



NIVI-rapport 2015:3

Statens regionale inndeling og kommunesektoren - konsekvenser for samhandling

Utarbeidet på oppdrag av KS

Jørund K Nilsen og Magne Langset

Mars 2015

Innhold:

SAMMENDRAG.....	4
1. INNLEDNING	11
1.1 Tema og problemstillinger.....	11
1.2 Hva mener vi med samhandling?.....	11
1.3 Metode	12
2. DEN REGIONALE STATEN - OMFANG OG ORGANISERING	14
2.1 Hva legger vi i begrepet regional stat?	14
2.2 Utviklingstrekk de senere år	15
2.3 Regional inndeling.....	16
2.4 Oppsummering.....	21
2.5 Organisering i andre nordiske land	24
3. SYNPUNKTER FRA KOMMUNENE	31
3.1 Tjenesteyting.....	31
3.2 Samfunnsutvikling og planlegging	34
3.3 Beredskap og samfunnssikkerhet.....	38
3.4 Lokaldemokrati og politisk styring.....	40
3.5 Oppsummering.....	41
4. SYNPUNKTER FRA FYLKESKOMMUNENE	43
4.1 Samarbeidsparter, -form og deltagere	43
4.2 Overordnet vurdering av samarbeidet og samhandlingen	43
4.3 Konsekvenser av inndelingen	44
4.4 Samordnet stat?.....	47
4.5 Oppsummering.....	47
5. SYNPUNKTER FRA STATSETATENE	49
6. SKISSE TIL ALTERNATIVE INNDELINGSSTRUKTURER I REGIONAL STAT.....	51
6.1 Inndelingshensyn i tidligere reformer	51
6.2 Prinsipielle avveininger	53
6.3 Alternativ 1: Statlig standardregioner og fylkeskommuner med 10- 12 enheter	54
6.4 Alternativ 2: Landsdelsmodell med 5-7 regioner	56

Forord

På oppdrag av KS har NIVI Analyse gjennomført en undersøkelse om kommunenes og fylkeskommunenes vurdering av samhandlingsutfordringer som følge av statens ulike regionale inndelinger. I oppdragets første del kartlegges kommunene og fylkeskommunenes vurderinger av samhandlingsutfordringene. I oppdragets andre del gjennomgås og drøftes prinsipper for inndeling av regional stat. Avslutningsvis skisseres to inndelingsmodeller som drøftes i lys av om de kan legge til rette for en bedret samhandling mellom regional stat og kommunesektoren.

Kontaktperson for oppdraget i KS har vært Henning Berby. Fra NIVIs side har Jørund Nilsen vært prosjektleder og Magne Langset prosjektmedarbeider. NIVI står ansvarlig for alle vurderinger i dokumentet.

Oslo 16. mars 2015
NIVI Analyse AS

Sammendrag

Tema og problemstillinger

Tema for rapporten er kommunenes og fylkeskommunenes samhandling med regional stat. Den regionale statsforvaltningen består av om lag 35 etater der samtlige, med unntak av NAV fylkesforvaltning, har en organisering som ikke følger fylkesgrensene. Rapporten består av tre hoveddeler. Først kartlegges status for inndelingen av regional stat i dag. Det er også innhentet opplysninger og erfaringer med utviklingen i de øvrige nordiske land. I del to av rapporten er det gjennom intervjuer innhentet vurderinger om, i hvilken utstrekning og på hvilke måter kommunene og fylkeskommunene opplever at den regionale statens inndeling medfører ulemper for samhandling. I rapportens tredje del drøftes hvorvidt endrede prinsipper for inndelingen kan legge til rette for en bedret samhandling mellom regional stat og kommunesektoren.

Kartlegging

Kartleggingen av dagens struktur avdekket følgende hovedtrekk:

Prinsippet om fylkesinndelingen som grunnenhet for inndeling av regional stat er forlatt. Staten har gjennomgående valgt inndelinger i færre og større regioner enn fylkene. NAV fylkesforvaltning er den eneste etat som følger fylkesinndelingen fullt ut. Fylkesmannsembetene følger til dels fylkesinndelingen, men Oslo og Akershus har felles fylkesmann og Agder-fylkene får felles fylkesmannen fra 2016.

I intervallet 20 til 10 regioner finner vi en rekke etater med vekslende inndelinger. Sivilforsvaret har 20 regioner, Innovasjon Norge er delt inn i 15 regioner, Kartverket og Fylkesnemnda for sosiale saker er delt inn i 12 regioner. Det er også lagt opp til en inndeling i 12 politidistrikter. Bispedømmene og Heimevernet har en inndeling i 11 regioner, mens Forbrukerrådet er delt inn i 10 regioner. Mange av statsetatene har en regional inndeling med færre enn 10 enheter. Statsarkivet har en inndeling i 8 regioner, Fiskeridirektoratet og Arbeidstilsynet er delt inn i 7 regioner, mens fire har en inndeling i 6 regioner (Tollvesenet, Husbanken og Utlendingsdirektoratet, Lagdømmene).

Det som i dag fremstår som den vanligste statlige regionale inndelingen er en struktur basert på 5 regioner. Hele ni statsetater har en inndeling i 5 regioner (NVE, Mattilsynet, Vegvesenet, Bufetat, Kriminalomsorgen, Skatteetaten, Statsbygg, El-tilsynet og Kystverket). På tross av at de kan synes å være en konvergens om 5 regioner er det likevel slik at det kun er tre av disse statsetatene som har en identisk inndeling (Vegvesenet, Bufetat og Skatteetaten). Til sist har vi Statped og Helseforetakene som er delt inn i 4 identiske regioner.

Stortinget har vedtatt som prinsipp at statlige regioninndelinger ikke skal gå på tvers av fylkesgrensene. Likevel finner vi flere eksempler på dette: Forbrukerrådet, Lagdømmene og Bispedømmene har alle grenser som på ulike måter deler opp Akershus. NVE har regiongrenser som deler opp Møre og Romsdal der Nordmøre tilhører Region Midt, mens Romsdal og Sunnmøre tilhører Region Vest. I Nordland

tilhører Helgeland NVEs region Midt, mens den øvrige delen av fylket tilhører Region Nord. Tilsvarende eksempler finner vi bl.a. for Husbanken og Statsbygg.

Nordisk sideblikk

Reformutviklingen i den regionale statsforvaltningen i Norden kan oppsummeres i følgende hovedtrekk:

I Sverige, Finland og Danmark, men mindre fremtredende i Danmark, har det vært en målsetting i større grad å samle og samordne en fragmentert regional statsforvaltning. Måten dette har skjedd på, har vært å samle regionale enheter i statlige tverrsektorielle organer, som Länsstyrelsen i Sverige og Regionalforvaltningsverket i Finland. I Danmark er statsamtsorganisasjonen omorganisert og «direktoratisert» ved at de fem statsforvaltningsenhetene nå inngår som avdelingskontorer i en felles struktur underlagt en felles ledelse/direktør.

Som i Norge, har det i Sverige vært fremmet faglige tilrådinger om å samle og harmonisere inndelingen av de regionale statsetatene i enda sterkere grad uten at det har fått gjennomslag i faktisk politikk. Sektorhensyn veier fortsatt tyngst i valg av organisering, herunder inndeling.

De nordiske parallellene til fylkesmannen har i løpet av det siste tiåret forsvunnet fra forvaltningen i Danmark (amtmannen) og Finland (landshövdingen). I Danmark har de regionale statsforvaltningskontorene en avgrenset rolle knyttet til legalitetskontroll, tilsyn og sivilrettslige saker. I Sverige har Länsstyrelsen under ledelse av landshövdingen, på samme måte som Fylkesmannen i Norge, en sentral rolle i gjennomføring av nasjonal politikk. I Danmark har en mer konsekvent desentralisering av oppgaver til kommunene kombinert med reform i kommunestrukturen, langt på vei ført til en funksjonstømming av det regionale nivået, både med hensyn til statlig og folkevalgt regionalt nivå.

Det kan konstateres at landenes ulikheter i geografi og utstrekning synes å ha betydning for den regionale statsforvaltningens utforming. I Finland og Sverige er behovet for en statlig representasjon regionalt åpenbart større enn i Danmark og medfører en betydelig statlig tilstedeværelse på regionalt nivå.

Kommunenes erfaringer

Kommunene gir uttrykk for at de på ulike måter opplever at staten fremstår som mangslungen og ikke alltid like enhetlig overfor kommunene. De regionale statsetatenes inndeling er en del av dette bildet, men kanskje vel så utfordrende for samhandlingen med staten er følgende to forhold:

- *Statlig aktørmangfold og kompleksitet.* Det store antallet statlige aktører og de mange interesser, forventninger og rapporteringskrav de representerer, synes å fremstå som den største utfordringen sett fra kommunenes synsvinkel. Selv om det skjer mye samordning på statlig side gjennom fylkesmannen bl.a. for tilsyn og innsigelser, opplever kommunene en stadig økende kompleksitet i relasjonene til staten. For kommunene som er vant til å arbeide og planlegge helhetlig kan det by

på utfordringer å forholde seg til en sektorisert stat der ulike statsetater er preget av sektorspesifikke styringsprinsipper og holdninger.

- *Variasjoner i samhandlingskultur og praksis.* Kommunene opplever store variasjoner fra etat til etat for hvordan dialogen og samhandlingen med kommunene gjennomføres. Noen regionale statsetater oppleves å ha etablert gode rutiner for kontakt og samhandling med kommunene og er generelt preget av en åpen og smidig samarbeidskultur. Andre etater derimot opptrer mer byråkratisk og oppleves som mindre tilgjengelig for kommunene.

Når det gjelder utfordringer kommunene opplever som følge av statlig inndeling, kan funnene oppsummeres i to hovedutfordringer:

- *Grenseutfordringen:* Vi har sett at flere kommuner opplever å være trukket i ulike retninger. Dette er typisk for kommuner som ligger i ytterkanten av et fylke og som kan tilhøre og ha utstrakt samarbeid med kommuner og statlige virksomheter over grensene mot et annet fylke eller region. En del kommuner opplever også utfordringer der statens regiongrenser går på tvers av et fylke. Slike eksempler skaper noen utfordringer for kommuner som befinner seg på hver sin side av regiongrensen, men som ellers har tett samarbeid på en rekke felt. Det vil for noen sakers vedkommende kunne innebære at kommunene må forholde seg til to ulike regionkontorer i samme etat.
- *Avstandsutfordringen:* Regionaliseringen av statlige virksomheter har gjennomgående hatt som effekt at regionene har blitt større og at avstanden til regionkontoret dermed har økt for de fleste kommuners vedkommende. Økte avstander trenger ikke innebære større utfordringer i samhandlingen, men inntrykket fra intervjurunden er likevel at det i praksis får slike konsekvenser. Bruk av IKT, videokonferanser mm. kan redusere avstandslemper, men oppveier likevel ikke behovet for personlig kontakt og møter «ansikt til ansikt». Mange informanter poengterer at effektiv samhandling først oppnås når folk kjerner hverandre godt og når terskelen for å ta kontakt via telefon eller mail er lav. Lange avstander mellom den enkelte kommune og regionkontoret reduserer muligheten for å oppnå og vedlikeholde slike kontakter.

