karakteristikker som ”samordningskrise”. Viktigere er det imidlertid, etter vår oppfatning, at våre respondenter ikke anser ulike regionsgrenser som den viktigste årsaken til samordningsproblemer i regionale statsetater. På bakgrunn av funnene i denne studien er det særlig to forhold vi vil trekke frem.

For det første anser mange av respondentene variasjoner i tilknytningsform som å være en viktigere årsak enn geografisk inndeling. Fragmentering og dårlig samordning er etter manges oppfatning i større utstrekning et resultat av en utvikling i retning av større fristilling av statlige virksomheter, noe som har innebåret mindre politisk styring av disse virksomhetene. Dette kan, dersom vi tolker våre respondenter riktig, ha hatt vel så store konsekvenser for den vertikale og horisontale samordningen i staten som de ulike inndelingsgrensene. Det må også tas i betraktning at selve fristillingen i seg selv kan ha bidratt til større variasjon i inndelingsmønstre. Det kan være grunn til å anta sektorinterne hensyn tillegges noe større vekt i fristilte virksomheter (statlige selskaper) enn i statlige forvaltningsorganer. At etatskultur trekkes fram som en så sentral forklaringsfaktor i forhold til samordningsutfordringer er også interessant i denne sammenheng. Ved eventuell fristilling av statlige virksomheter bør derfor de konsekvensene dette kan få for regional statlig samordning vurderes nøye.

For det andre: undersøkelsen har vist at lokaliseringen av regionskontorene synes å ha stor betydning for brukernes erfaringer med regionale statsetater. Når regionskontorene spres på mange fylker og mange steder medfører det økt ressursbruk (reiser, møter, osv) og lavere tilgjengelighet for mange av brukerne. Lokalisering av regionskontor har i vel så stor grad som regionsgrenser medført konflikter og oppmerksomhet ute i opinionen. Distrikts- og sysselsettingsmessige hensyn har talt for en spredning i lokalisering, som er

i tråd med statens retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser (KRD 2001). Ved etableringer av regionskontorer bør imidlertid distrikts- og sysselmessige hensyn avveies nøye i forhold til den ulempe ytterligere spredning av regionskontorer kan medføre for brukerne.

Særlig for små kommuner synes lokaliseringsmønsteret for regionkontorer å være ”et tveegget sverd”. Blir regionkontoret plassert i eget distrikt kan det selvsagt føre til økt tilgjengelighet og sysselsettingsmessige gevinster, men samtidig vil en spredning (ut fra de samme hensyn) bidra til ekstra ulemper for kommuner og andre brukere i småkommuner i distriktene. Samles derimot de regionale statskontorene i fylkes- eller landsdelshovedsteder vil møtevirksomheten småkommuner har med regionale statsetater kunne effektiviseres. Avveiningen mellom disse ulike hensynene er politiske avveininger som vi ikke tar stilling til. Dersom politiske myndigheter ønsker å bruke lokalisering av regionkontorer som et sysselsettingspolitisk virkemiddel, er det imidlertid viktig å presisere at en ved ytterligere fristilling av statlig virksomheter samtidig har gitt fra seg muligheten til å bruke dette virkemidlet. Dette fordi statens retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser ikke gjelder for stiftelser opprettet av staten, statsforetak, særlovsselskap, statselskap eller andre statlige eide foretak (KRD 2001).

For det tredje: Kravene til statlig samordning på regionnivå kan ikke ses uavhengig av de samordningsbestrebelsene (eller kanskje mangel på sådanne) som eksisterer innenfor statlig sentralforvaltning. Manglende sentralstatlig samordning vil sannsynligvis føre til at problemene som følger av en fragmentert regional statsforvaltning forsterkes. Vi har innenfor rammen av dette prosjektet ikke studert en slik problemstilling, men vi vil likevel påpeke at samspeillet mellom sentral og regional samordning bør vies oppmerksomhet. Er det behov for sterkere institusjonell samordning på departementsnivå, med spesiell tanke på de effekter dette kan få for regionale statsetaters samordning seg imellom?

For det fjerde: Som også Statskonsults (2004:10) undersøkelse påpekte, viser funnene i denne studien at brukergruppene etterlyser økt, og mer samordnet informasjon om den regionale stat. Også vi vil anbefale en styrking av informasjonsarbeidet, blant annet gjennom mer målrettet informasjonsarbeid rettet mot målgrupper som brukere av velferdsordninger innenfor helse- og sosialsektoren (eventuelt rettet mot deres interesseorganisasjoner) og næringslivsaktører.

Sist, men ikke minst: Denne studien har vist at fylkesmannsembetet har en bred kontaktflate, og har hyppig kontakt både med andre regionale statskontorer, og med sine brukergrupper. Funnene i analysene tyder alle på at fylkesmannsembetet ivaretar den samordningsfunksjon det er ment å ha. Fylkesmannens samordningsfunksjon bør etter vår mening utnyttes i arbeidet med å forbedre samordningen av regional stat. Dette kan for eksempel gjøres gjennom institusjonaliserte møteplasser mellom fylkesmannen og regionale statskontorer på tvers av fylkes/ regionsgrenser, og mellom regionale statsetater og deres brukergrupper – kommuner, fylkeskommuner, næringsliv og andre (Hanssen, Heløe og Klausen 2004b). Et overraskende funn er at organisasjoner som representerer brukere innenfor helse- og sosialsektoren har svært liten kontakt med fylkesmannsembetet. Fylkesmannsembetet har en svært viktig funksjon i forhold til medlemmene av disse organisasjonene, både som klageorgan og som kontroll- og tilsynsorgan. Etter vår oppfatning bør fylkesmannens samordningsfunksjon også omfatte statlige regionale etater som retter seg mot denne gruppen.