De som refererer til konkrete erfaringer med utfordringene, peker på at problemene som er knyttet til dette hovedsakelig er av praktisk karakter. Den største utfordringen synes å være knyttet til grensekommunene som på mange måter er i en permanent skvis mellom formell fylkestilhørighet og faktiske tilhørighets- og samhandlingsrelasjoner. Dette er likevel mindre et resultat av at statsetatene har valgt ulike regionale inndelinger enn av at fylkesgrensene skaper utfordringer en rekke steder der bolig- og arbeidsmarkedsregionene for lengst har vokst over fylkesgrensene.

Når det gjelder oppgaveområder har vi sett at inndelingen av regional stat skaper utfordringer i samhandlingen med staten særlig når det gjelder arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap og innenfor kommunal planlegging og lokal utvikling. Vi har også sett at inndeling er én, av flere, begrensende faktorer for det lokale selvstyret og muligheten for å planlegge en helhetlig lokal utvikling. Andre begrensinger er knyttet til omfanget av og detaljeringsnivået i den statlige styringen på ulike sektorfelt. Lokalpolitikerne opplever mange ganger staten som en så kompleks aktør å forholde seg til at de lokalpolitiske handlingsmulighetene oppleves som begrensede.

Fylkeskommunenes erfaringer

Et flertall av informantene fra fylkeskommunen mener den statlige inndelingen har negative konsekvenser for fylkeskommunenes samhandling med staten. I sine svar reflekterte informantene i hovedsak over de statlige etater fylkeskommunene har hyppigst kontakt med, dvs infrastrukturetaten, fiskeriforvaltningen, Innovasjon Norge og fylkesmannsembetet. Følgende forhold knyttet til inndelingen fremheves:

- *Kapasitet:* Mange fremhever at den statlige inndelingen omfatter en stor geografi og mange interesser. Den statlige forvaltningen (spesielt ledelsen) har ikke kapasitet til å delta i etterspurt samarbeid og dialog med fylkeskommunene. Konsekvensen blir ikke nødvendigvis at staten lar være å delta i samhandling, men at representasjonen fra strategisk ledelse med fullmakter til å inngå i forpliktende løsninger blir sjeldnere. Utfordringen blir dermed at statlige samarbeidsdeltakere mangler tilstrekkelig forankring og/eller ikke har nødvendige fullmakter til å bidra i strategisk utviklingsarbeid i samarbeid med fylkeskommunen.
- *Geografisk avstand:* Mange poengterer at fysisk nærhet i praksis betyr en del for å utvikle kjennskap og personlige relasjoner som er viktig for god samhandling. Imidlertid virker avstand hemmende for personlig kontakt. Det pekes på at tilgjengeligheten til statlige regionkontorer kan være problematisk når regionkontorer er lokalisert til annet fylke.
- *Oppfølging av regionale planer:* Mange informanter peker på at manglende sammenfall mellom fylkesgrensene og statens inndeling kan redusere den regionale planleggingens betydning som samordnings- og styringsdokument for de statlige aktørene i fylkene. Mange peker på at det antagelig er en utfordring for staten å måtte forholde seg til 3-4 regionale planer samt tilhørende sektor- og eller geografisk avgrensende regionale planer. Det pekes på at mer sammenfall ville styrket det regionale nivået og lagt til rette for en mer helhetlig utvikling.
- *Ulike arbeidsformer:* Det pekes på at fylkeskommunenes ulike arbeidsformer vanskeliggjør samhandling og samarbeid for den fylkesoverskridende statsforvaltningen. De samme personer må forholde seg til ulike former for organiseringen av samhandlingsarenaene og også ulike samarbeidskulturer. Slike ulikheter kan bli krevende for den regionale staten å håndtere og går ut over samhandlingen med den enkelte fylkeskommune.

I tillegg til utfordringer med inndelingen, peker mange informanter på enkelte øvrige forhold som påvirker samhandlingen med staten:

- *Ikke koordinert stat:* Det pekes på at staten ikke oppleves som koordinert eller samordnet i sin opptreden eller samhandling med fylkeskommunene. De ulike deler av staten kan ha ulike interesser, oppdrag og oppgaver som ofte kan være lite koordinerte og som fylkeskommunene må forholde seg til. Informantene legger til at fylkesmannen har en stor utfordring med å samordne den regionale staten, inkludert fylkesmannens egne fagavdelinger. Det pekes på at styringssystemet i staten ikke alltid tilrettelegger for regional samhandling på tvers av sektorer.
- *Gråsoner og kompetansestrid:* For det andre pekes det på at det at oppgave- og rollefordelingen mellom spesielt fylkesmannen og fylkeskommunen er preget av

en viss kompetansestrid. Mange mener at fylkesmannen tiltar seg en utviklingsrolle som embetet ikke er ment å ivareta.

Erfaringer fra statlig side

Vurderingene fra kommunene og fylkeskommunene finner langt på veg gjenklang i tidligere studier blant informanter fra ulike regionale statsetater. Det påpekes at ulik regioninndeling både gir dårligere vilkår for samordning på statlig side og for den enkelte etats samhandling med kommunesektoren. De geografisk store etatene har utfordringer med å delta i samordningsaktiviteter på fylkesnivå - både av kapasitetshensyn og fordi arenaen kan oppleves som mindre relevant. Det påpekes samtidig at kommunene og fylkeskommunene selv bærer et ansvar for og kan bli flinkere til å involvere statlige etater når disse etatenes interesser i ulike sammenhenger blir berørt av kommunale og fylkeskommunale prosesser.

Inndelingsprinsipper

Regional stat og kommunesektoren må i mange sammenhenger samhandle og samarbeide for å løse ulike typer oppgaver. Samhandlingsutfordringer kan oppstå som følge av mange forhold, slik som sektorisering, oppgavefordeling, gråsoner/kompetansestrid, statlig aktør mangfold og variasjoner i samhandlingskultur og praksis. En drøfting av disse faktorenes betydning som barrierer for god samhandling er viktig i en helhetlig analyse av samhandlingsproblematikken. Disse problemstillingene inngår ikke i mandatet for dette oppdraget, men blir indirekte berørt i gjennomgang av prinsipper og i skissene til alternativ inndelingspraksis.

Valg av inndeling må gjøres i skjæringsfeltet mellom ulike hensyn. I tidligere stortingsmeldinger har gjerne følgende hensyn vært nevnt som viktige for inndelingen av den regionale statsforvaltningen:

- *Kostnadseffektivitet*: Inndeling av og antall regioner må ta hensyn til effektiv oppgaveløsning for de oppgavene virksomheten skal ivareta.
- *Brukerretting*: Inndelingen må ta hensyn til tilgjengelighet for brukerne.
- *Kompetanse*: Inndelingen må legge til for at det kan bygges opp og utvikles kompetente fagmiljøer, inkludert spesialisert kompetanse.
- *Samordning*: Når oppgavene krever samarbeid med andre statlige virksomheter og/eller med kommunesektoren, skal inndelingen ta hensyn til det.

Selv om prinsippene på mange fremstår som balanserte, har sektorhensynene langt på vei «trumfet» samhandlingshensynene i reformutviklingen i statsetatene. Valg av inndeling har blitt bestemt av en kombinasjon av sektorfaglige og politiske vurderinger, mens samhandlings- og samordningsbehov med kommuner, fylkeskommuner og andre statsetater i mindre grad har vært vektlagt. Det kan derfor være gode grunner for å snu perspektivet og vurdere inndelingen nettopp i et samhandlingsperspektiv.

Det er ikke behov for å formulere flere prinsipper, men problemstillingen dreier seg mer om hvordan prinsippene avveies og vektes i praksis. Når vi i det følgende lar samhandlingshensynet være utgangspunktet for de to alternativene innebærer det samtidig en nedtoning av sektorfaglige perspektiver. Det kan for noen etaters vedkommende innebære en anbefaling om en viss reversering av gjennomførte inndelingsreformer. Samtidig kan ikke forslag til alternative inndelinger bygge på urealistiske forutsetninger, men ha rot i det som er aktuell forvaltningsutvikling. Å se for seg en reversering av inndelingen til et stort antall regionale statsetater til igjen å baseres på fylkesinndelingen, framstår i så måte urealistisk.

Inndelingsskisser

Standardinndeling 10-12 regioner

Den bærende ideen i det første alternativet er at det innføres en felles regional standardinndeling bestående av 10-12 enheter. Denne inndelingen vil gjelde for de etatene som i dag samhandler tettest med kommunene og ville kunne omfatte Fylkesmannen, NAV og Politiet. Også IMDI og BUF-etat som kommunene har mye samarbeid med foreslås å følge denne inndelingen. Videre foreslås det en harmonisering av grensene for statsetatene som i dag er inndelt i evt. 5-7 regioner (for eksempel innen ressurs-/infrastrukturforvaltning).

Dette alternativet innebærer et kompromiss mellom ulike hensyn. De 10-12 regionene vil være store nok til å oppheve mange av de grensekryssingsutfordringene som i dag gjøre seg gjeldende og ivareta interne sektorbehov. Samtidig blir ikke regionene større enn at det gis gode forutsetninger for å ivareta samhandling og dialog mellom regionale statlige myndigheter og kommunene.

I denne skissen blir fylkeskommunene slått sammen til tilsvarende antall enheter. Et større samsvar mellom statlig og regional politisk inndeling vil kunne legge bedre forutsetningene for samarbeid og samhandling mellom stat og folkevalgt regionalt nivå.

Imidlertid vil ikke modellen møte samhandlingsutfordringene med de regionale statsetater som fortsatt vil være delt inn i betydelig færre regioner, for eksempel Statens vegvesen. Imidlertid kan fylkeskommunene oppleve to viktige fordeler med denne modellen. For det første vil staten som omfatter flere fylker forholder seg til færre fylkeskommuner. For det andre vil statlige etater som lettere kunne samhandle internt gitt en mer sammenfallende inndeling.

Landsdelsmodellen

Det andre alternativet innebærer at det innføres en felles regional standardinndeling bestående av 5-7 enheter for den regionale staten og det regionale folkevalgte nivå (fylkeskommunen). Modellen vil innebære radikale endringer for inndelingen til det regionale folkevalgte nivå og institusjoner som NAV, fylkesmannen og Innovasjon Norge. Modellen i til en viss grad kunne sammenfalle med flertallet av de regionale statsetater som har en inndeling mellom 5-7 regioner.

Landsdelsmodellen kan imøtekommne behovet for en ”en til en” organisering av det regionale politiske nivå og hoveddelen av regional statsforvaltning. En sammenfallende inndeling kan bidra til større grad av likeverdighet og legge grunnlag for felles prioriteringer og virkemiddelbruk på områder der det er naturlig. En mer identisk inndeling vil også kunne forenkle samhandlingen, både for staten som får en mer lik inndeling internt, og for regionalt folkevalgt nivå.

En positiv konsekvens for kommunene vil for det første være at det blir færre inndelingsgrenser, bedre sammenfall med ABS-regionene og potensial for en mer samordnet regional utvikling fordi regional stat og regionalt folkevalgt nivå som hovedregel sammenfaller.

Imidlertid vil nåværende opplevde avstandsproblematikk videreføres og den kan forsterkes ved at fylkesmannen, fylkeskommunen og NAV vil få en betydelig større regional geografi. Men en endring i kommunestrukturen vil kunne redusere noen av avstandsutfordringene og styrke potensialet for dialog og kontakt mellom den enkelte kommune og regional stat/regionalt folkevalgt nivå.

En tilleggsdimensjon ved landsdelsmodellen er at den har et større potensial for å overta flere statlige oppgave enn ved en inndeling i 10-12 regioner, fordi personale og ressurser kan overføres uten større utfordringer med oppbygging av nye kompetansemiljøer. De påpekte samhandlingsutfordringene som følge av inndelingen og oppgavefordelingen vil dermed kunne reduseres fordi mer oppgaveansvar samles til ett organ. For kommunene vil denne modellen kunne legge til rette for enklere vilkår for samhandlingen. Kommunene vil forholde seg til færre aktører og presumptivt en mer enhetlig opptreden i samhandlingen fra regional side.

1. Innledning

1.1 Tema og problemstillinger

Kommuner og fylkeskommuner har oppgaver knyttet til tjenesteproduksjon, myndighetsoppgaver, planlegging og samfunnsutvikling. Utøvelsen av oppgavene krever i mange sammenhenger utstrakt samhandling med den regionale statsforvaltningen. Enten fordi staten har tjenesteoppgaver innenfor samme oppgaveområde, forvalter infrastruktur eller tilskuddsmidler og/eller ivaretar roller som veileder, innsigelsesmyndighet, kontrollorgan organ og/eller innehar en kompetanse kommunene etterspør.

Tema for rapporten er kommunenes og fylkeskommunenes samhandling med regional stat. Den regionale statsforvaltningen består av om lag 35 etater der samtlige, med unntak av NAV fylkesforvaltning, har en organisering som ikke følger fylkesgrensene. Problemstillingen som reises er om kommunene og fylkeskommunene mener den regionale statens inndeling har konsekvenser for samhandlingen. Den første delen av oppdraget er nærmere presisert i følgende problemstillinger:

Gir organiseringen av regional statsforvaltning konsekvenser for samhandlingen med kommunene og fylkeskommunene? I så fall, på hvilken måte og i hvilken grad? Kan endringer i organiseringen av regional statsforvaltning redusere ev samarbeids- og samhandlingsproblematikk?

I oppdragets andre del drøftes hvorvidt endrede prinsipper for inndelingen kan legge til rette for en bedret samhandling mellom regional stat og kommunesektoren. Ulike inndelingsmodeller og deres potensielle egenskaper for samhandling drøftes.

Oppdragets hovedfokus er kommunene og fylkeskommunenes vurdering av om statlig regional inndeling har konsekvenser for samhandlingen med kommunesektoren. Eventuelle samordningsutfordringer internt i staten som oppstår som en følge av statens egen organisering er ikke tema, med mindre slike utfordringer har en slagside mot kommunesektoren. Videre er oppdraget avgrenset til å omfatte statsetater som skal ha en bred kontakt med kommuner og fylkeskommuner som tjenesteprodusenter og samfunnsutviklere og som ikke har en tilnærmet fylkesvis inndeling.

1.2 Hva mener vi med samhandling?

I oppdraget drøftes kommunenes og fylkeskommunenes samhandling med staten. Med samhandling menes koordinering og gjennomføring av oppgaver, prosjekter eller andre aktiviteter der verken kommunen/fylkeskommunen eller statlige organer alene har et totalansvar for prosessen og/eller oppgaven som skal utføres. Det kan skyldes at ulike nivåer/etater har ulike roller eller skal ivareta ulike hensyn og interesser i oppgaveløsningen, eller at det enkelte nivå ikke har kompetanse/kapasitet for å ivareta et totalansvar for oppgaveløsningen.

Samhandling kan bidra til avstemt arbeidsdeling i oppgaveløsningen mellom aktørene.

Samhandling er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for å løse oppgaver og/eller ivareta ulike sider ved et oppgave- eller politikkområde. Samhandling kan for eksempel omfatte kommunikasjon (både menneskelig og elektronisk), felles prosesser, erfaringsutveksling og kunnskapsdeling. Samhandling krever samarbeid, men betinger ikke at partene nødvendigvis har de samme interesser eller mål for oppgaveløsningen. Samhandling betinger heller ikke at de samhandlende aktører har den samme struktur eller organisering, men slike forhold kan være med å prege samhandlingen. Det samme kan balansen i aktørrelasjonene gjøre. Sterkt asymmetriske samhandlingsrelasjoner vil ha et annet preg enn samhandling preget av likevekt.

1.3 Metode

Rapporten baserer seg på bruk av generell informasjonsinnhenting og dokumentanalyse og telefonintervjuer av informanter fra kommunene og fylkeskommunene.

Dokumentanalyse

Eksempler på dokumenter som er benyttet er stortingsdokumenter, NOUer og andre offentlige dokumenter som omhandler organisering og inndeling av regional stat, nordiske reformdokumenter og tidligere FoU arbeider som har drøftet inndelingsproblematikken i regional stat. Dokumentasjonen som er nevnt i er dels benyttet til å fremskaffe en oppdatert oversikt og beskrivelse over regional stat og dels for å avdekke hvilke mål, hensyn og prinsipper som har styrt og lagt grunnlaget for reformer i den regionale statsforvaltning, både i Norge og i våre nærmeste naboland.

Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer av fylkeskommunene og et utvalg kommuner i ulike landsdeler og med varierende størrelse. Intervjuene ble gjennomført i januar og februar 2015. Fra fylkeskommunenes side er det intervjuet 15 regionalsjefer eller personer i lignende stillinger. Begrunnelsene for valg av regionalsjefer i utvalget ligger i at regionalsjefene ofte har ansvar eller er godt orientert om områder som samferdsel, næringsutvikling og planlegging. Det er primært innenfor utviklingsarbeid, tilrettelegging, planlegging og sektorsamordning fylkeskommunen forholder seg til den regionale staten.

Når det gjelder kommunene, har rådmennene i 12 kommuner vært intervjuet. I utvalget er det valgt ut 2 kommuner i 6 fylker. Utvalget gir en viss bredde med hensyn til kommunestørrelse (stor, mellomstor og liten), geografi (kommuner i fylker fra ulike landsdeler), og kommuner som ut fra ulike forutsetninger kan tenkes å ha hatt et omfattende samarbeidsbehov med regional stat

Når det gjelder kommunene, er det en overvekt av grensekommuner i utvalget, dvs. kommuner med plassering i ytterkanten av eget fylke. Det er gjort bevisst ut fra en antagelse om at disse kommunene i størst grad vil oppleve ulemper med en inndeling som spriker i mange retninger. Det understrekkes at funnene som presenteres er representative for utvalget i undersøkelsen, men ikke for landet som

helhet. Spesielt gjelder dette kommunene. Fokus har da heller ikke vært å gi representative data, men å grave dypere i hvilke utfordringer kommunene og fylkeskommunene opplever i samhandlingen mot staten som følge av den statlige inndelingspraksisen. Målsettingen har vært å få fram et bilde av hvor skoen trykker, og eventuelt hvor den ikke gjør det. Hva er utfordringer som skyldes inndeling, og hva er utfordringer som skyldes andre forhold ved den regionale etaten, som f.eks. arbeidsformer, oppgavefordeling, kultur mv?

Intervjuene ble gjennomført etter en på forhånd utarbeidet intervjuguide som dannet grunnlaget for samtalene. Intervjuguiden for hhv. kommunene og fylkeskommunene inneholdt i stor utstrekning de samme spørsmålene, men med tilpasninger ut fra ulikheter i oppgaver og roller. Selv om samtalene fulgte en felles mal ble det samtidig åpnet opp for oppfølgende kommentarer og innspill når intervjustituasjonene gjorde det naturlig.

2. Den regionale staten - omfang og organisering

2.1 Hva legger vi i begrepet regional stat?

Regional statsforvaltning en samlebetegnelse på statlige forvaltningsorganer på regionalt nivå som er underlagt og instruert av nasjonale forvaltningsorganer dvs. departementer og direktorater¹. Hva som defineres som regionalt nivå kan diskuteres, men den vanlige forståelsen i norsk kontekst har vært at det dreier seg om statlige organer som har fylket eller regionale enheter større enn fylkene som geografiske ramme for sin virksomhet. I noen grad eksisterer det også en lokal statsforvaltning som innebærer statlig tilstedeværelse på kommunalt/lokalt nivå. De lokale NAV kontorene, lensmannskontorene og prestetjenesten i den norske kirke er eksempler på det. En hovedbegrunnelse for statlig tilstedeværelse regionalt er behovet for å sikre at nasjonal politikk blir fulgt opp og gjennomført i alle deler av landet. Det dreier seg dels om direkte statlig tjenesteyting overfor innbyggerne, dels om å følge opp at nasjonale mål og standarder blir ivaretatt på områder der oppgaveløsningen ligger hos kommunene, dels handler det om å utvikle og drifta nasjonal infrastruktur og dels om å ivareta nasjonale hensyn og rettssikkerhet på lokalt og regionalt nivå.

Selv om «regional stat» dekker over en temmelig uensartet gruppe virksomheter og oppgavetyper er det et fellestrekk at mange av disse etatene et tett samarbeid og mange kontaktpunkter med kommunesektoren. De er:

- Klage og tilsynsorgan overfor kommuner og fylkeskommuner (f.eks. fylkesmannen)
- Faglige og økonomiske støttespillere (f.eks. Innovasjon Norge, fylkesmannen)
- Infrastrukturetater (f.eks. Statens vegvesen og Jernbaneverket)
- Tjenesteytere (f.eks. Buf-etat, helseforetakene)

I tillegg inngår den dømmende makt i en vid definisjon av den regionale statsforvaltningen.

¹ I prosjektet er Innovasjon Norge inkludert til tross for at Innovasjon Norge er organisert som et selskap etter egen lovgivning og eid 49 % av fylkeskommunene.

Boks 2.1: Eksempler på behovet for samhandling - tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling

Tjenesteproduksjon: Kommunene og den regionale statsforvaltningen inkludert helseforetakene har ulike oppgaver og funksjoner innenfor samme tjenesteområder der kommunene ivaretar 1. linje oppgaver, mens regional stat ivaretar 2 linjeoppgavene og /eller støttefunksjoner. Innenfor tjenesteytingsoppgavene er behovet for og krav til innholdet i samhandlingen ofte formalisert gjennom lov, andre føringer og avtaler mellom kommunene og regional stat. Viktige regionale samarbeidsetater for kommunene er NAV, Bufetat, Helseforetakene, Statped, UDI og IMDI.

Samfunnsutvikling: Kommunens og fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler handler om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, tilrettelegging for næringsutvikling, kulturtiltak, miljø og folkehelse i videste forstand. I mange tilfeller er samhandlingen regulert etter bestemmelser i pbl der en rekke statlige organer har uttalelse og innsigelsesmyndighet til lokale arealplaner. I andre tilfeller er samhandlingen nødvendig fordi kommune/fylkeskommune er parter med ulik ansvar for infrastrukturprosjekter eller andre utviklingstiltak eller parter i lokal og regionalt utviklingsarbeid knyttet til tilrettelegging for næringsutvikling og kompetanseutvikling. Viktige samarbeidsetater for kommunene og fylkeskommunene er Statens vegvesen, Jernbaneverket, NVE, fylkesmannen, Fiskeridirektoratet, Kystverket og Innovasjon Norge

2.2 Utviklingstrekk de senere år

De siste 20 årene har omorganiseringer i statsforvaltningen vært mange og omfattende. Regional stat har volummessig vokst gjennom statlig overtagelse av tidligere kommunale og fylkeskommunale oppgaver som f eks. spesialisthelsetjenesten, barnevernsinstitusjoner og funksjoner som i dag ligger i Mattilsynet. I tillegg er det opprettet nye statlige virksomheter på regionalt nivå, som regionene i Utlandingsdirektoratet. Andre sektorer har derimot avviklet de regionale leddene sine, som Konkuransetilsynet. I sum har det likevel blitt flere virksomheter som hører inn under benevnelsen «regional stat».

Den regionale statsforvaltningen har gjennomgått store strukturelle endringer både av styringsmessig og inndelingsmessig karakter. Med unntak av NAV har samtlige deler av den regionale statsforvaltningen endret inndeling det senere tiåret til større enheter enn fylkene. Nå senest gjennom avtalen om politireformen i februar 2015 som vil resultere i 12 distrikter til dels på tvers av fylkesgrensene. Endringsforslagene er primært begrunnet ut fra sektorens særegne behov, mens vurderinger av konsekvenser for samhandling er vektlagt i mindre grad. Reformene har skjedd til tross for at Stortinget ved flere anledninger har vektlagt at reformer må hensynta konsekvenser for samhandlingen med kommuner, fylkeskommuner og næringsliv. Stortinget har også sluttet seg til at statlige regioner ikke må gå på tvers av fylkesgrensene, jf behandlingen av St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.

Boks 2.2: Hovedkonklusjonen i NIBR-rapport 2006:9 Den regionale stat - enhet og mangfold. Om den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne

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 departementstilknytning (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. Lokaliseringssstrid og posisjonering er viktige årsaker til misnøyen som framkommer, helst i "taperdistrikter" etter lokaliseringssstrid.

2.3 Regional inndeling

Den regionale statsforvaltningen er i dag kjennetegnet av en svært heterogen inndelingspraksis. Flertallet av etatene har en inndeling over fylkesnivå, men størrelsen på regionene og grensedragningene varierer betydelig. Tabellen nedenfor gir en oversikt over 28 regionale etaters inndeling². Jernbaneverkets organisering og den nye politistrukturen er presentert i egen figur.

² I tabellen inngår vedtatte endringer som ikke har trådt i kraft. I tabellen er de statlige etatens benevning på regionkontorene bruk. I tabellen inngår ikke bl.a. Statens lånekasse, Direktoratet for økonomistyring, påtalemynndigheten, Jordskiftedømmer og Justerkamre. Samtlige av disse enheter har en regioninndeling større enn fylkene Jernbaneverket og politiet er fremstilt i egen figur .

Tabell 2.1: Den regionale statsforvaltingens inndeling - oversikt over 28 etaters organisert etter fylkene eller i større enheter

Statlig organ	Oslo	A-hus	Ø-fold	H-mark	O-land	B-rud	V-fold	T-mark	A-Agder	V-Agder	R-land	H-land	S & F	M & R	S-Trø	N-Trø	N-land		Troms		F-mark			
NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV		NAV		NAV			
Sivilforsvaret	SF		SF	SF	SF	SF	SF	SF	SF	SF	SF	SF	SF	SF	SF	SF	Sør	Hålogaland	Nord	Vest	Øst			
F-mann	Oslo, A-hus		FM	FM	FM	FM	FM	FM	Agder		FM	FM	FM	FM	FM	FM	FM		FM		FM			
Fylkesnemnda sosiale saker	Oslo, A-hus		Ø-fold	H-mark, O-land		B-rud		T-mark	Agder		R-land	H-land, S&F		M&R	S-Trø, N-Trø		N-land		Troms, F-mark					
IN	Oslo, A-hus, Ø-fold			IN	IN	B-rud, V-fold		IN	Agder		IN	IN	IN	IN	IN	IN	IN		IN		IN			
Kartverket	Oslo, A-hus, B-rud			H-mark, O-land		¹	V-fold, T-mark		Agder		R-land	H-land, S&F		M&R	S-Trø	N-Trø	N-land		Troms		F-mark			
IMDI	Øst			Indre Øst			Øst	Sør		Vest			Midt			Nord								
Forbrukerrådet	Oslo	²	Ø-fold	H-mark, O-land ³		B-rud, V-fold, T-mark			Agder		R-land	H-land, S&F		Midt-Norge			N-land		Troms, F-mark					
Heimevernet	02		01	05		03	01	03	08			09 ⁴	11 ⁵		12		14		16		17			
Bispedømmer	Oslo ⁶		Borg ⁷		Hamar		Tunsberg		Agder og Telemark			Stavanger	Bjørgvin		Møre	Nidaros		S-Hålogaland		N-Hålogaland				
NVE	Region Øst					Region Sør					Region Vest ⁸			Region Midt ⁹			Region nord ¹⁰							
Mattilsynet	Region 1			Region 2				Region 3				Region 4			Region 5									
Fiskeridirektoratet	Region Sør										Region Vest		Region M&R	Region Trøndelag		Region N-land	Region Troms	Region F-mark						
Bufetat	¹¹	Øst			Sør				Vest			Midt			Nord									
Vegvesenet	Øst				Sør				Vest			Midt			Nord									

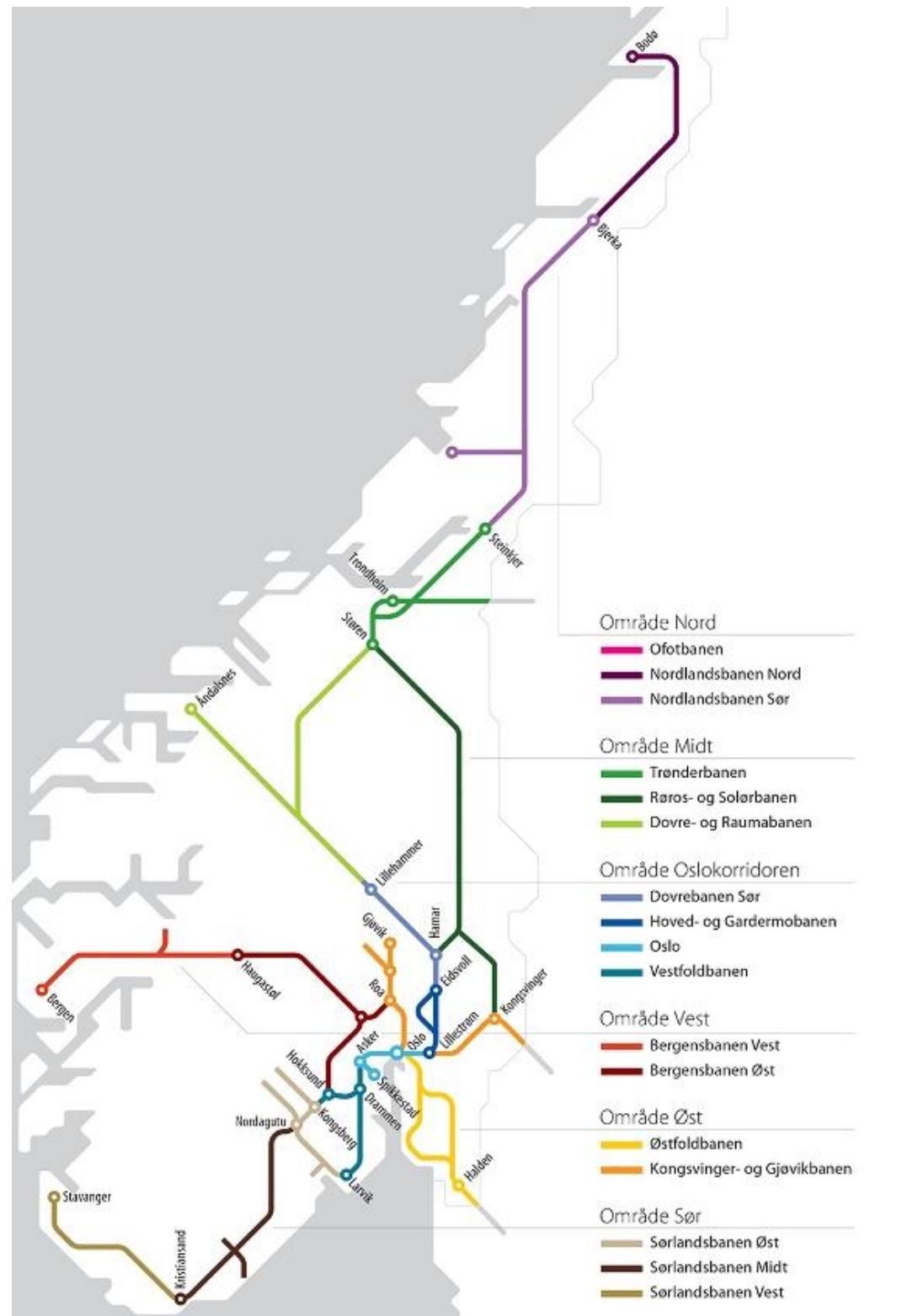
Statlig organ	Oslo	A-hus	Ø-fold	H-mark	O-land	B-rud	V-fold	T-mark	A-Agder	V-Agder	R-land	H-land	S & F	M & R	S-Trø	N-Trø	N-land	Troms	F-mark													
Kriminalomsorgen	Øst				Sør-Øst			Sør-Vest			Vest			Nord																		
Skatteetaten	Øst				Sør				Vest			Midt			Nord																	
Toll	Oslo og A-hus		Øst		Sør				Vest			Midt			Nord																	
Lagdømmer	B-ting	¹²	B-ting	Eidsivating	B-ting	Agder ¹³			Gulating ¹⁴			Frostating			Hålogaland																	
Statbygg	Øst				Sør				Vest			Midt ¹⁵			Nord ¹⁶																	
Arbeidstilsynet	Oslo	A-hus og Ø-fold	Indre Østland		Sør-Norge				Vestlandet			Midt-Norge			Nord-Norge																	
Husbanken	Region Øst				Sør				Vest			Midt			Bodø ¹⁷		Hammerfest															
DSB/Ei-tilsyn	Øst						Sør ¹⁸			Vest ¹⁹			Midt			Nord																
Statsarkivet	Oslo		Hamar		Kongsberg			Kristiansand		Stavanger	Bergen	Trondheim				Tromsø																
UDI	Øst	Indre Østland			Sør				Vest			Midt			Nord																	
Kystverket	Sør-Øst								Vest			Midt			N-land	Troms og F-mark																
Statped	Sør-Øst								Vest			Midt			Nord																	
Helseregion	Sør-Øst								Vest			Midt			Nord																	

Fotnoter til tabell 2.1

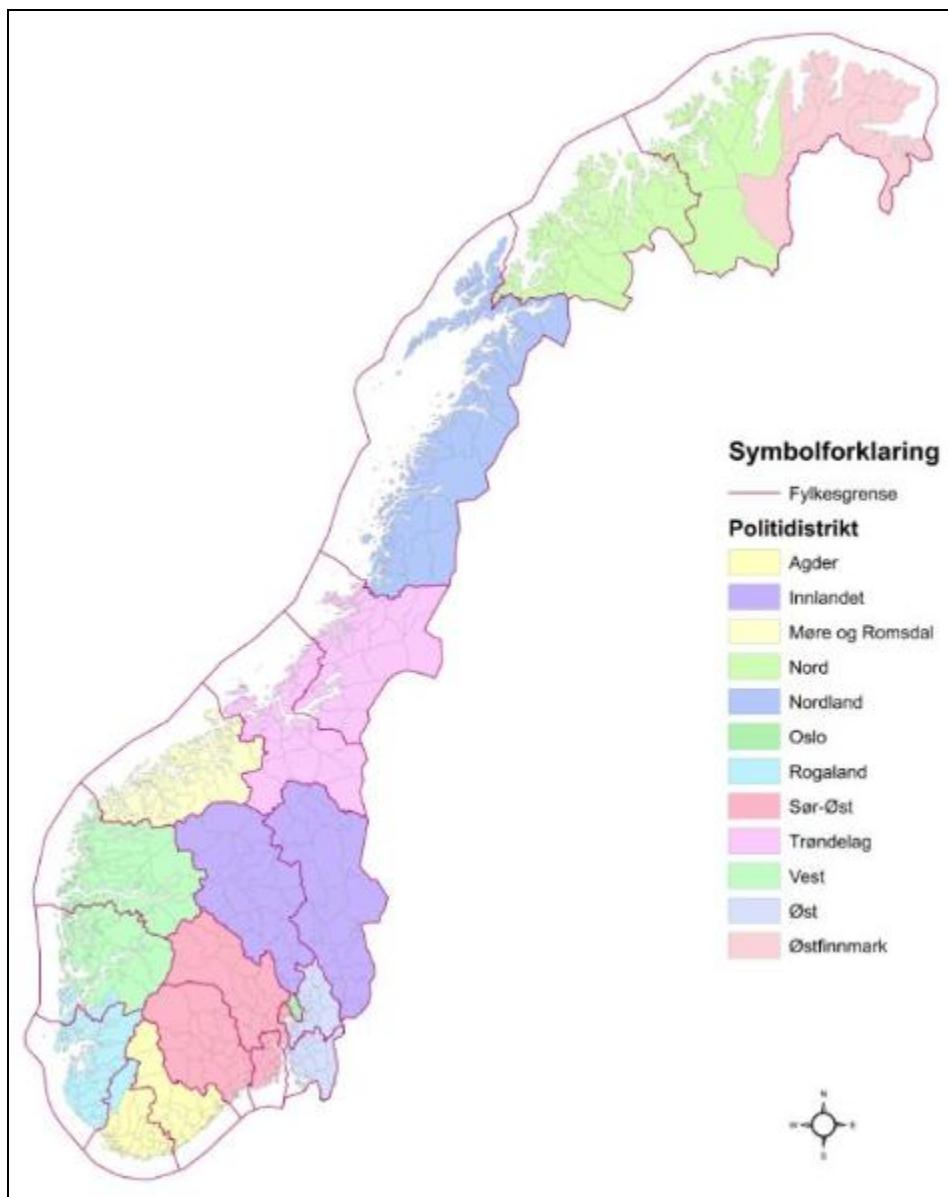
- ¹ Kartverket: Buskerud inngår sammen med Oslo og Akershus.
- ² Forbrukerrådet: Asker, Bærum og Follo i Akershus inngår sammen med Østfold.
- ³ Forbrukerrådet: Romerike inngår sammen med Hedmark og Oppland.
- ⁴ Heimevernet: Distrikt 09 omfatter også deler av Sogn og Fjordane.
- ⁵ Heimevernet: Distrikt 11 omfatter deler av Sogn og Fjordane.
- ⁶ Bispedømmer: Asker og Bærum inngår i Oslo.
- ⁷ Bispedømmer: Akershus unntatt Asker og Bærum inngår i Borg.
- ⁸ NVE: Sunnmøre og Romsdal inngår i Vest.
- ⁹ NVE: Nordmøre og Nordland sør for Saltfjellet inngår i Midt.
- ¹⁰ NVE: Nordland nord for Saltfjellet inngår i Nord.
- ¹¹ Bufetat: Oslo kommune ivaretar BUF-etats oppgaver selv med unntak av familievernet.
- ¹² Lagdømmer: Asker, Bærum og Follo i Akershus inngår i Borgarting. Romerike i Akershus inngår i Eidsivating
- ¹³ Lagdømmer: Sande og Svelvik i Vestfold inngår i Borgarting.
- ¹⁴ Lagdømmer: Sirdal i Vest-Agder inngår i Gulating.
- ¹⁵ Statbygg: Nordland nord til Bodø inngår i Midt.
- ¹⁶ Statbygg: Nordland nord for Bodø inngår i Nord.
- ¹⁷ Husbanken: Region Bodø inkluderer Sør-Troms. Region Hammerfest inkluderer Nord-Troms og Tromsø
- ¹⁸ El-tilsyn: Dekker også Rogaland sør for Boknafjorden
- ¹⁹ El-tilsyn: Dekker Rogaland nord for Boknafjorden

Figur 2.1: Jernbaneverket

Jernbaneverkets ble reorganisert i 2014. Tidligere var etaten organisert i 5 regioner (som i stor grad fulgte landsdelene) I dag er infrastrukturdivisjon delt inn i seks områder med ansvar for infrastruktur innen et bestemt geografisk område. Områdene er illustrert i figuren nedenfor.



Figur 2.2: Politidistrikte - avtalen om nye politidistrikter mellom regjeringen, Venstre og KrF



2.4 Oppsummering

Av 28 kartlagte inndelinger av regional statsforvaltning, kan følgende kjennetegn oppsummeres:

- NAV fylkesforvaltning er den eneste etat som følger fylkesinndelingen fullt ut.
- Fylkesmannsembetene følger også fylkesinndelingen, men med unntak av Oslo og Akershus som har felles fylkesmann. Videre får Agderfylkene felles embete fra 2016.
- Sivilforsvaret har 20 regioner som i hovedsak følger fylkesgrensene, men de tre nordnorske fylkene er delt inn i 5 regioner.

- Innovasjon Norge er delt inn i 15 regioner
- Kartverket og Fylkesnemnda for sosiale saker er delt inn i 12 regioner. Det er også lagt opp til en inndeling i 12 politidistrikter.
- Bispedømmene og Heimevernet har en inndeling i 11 regioner
- Forbrukerrådet er delt inn i 10 regioner
- Statsarkivet har en inndeling i 8 regioner
- Fiskeridirektoratet og Arbeidstilsynet er delt inn i 7 regioner
- Fire har en inndeling i 6 regioner (Tollvesenet, Husbanken og Utlandingsdirektoratet, Lagdømmene).
- Åtte har en inndeling i 5 regioner (NVE, Mattilsynet (fra 2015), Vegvesenet, Bufetat, Kriminalomsorgen, Skatteetaten, Statsbygg, El-tilsyn og Kystverket). Av disse har tre en lik inndeling (Vegvesenet, Bufetat og Skatteetaten).
- Statped og Helseforetakene er delt inn i 4 identiske regioner.

Noen fylker er delvis delt til tross for hovedprinsippet om at forvaltningen ikke skal gå på tvers av fylkesgrensene. Det gjelder:

- Forbrukerrådet, Lagdømmene og Bispedømmene der Akershus er delt i ulike regioner
- Heimevernet der Sogn og fjordane er delt i to distrikter
- NVE der Møre og Romsdal er delt i hhv Region Vest og Region Midt og Nordland som er delt i hhv Region Midt og Region Nord.
- Statsbygg der Nordland er delt i to
- Husbanken der regionkontorene deler Troms i to.

Det er også enkelte andre eksempler på oppdeling av fylker. Detaljene er presentert i fotnotene til tabell 2.1.

I tabell 2.2 nedenfor kategoriseres 30 regionale statsetater etter oppgavetype og hovedrolle/funksjon de ivaretar og etter hvor nært/hyppig de samhandler med kommunene/fylkeskommunene i oppgaveløsningen. Ingen plussstegn angir at de i liten grad har oppgaver som krever samhandling med kommunene/fylkeskommunene, mens plussstegn indikerer at oppgaveløsningen krever betydelig samhandling med kommuner og fylkeskommuner.

Tabell 2.2: Kategorisering av den regionale statens oppgavetype og kontakt med kommuner og fylkeskommuner.

Institusjon	Tjenesteyter	Infrastruktur	Tilskuddsforvaltning	Veiledning	Kontroll/tilsyn/beredskap	Relasjon til kommunene	Relasjon til fylkeskommunene
Helseforetak	X			X		++	+
BUF-etat	X			X		++	+
Statped	X			X		++	+
NAV	X		X			++	+
Sivilforsvaret					X	+	
Fylkesmannen			X	X	X	++	++
Innovasjon Norge			X	X		+	++
Fylkesnemnda sosiale saker					X	+	
Kartverket	X	X		X		++	+
IMDI	X			X		++	
Forbrukerrådet	X						
Bispedømmer	X					+	
NVE		X		X	X	++	++
Mattilsynet				X	X	+	+
Heimevernet					X	+	
Fiskeri direktoratet		X	X	X	X	++	++
Kriminalomsorg	X				X	+	+
Skatteetaten					X	+	
Tollvesenet					X		
Lagdømmer					X		
Statsbygg		X					
Arbeids-tilsynet					X		

Institusjon	Tjeneste-yter	Infra-struktur	Tilskudds-forvaltning	Veiledning	Kontroll/tilsyn/beredskap	Relasjon til kommunene	Relasjon til fylkes-kommunene
Husbanken	X		X	X		++	+
El-tilsyn							
Statsarkivet	X						
UDI	X				X	++	
Kystverket		X				++	++
Politiet	X				X	++	+
Jernbane-verket		x				++	++

2.5 Organisering i andre nordiske land

I våre nordiske naboland Sverige, Danmark og Finland har det i løpet av det siste tiåret pågått løpende reformaktivitet og reformdebatt knyttet til organiseringen av regional stat. I Sverige og Finland har mye av denne aktiviteten delvis gått uavhengig av reformer i kommuneforvaltningen, mens i Danmark var det en tett kobling mellom kommunereformen og endringer i den statlige regionale organiseringen. Et sideblikk til våre nordiske naboland kan derfor gi tilførsel av perspektiver og vurderinger til den norske reformprosessen.

Finland

Den finske lokalforvaltningen består i dag (2015) av 317 kommuner. Enkelte av kommunens tjenester utføres i samarbeid med andre kommuner i samkommuner, særlig innenfor helse og sykehus. Finland har ikke et direkte valgt regionalt nivå, men hver kommune ligger i et av landets 19 landskap, og hvert landskap har sitt *landskapsforbund* som fungerer som en samkommune. Hvert landskap ledes av et *landskapsforbund* som fungerer som en samkommune for kommunene i landskapet. Landskapsforbundene tar hånd om medlemskommunenes felles interesser. De har bl.a. ansvar for regional utvikling og landskapsplanlegging for kommunene.

Det har vært et markant trekk ved den finske administrative oppbygning at staten har vært rikt representert regionalt og lokalt med ulike organer. Inntil 2010 har den regionale administrative inndelingen dels bestått av statlige län og landskapsinndeling. De historiske landskapene utgjøres av områder som er basert på en viss grad av felles kulturelle og historiske kjennetegn. Et annet fremtredende trekk har vært at den geografiske inndeling av den statlige regionalforvaltning har variert etter oppgaver og sektorer.

I løpet av de siste 15-20 årene har imidlertid den regionale statsforvaltningen gjennomgått store endringer. I 1997 ble antall statlige län redusert fra tolv til seks. Samtidig ble det innført en ny kommunalrettlig enhet som også heter landskap. I

dag er det som nevnt i alt 19 slike landskap og de nye landskapene er i stor grad en underinndeling av de historiske landskapene. I 2010 ble det så gjennomført en større reform i den regionale statsforvaltningen ved at virksomheten til seks ulike regionale statsetater ble samlet i to nye regionale embetsverk, henholdsvis *Regionförvaltningsverket* og *Närings-, trafik-, och miljöcentraler*. Reformen innebar at følgende tidligere myndigheter ble avviklet:

- Länsstyrelsene og embedet som landshövding (6)
- Arbeids- og näringssentralene (15)
- Regionale miljösentraler (13)
- Miljökonsesjonsverket (3)
- Veidistrikten
- Arbeidstilsynsdistrikten

Det nye *Regionförvaltningsverket* er inndelt i seks regionale enheter og *Närings-, trafik- och miljöcentralen* er inndelt i 15 regionale enheter. Begge myndighetene inndeling har de tradisjonelle landskapsgrensene som yttergrense, men rommer i begge tilfeller flere landskap. Totalt 1 350 årsverk er sysselsatt i Regionförvaltningsverket. Oppgavene omfatter:

- Tilsyn på følgende områder: arbeidsmiljø, sosial- og helse, utdanning og dyrehelse
- Konsesjons- og tilsynsmyndighet på følgende områder: miljøspørsmål, alkohol, konsument og konkurranseforhold.
- Kontrolloppgaver i forhold til innbyggernes tilgang på grunnleggende offentlige tjenester
- Samordning, oppfølging og kontroll av beredskapsarbeidet.
- Regionalt politisamarbeid samt enkelte politioppgaver

Närings-, trafik-, och miljöcentralerna har ansvar for regional utvikling og virksomheten omfatter ca 4300 årsverk. Disse myndighetene har ansvar for følgende tre hovedområder:

- Konsesjons- og overvåkningsoppgaver i samsvar med miljøvernlovgivningen og vann- og forurensingslovgivningen.
- Planlegging av veier og trafikk inkludert kollektivtrafikk
- Stimulere til næringsutvikling, arbeidsmarkedsspørsmål, energi og energiproduksjon samt forvaltning av EU fondsmidler og regionale utviklingsmidler.

I Finland er de statlige forvaltningsorganenes regionale inndeling nå regulert i loven om landskapsinndelingen. Den slår fast at de statlige etatenes regionale inndeling skal følge landskapsinndelingen slik at de regionale enhetene utgjør ett eller flere landskap. Unntak til denne regelen kan bare godkjennes i helt spesielle tilfeller.

Andre regionale statsetater

I tillegg til Regionförvaltningsverket og Närrings-, trafikk- og miljösentralene er det flere statlige myndigheter som har regionale enheter/avdelinger. Men disse betraktes mer som interne avdelingsenheter enn som egentlige regionale myndigheter med struktur og oppgaver fastsatt i lovgivningen, slik som er tilfelle for de ovennevnte regionale myndighetene.

Danmark

Med strukturreformen som ble gjennomført i 2007 ble antall kommuner redusert fra 270 til 98 og de 14 amtskommunene ble avviklet til fordel for følgende fem folkevalgte regioner: Region Nordjylland, Region Midtjylland, Region Syddanmark, Region Sjælland og Region Hovedstaden. Regjeringen fattet vedtak om inndelingen av de fem regionene. Regionene har et smalere oppgaveansvar enn forgjengerne amtskommunene og ansvaret for den spesialiserte helsetjenesten er den klart viktigste. I tillegg har regionene ansvar for regionale utviklingsprogram, kollektivtrafikk samt enkelte miljøoppgaver.

Fra statsamt til enhetlig statsforvaltning

Som ledd i strukturreformen ble også de 14 statsamtene (samt Københavns Overpræsidium) avløst av 5 regionale statsforvaltninger med en inndeling lik regionene. Hver av de fem statsforvaltningene skulle ledes av en direktør med et helhetlig ansvar for statsforvaltningens virksomhet. Samtidig ble bestemmelsene om statsamtmann opphevet og betegnelsen fjernet fra offentlig forvaltning. Statsamtmannen hadde hatt rollen som leder av tilsynsrådet som etter kommuneloven førte legalitetskontroll med kommunenes virksomhet. Statsamtmannen var også formann for sosialnemnda som behandlet klager på amtskommunenes og kommunenes vedtak etter sosiallovgivningen. Disse funksjonene ble overført til de nye statsforvaltningsenhetene.

Den 1. juli 2013 ble det så gjennomført en ny reform ved at Statsforvaltningen ble etablert med en ny struktur. De tidligere fem regionale enhetene ble lagt sammen til én samlet enhet under navnet «Statsforvaltningen», ledet av en felles direktør og med i alt ni avdelinger rundt om i landet. Målet med reformen var å effektivisere oppgaveløsningen og bidra til en mer enhetlig saksbehandling. De tidligere fem regionale forvaltningene var organisert som selvstendige forvaltningsmyndigheter, noe som la begrensinger på mulighetene for avlastning ved at en myndighet kunne ivareta myndighetsoppgaver for en annen i situasjoner ved opphopning, og for effektivisering gjennom etablering av felles løsninger på det administrative området.

Statsforvaltningen fører i dag tilsyn med at kommuner og regioner overholder den lovgivning som særlig gjelder for offentlige myndigheter, som kommuneloven, regionloven, forvalningsloven og offentlighetsloven. De volummessig største oppgavene er likevel knyttet til behandlingen sivilrettslige saker som er av vesentlig betydning for individet (familierett, vergemål, adopsjon mm.). Oppgaven som klageinstans etter sosiallovgivningen ble som en del av reformen overført til et felles ankeorgan (Ankestyrelsen). I den grad den enkelte sak krever personlig oppmøte kan innbyggerne fritt velge hvilket kontor de skal henvende seg til.

Andre regionale statsetater

I tillegg til «Statsforvaltningen» er det også i Danmark noen statlige etater med regionale eller lokale avdelingskontorer. Det omfatter bl.a. skatteetaten der skatteinndrivingen ble statliggjort i forbindelse med strukturreformen. Da ble det etablert en struktur med 30 statlige skattesentra, men her er det også vedtatt en

reform som innebærer en reduksjon av antall kontorer til 20 innen 2020. Ellers er politiet inndelt i 12 politikretser (i tillegg til Færøyene og Grønland). Alle politikretsene har døgnbetjente politistasjoner (hovedstasjoner) og understasjoner med mer begrenset åpningstid. Arbeidstilsynet er inndelt i tre tilsynssentre (øst, vest, nord) og i tillegg et eget tilsynssenter som dekker Grønland. På veisiden har Veidirektoratet ansvaret for statsveinettet, som består av motorveier, en rekke hovedlandsveier og mange av landets bruer – i alt cirka 3.800 km vei. Statsveinettet utgjør kun ca. fem prosent av det samlede offentlige veinettet. Veidirektoratets oppgaver omfatter planlegging, anlegg og drift og trafikkavvikling. Direktoratet har en øst-vest inndeling for ivaretagelsen av flere funksjoner.

Sverige

Sverige har hatt en konsolidert kommuneinndeling siden 1950-tallet da antall kommuner ble kraftig redusert til dagens antall på 290. På regionalt nivå har det imidlertid pågått en kontinuerlig debatt om forvaltningsutvikling, inndeling og oppgavefordeling. Denne debatten har berørt både den statlige regionalforvaltningen og det folkevalgte regionale nivået. Senest i 2012 ble det lagt fram et forslag til en bred reform av inndelingen, oppgavene og rollene til länsstyrelsen, samt forslag til en endret inndeling for regionale statsetater som skulle innebære at en rekke etater skal følge en felles statlig regional inndeling bestående av 7 regioner.

Regional statsforvaltning

Sverige er inndelt i 21 län og i hvert av disse finnes en länsstyrelse. Länsstyrelsen er en regional statlig myndighet som har som oppgave å sikre at de nasjonale mål innenfor ulike områder for gjennomslag regionalt og lokalt. Länsstyrelsen ledes av en *landshövding* som er utpekt av regjeringen.

Länsstyrelsene har ansvar for oppfølging av offentlig virksomhet. Opgavene strekker seg fra detaljert regelkontroll til oppfølging av offentlige myndigheters innsats på ulike politikkområder. I samspillet med kommunene har länsstyrelsenes rolle endret seg fra en tradisjonell myndighetsrolle med vekt på kontroll og tilsyn til en mer kunnskapsbasert veiledningsrolle. Länsstyrelsen har et bredt virksomhetsfelt: sivilforsvar og redningstjeneste, sosialomsorg, kommunikasjoner, matvarekontroll, dyrebeskyttelse og allmenne veterinaere spørsmål, landbruk, fiske, likestilling, regionaløkonomi og næringsutvikling, natur- og miljøvern, regional planlegging m.m..

I tillegg til länsstyrelsen består den regionale statsforvaltningen av en rekke myndighetsorganer. Av disse har også politiet inntil nylig fulgt länsinndelingen for sin regionale organisasjon. Fra og med 1. januar 2015 er imidlertid politiet inndelt i sju politiregioner. I hvert län finnes det også en forvaltningsdomstol (länsretten) som behandler klager på kommunale beslutninger. Alle de øvrige statsetatene har en inndeling som består av mellom 4 og 10 regionale enheter. Noen etater har forlatt en regional organisering av oppgaven til fordel for organisering etter mer sektor-funksjonelle kriterier. Arbeidsformidlingen har eksempelvis ikke et eget regionalt nivå (tidligere var det 21 länsarbeidsnemnder), men er inndelt i 10 markedsområder som omfatter 55 arbeidsmarkedsområder og 320 arbeidsformidlinger. Det er en ambisjon at arbeidsformidlingen skal være

representert i alle deler av landet, men per i dag er det ikke arbeidsformidlinger i alle landets kommuner.

Utbryggingen av de svenska velferdsordningene i etterkrigstiden var i stor grad sektorpreget, og et stort antall frittstående regionale organ og verk kan betraktes som en arv fra denne perioden. Hovedfokuset for reformvirksomheten i regional statsforvaltning har på den bakgrunn vært å skape en mer enhetlig forvaltningsstruktur. Det har først og fremst skjedd ved å integrere frittstående etater i länsstyrelsen.

Utfordringer knyttet til en uhensiktsmessig inndeling av länene, har særlig vært påtrengende i den vestlige og sydlige delen av Sverige. Her gikk länsgrense i stor utstrekning på tvers av sammenhengende bo-, tjeneste- og arbeidsmarkedsregioner. På slutten av nitti-tallet ble det etablert to store regioner gjennom sammenslåing av en rekke län. I vest Sverige ble Västra Götalands län dannet i 1998 gjennom sammenslåing av tre län (Skaraborgs län, Älvsborgs län og Göteborgs- og Bohus län). Västra Götalands län omfatter 49 kommuner med 1,5 mill. innbyggere. Året etter ble det opprettet regionalpolitiske styringsorganer med direkte valg til en regional forsamling og egen beskatningsrett. I sør Sverige ble Skåne län dannet i 1997 gjennom en sammenslåing av to tidligere län (Kristianstads län og Malmöhus län). Skåne län omfatter 33 kommuner og 1,1 mill. innbyggere. Også her opprettet et regionalpolitisk styringsorgan basert på direkte valg. For begge regioners vedkommende har statlige virksomheter som tidligere hadde inndeling etter de gamle länsrensene, endret sin inndeling i pakt med de nye regiongrensene.

Som nevnt ble det i 2012 gjennomført en omfattende utredning av behovet for en mer enhetlig inndeling av regionale statsorganer.³ Sentrale forslag i denne utredningen var å:

- Slå fast prinsippet om at statlige regionale myndigheter med behov for samhandling skal ha samme geografiske inndeling.
- Redusere antall länsstyrelser fra 21 til 11. Forslaget innebar likevel ikke endring av antall län. En länsstyrelse skulle mao. kunne omfatte flere län.
- Innføre en felles statlig regional inndeling med sju regioner for følgende myndigheter: Trafikkverket, Kartverket, Politi, Sikkerhetspolitiet, Arbeidsmiljøverket, Skoleinspeksjonen og helse- og omsorgsinspeksjonen.

Den borgerlige regjeringen valgte likevel ikke å gå videre med forslagene fra utredningen. Länsstyrelsene skal fortsatt være 21 i antallet. Dette blir begrunnet med at länsstyrelsens oppgaver tilsier god kjennskap til forholdene i de ulike delene av landet og at en reduksjon av antall enheter ville kunne ha negativ innvirkning på denne lokalkunnskapen. Når det gjelder forslaget om å få en lik inndeling av de aktuelle statlige myndighetene var regjeringens vurdering at dette måtte vurderes i hvert enkelt tilfelle og skje ut fra den enkelte myndighets behov og forutsetninger.

³ SOU 2012:81 Statens regionala förvaltning, förslag till en angelägen reform

Oppsummering av reformtrekk i Norden

Den statlige regionalforvaltningen i de nordiske land har en del fellestrekk, men også en rekke forskjeller når det gjelder ansvarsområder og organiseringen. Tabell 2.3 gir et bilde av hovedtrekkene i den regionale og lokale forvaltningsstrukturen i Norden i dag:

Tabell 2.3. Regional forvaltning i Norden

	Regional statsforvaltning	Folkevalgt regionalforvaltning
Sverige	21 Länsstyrelser Arbetsmiljöverket (10 regioner) Lantmäteriet (4 regioner) Skogsstyrelsen (5 regioner) Trafikkverket (8 regioner) Socialstyrelsen (6 regioner) Skolinspektionen (5 regioner) Elsäkerhetsverket (4 regioner) + en rekke andre statlige sektormyndigheter	20 landsting inkludert 2 regioner som også har status som landsting (Skåne og Västra Götaland) 1 landstingsfri kommune (Gotland)
Danmark	Enhetlig statsforvaltning med 9 avdelingskontorer plassert ulike steder i landet. 12 politikretser 30 Skattesentra	5 regioner
Finland	Regionförvaltningsverket (6 regioner) Närings-, trafik- och miljöcentraler (15 regioner) + en rekke andre statlige virksomheter som f.eks. skattevesenet, kartverket, tollmyndigheten med regionale avdelinger	19 landskapsförbund (indirekte valgt med unntak for Kaajanland hvor det er forsøk med direkte valg) + Åland

I reformutviklingen de senere år, synes særlig følgende momenter å tre fram:

- I alle land, men mindre fremtredende i Danmark, har det vært en målsetting i større grad å samle og samordne en fragmentert regional statsforvaltning. Måten dette har skjedd på har vært å samle regionale enheter i statlige tverrsektorelle organer som Länsstyrelsen i Sverige og Regionalforvaltningsverket i Finland. I Danmark er statsamtsorganisasjonen omorganisert og «direktoratisert» ved at de fem statsforvaltningsenhetene nå inngår som avdelingskontorer i en felles struktur underlagt en felles ledelse/direktør.
- Som i Norge har det i Sverige vært fremmet faglige tilrådinger om å samle og harmonisere inndelingen av de regionale statsetatene i enda sterkere grad uten at det har fått gjennomslag i faktisk politikk. Sektorhensyn veier fortsatt tyngst i valg av organisering, herunder inndeling.
- De nordiske parallellene til fylkesmannen har i løpet av det siste tiåret forsvunnet fra forvaltningen i Danmark (amtmannen) og Finland (landshövdingen). I Danmark har de regionale stasforvaltningskontorene en avgrenset rolle knyttet til legalitetskontroll, tilsyn og sivilrettslige saker. I Sverige har Länsstyrelsen under ledelse av landshövdingen på samme måte som Fylkesmannen i Norge en sentral rolle i gjennomføring av nasjonal

politikk I Danmark har en mer konsekvent desentralisering av oppgaver til kommunene kombinert med reform i kommunestrukturen langt på vei ført til en funksjonstømming av det regionale nivået, både med hensyn til statlig og folkevalgt regionalt nivå.

- Det kan konstateres at landenes ulikheter geografi og utstrekning i areal synes å ha betydning for den regionale statsforvaltingens utforming. I Finland og Sverige er behovet for en statlig representasjon regionalt åpenbart større enn i Danmark og medfører en betydelig statlig tilstedeværelse på regionalt nivå.

3. Synspunkter fra kommunene

Det er gjennomført intervjuer i et utvalg kommuner som innebærer variasjon i landsdel og størrelse. Det er en overvekt av grensekommuner i utvalget, dvs. kommuner med plassering i ytterkanten av eget fylke. Det er gjort bevisst ut fra en antagelse om at disse kommuner i størst grad vil oppleve ulemper med en inndeling som spriker i mange retninger. Det understrekkes at funnene som presenteres er representative for utvalget i undersøkelsen, men ikke for landet som helhet. Fokus har da heller ikke vært å gi representative data, men å grave dypere i hvilke utfordringer kommunen opplever i samhandlingen mot staten som følge av den statlige inndelingspraksisen. Målsettingen har vært å få fram et bilde av hvor skoen trykker, og eventuelt hvor den ikke gjør det. Hva er utfordringer som skyldes inndeling, og hva er utfordringer som skyldes andre forhold ved den regionale etaten, som f.eks. arbeidsformer, oppgavefordeling, kultur mv?

Vi har valgt å analysere problemstillingen med utgangspunkt i et skille mellom kommunenes ansvar innenfor:

- Tjenesteproduksjon
- Utvikling og planlegging
- Samfunnssikkerhet og beredskap
- Demokrati

I ivaretakelsen av disse rollene har kommunene kontakt- og samarbeidsbehov med en rekke statlige organer, om enn i varierende grad. I rollen som tjenesteprodusent og myndighetsutøver er kommunene i flere tilfeller 1. linjemyndighet mens regionale statsetater er har 2. linjeansvaret (eksempelvis barnevern). I rollen som utviklingsorgan vil kommune og fylkeskommunene regelmessig ha behov for samarbeid med så vel statens infrastrukturetater (f.eks. statens veivesen, jernbaneverket m. fl.) som statsorganer som forvalter tilskudd eller tilbyr faglig støtte. Kommunens rolle som beredskapsmyndighet og i det brede samfunnssikkerhetsarbeidet innebærer kontakt med en rekke statlige etater. Det er kanskje ikke like åpenbart at statsetatenes organisering og inndeling påvirker demokratidimensjonen ved kommunen, men også her kan det være effekter, direkte eller indirekte.

Det er rådmenn som er intervjuet. Med sin posisjon i den kommunale forvaltningen har de mulighet for å gi overordnede inntrykk av kommunens erfaringer. Samtidig skal det understrekkes at rådmennene ikke kan forventes å ha inngående kjennskap til alle utfordringer den enkelte kommunale sektor opplever i samhandlingen med staten.

3.1 Tjenesteyting

I rollen som tjenesteprodusent har kommunene en bred og omfattende oppgaveportefølje, med ansvaret for sentrale velferdstjenester som barnehager, grunnskoler, helse og omsorgstjenester og sosiale tjenester. Kommunene og den regionale statsforvaltningen inkludert helseforetakene har ulike oppgaver og funksjoner innenfor samme tjenesteområder der kommunene ivaretar 1. linje

oppgaver, mens regional stat ivaretar 2 linjeoppgavene og /eller støttefunksjoner. Innenfor tjenesteytingsoppgavene er behovet for og krav til innholdet i samhandlingen ofte formalisert gjennom lov, andre føringer og avtaler mellom kommunene og regional stat. Viktige regionale samarbeidsetater for kommunene er NAV, Bufetat, Helseforetakene, UDI og IMDI. Gitt at det fra oppdragsgiver er lagt til grunn at utredningen er avgrenset til å omhandle samhandlingsutfordringer mot etater som har en inndeling som avviker fra fylkesinndelingen, har intervjuene omhandlet helse, barnevern, skole og innvandringsfeltet. Erfaringer med samhandlingen innenfor NAV og med fagatene som inngår i fylkesmannsembetene er derfor utelatt.

Helse

Samhandlingsreformen, helse- og omsorgstjenesteloven og folkehelselov gir føringer for oppgave og ansvarsfordelingen mellom kommunene og helseforetakene. Helse- og omsorgstjenesteloven forplikter kommuner (ev kommuner i samarbeid) og helseforetak å inngå samarbeidsavtaler. Samarbeidet skal ha som målsetting å bidra til at pasienter og brukere mottar et helhetlig tilbud om helse- og omsorgstjenester. Avtaler mellom kommunene og helseforetakene skal sikre nødvendig samhandling mellom kommuner og sykehus. Samarbeidsavtalene skal bidra til at pasienter og brukere opplever at tjenestene er samordnet, og at det alltid er klart hvem som skal yte de aktuelle tjenestene.

Kommunenes erfaringer med samhandling og utfordringer med statlig inndeling

Samhandlingsreformen stiller store krav til dialog og samspill mellom statlige helseforetak og kommunene. Det skal samhandles om avtaler, utskrivingsklare pasienter, etablering av ø-hjelpstilbud med mer. I informantkommunene legges det vekt på at det har vært mange utfordringer underveis i reformen (og er det fortsatt) og at samhandlingen oppleves å foregå mellom asymmetriske parter. Det gjelder i prosessen med å utarbeide og inngå avtaler og i den løpende samhandlingen mellom sykehus og kommuner. Av særlege utfordringer i samhandlingen kan nevnes:

- Mindre fleksibilitet enn tidligere ved at ”tvilstilfeller” overføres til kommunalt tilbud der pasienten tidligere var til observasjon et ekstra døgn ved sykehuset
- Mangelfull, eller for sen, informasjonsflyt mellom sykehus og kommunene kan skape usikkerhet om pasienters funksjonsnivå og hvilket tilbud kommune skal gi
- Utfordringer med mangelfulle pasientopplysninger som følge av at IKT systemene ikke snakker sammen
- At pasienter som det er gitt varsel om utskriving for uteblir, pga. forverring i tilstand, og at ressurser dermed bindes opp hos kommunene som har planlagt tilbud
- At pasienter kommer uten at avtalte varslingsrutiner er fulgt

Når det gjelder utfordringer som er mer spesifikt knyttet til inndeling henger det i stor grad sammen med at mange av kommunene har valgt en regional tilnærming i arbeidet med reformen. Det gjelder både i avtaleprosessene og i etablering av de tilbud som reformen forutsetter, f.eks. ø-hjelpstilbud. Slike «samhandlingsregioner» har gjerne vært etablert gjennom regionrådene. I noen

tilfeller har disse samhandlingsregionene deltagelse fra kommuner med ulik fylkestilhørighet og med ulik tilhørighet til sykehusenes opptaksområder. I Værnesregionen tilhører eksempelvis kommunene Tydal og Selbu Sør-Trøndelag fylke og inngår i opptaksområdet for St. Olavs, mens Meråker og Stjørdal hører til opptaksområde for Sykehuset Levanger. Det innebærer at regionen har inngått doble sett av avtaler, både med St.Olavs hospital HF og Helse Nord-Trøndelag HF, og deltar i kontaktmøter og administrative samarbeidsutvalg på begge sider av fylkesgrensen. Dette innebærer i seg selv en større arbeidsmengde enn for øvrige kommuner/regioner som forholder seg til ett foretak. I tillegg skaper ulikheter i samarbeidskulturer mellom kommunene og de to foretakene, og til dels også ulike rutiner, standarder og prosedyrer foretakene imellom, utfordringer for kommunene. Tilsvarende problemstillinger er vi kjent med gjelder for andre kommuner med beliggenhet ved fylkesgrense og i grenseland mellom ulike helseforetak.

Barnevern

De regionale barnevernmyndighetene skal bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, og bistå kommunene med rekruttering og formidling av fosterhjem. Bufetat har også ansvar for at fosterhjemmene får opplæring og veiledning. Etaten har videre ansvar for etablering og drift av institusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven. Krav til samarbeid og samhandling følger av loven og rundskriv og har igjen munnet ut etablering av flere samarbeidsavtaler mellom kommunalt barnevern og Bufetat. Bufetat har en inndeling i 5 regioner.

Kommunenes erfaringer med samhandling og utfordringer med statlig inndeling

Kommunenes synspunkter på samhandlingen med BUF-etat varierer og det synes å gå et skille mellom distriktskommuner og mer sentralt beliggende kommuner. I følge flere informanter gir kommuner med lang avstand til regionkontorene uttrykk for utfordringer i samhandlingen. Utfordringer som nevnes er blant annet at store geografiske avstander hemmer bl.a. samarbeidet om rekruttering av fosterhjem og institusjonsplassering.

«Her har vi opplevd utfordringer. Vi har stor avstand til regionkontor og opplever at den desentraliserte tenkningen i BUF-etat er veldig lite utviklet. Opplever dem som veldig sentralistiske. Har opplevd mye friksjon i fht godkjenning av fosterhjem. Betydelig forbedringspotensial!»

Det påpekes også at BUF-etat har vært lite fleksible når der gjelder å legge til rette for å utvikle interkommunale barneverns løsninger på tvers av regiongrensene for BUF etat.

«Vi vurderte (i pakt med kraftige nasjonale stimulanser og signaler!) å etablere barnevernssamarbeid med nabokommunen. Men opplevde at staten ved BUF-etat var et hinder i den prosessen. Nabokommunen tilhører en annen region enn oss».

Informanter i større kommuner, som i de fleste tilfeller er nærmere lokalisert regionkontoret til BUF-etat, opplever i liten grad samhandlingsutfordringer som

følge av BUF-etats inndeling. Utfordringer er mer knyttet til at samarbeidet hemmes av tids- og ressursmangel både i kommune og stat, om fordeling av økonomisk ansvar og av faglige uenigheter mellom barnevernet på de to nivåene.

Innvandring

Flyktninger som har fått opphold i Norge skal bosettes i en kommune. For kommunene er bosetting av flyktninger en frivillig oppgave, og det er kommunene som vedtar hvor mange flyktninger de ønsker å bosette. Ved å gjøre vedtak om bosetting, forplikter kommunen seg blant annet til å gi tilbud om introduksjonsprogram i henhold til introduksjonsloven. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er gjennomføringsorgan for integreringspolitikken og samhandler tett med kommunene om arbeidet med bosetting. Hvert år anmelder IMDi norske kommuner om å bosette et visst antall flyktninger som får oppholdstillatelse i Norge. Anmodningen baseres på et beregnet behov som fastsettes av Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting.

IMDi er landsdekkende og har i tillegg til kontoret i Oslo seks regionkontor. Alle regionkontorene skal dekke hele IMDis oppgaveportefølje overfor de lokale og regionale brukere og samarbeidspartnere.

Kommunenes erfaringer med samhandling og utfordringer med statlig inndeling

Informantene i kommunene er gjennomgående positive i sine vurderinger av samhandling og samarbeid med IMDi i forbindelse med bosetting. Rutinene og rollefordelingen mellom aktørene virker å være godt kjent, og kommunene opplever at de får nyttig informasjon fra IMDi i forbindelse med bosetting og i introduksjonsarbeidet. En kommune oppgir at de har like lang reiseavstand til IMDis regionkontor som til BUF-etatsregion kontor, men opplever ikke på samme måte at avstand skaper barrierer for samhandlingen på dette feltet. Likevel sier noen kommuner at det kan være vanskelig å komme i kontakt med saksbehandlere, og at kommunikasjonen i stor grad bare skjer skriftlig.

Nære samarbeidsparter til IMDi, som f.eks. Husbanken og Bufetat har en noe annen regionstruktur, og enkelte kommuner opplever at de ser at det skaper samordningsutfordringer på statlig hold, som igjen kan få konsekvenser for samhandlingen med kommunene. Sterke synspunkter på at inndelingen for disse etatene må harmoniseres kommer likevel ikke til uttrykk.

3.2 Samfunnsutvikling og planlegging

Lokal samfunnsutvikling handler om planlegging, stedsutvikling, næringsutvikling og miljø i videste forstand. Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på samarbeid med andre. Kommunene har samarbeidsbehov med statlige etater på hel rekke områder i ivaretakelsen av denne rollen. I mange tilfeller er samhandlingen regulert etter bestemmelsene i pbl der en rekke statlige organer har uttalelse og innsigelsesmyndighet til lokale arealplaner. I andre tilfeller er samhandlingen nødvendig fordi kommunene og statlige etater er parter med ulikt ansvar for infrastrukturprosjekter eller andre utviklingstiltak knyttet til

tilrettelegging for næringsutvikling og kompetanseutvikling. Viktige samarbeidsetater for kommunene er Statens vegvesen, Jernbaneverket, NVE, fylkesmannen, Fiskeridirektoratet, Kystverket og Innovasjon Norge.

Kommunenes erfaringer med samhandling og utfordringer med statlig inndeling

En vesentlig del av rollen som samfunnsutvikler er knyttet til kommunens planlegging. Det gjelder både overordnet samfunnsplanlegging og arealplanlegging. Statlige myndigheter har forventninger til oppgaver og hensyn kommunen skal ivareta gjennom planleggingen. En viktig samhandlingsarena mellom statsetatene og kommunene i planleggingen er regionalt planforum. Planforum ledes av fylkeskommunene og skal bidra til klarlegging og samordning av statlige, regionale og kommunale interesser i regionale og kommunale planprosesser. Hvilke erfaringer har kommunene med statsetatenes deltagelse her?

Ut fra intervjuene gis det et klart inntrykk av at kommunene opplever planforum som er viktig og nyttig arena. Statsetatene deltar i forumet, om enn i varierende grad. I en nylig gjennomført kartlegging av planforum, fremgår det at Fylkesmannen med berørte avdelinger og Statens vegvesen opplyses å delta konsekvent i alle de 17 planforumene⁴. Det samme gjelder fylkeskommunens egne avdelinger. Deretter følger NVE som opplyses å delta regelmessig i om lag halvparten av planforumene og av og til i seks av planforumene. Jernbaneverket, Kystverket, Kartverket og Fiskeridirektoratet deltar mer sjeldent, mens Mattilsynet, Forsvarsbygg og Direktoratet for mineralforvaltning kun har sporadisk deltagelse. Av andre etater som deltar nevnes særlig Kartverket av flere, men også politiet og den norske kirke.

Informantene gir i noen grad uttrykk for de opplever at den statlige regioninndelingen gir begrensinger for statsetatenes deltagelse og dermed for dialogen og samhandlingen i planleggingen. Det pekes på at statsetater med en regional inndeling som omfatter flere fylker ved ulike anledninger ikke har prioritert deltagelse i planforum. Kommunene mener at det både kan skyldes store reiseavstander og kapasitetsutfordringer for statsetaten med å følge opp mange fylkesvise planforum innenfor den enkelte region. Bruk av IKT og videokonferanse kan selvfølgelig redusere avstandsutfordringer. Samtidig poengteres det at videokonferanser ikke er en fullgod erstatning for personlig oppmøte.

Statens vegvesen blir framhevet som en etat som på tross av inndeling i fem regioner, har tett kontakt med kommunene i plansammenheng. Det blir pekt på at de fylkesvise vegavdelingene innenfor hver region har bidratt positivt til det.

Selv om inndelingen kan skape utfordringer i samhandlingen mellom kommunene og statsetatene, er det likevel et hovedinntrykk at kommunene er fleksible og vant til å tilpasse seg endringer i statlig organisering, jf. følgende utsagn fra en rådmann: «*Ser ingen store utfordringer med den statlige inndelingen. Vi venner oss med strukturen og treffer de vi trenger å treffe*». I følge informantene er det store mangfoldet aktører kommunene må forholde seg til et betydelig større

⁴ NIVI-rapport 2015:2 Evaluering av regionalt planforum. Ikke offentliggjort ennå.

problem i utviklings- og plansammenheng enn selve inndelingen. En kommune poengterer at de opplever store utfordringer i eksempelvis utmarksforvaltningen som følge av det store antallet statlige interesser og aktører involvert:

«Utmarksforvaltningen er veldig fragmentert. FK, FM, NVE, Reindriftsforvaltningen, SVV, Jernbaneverket etc. Planprosessene blir veldig langdryge og påvirkningsmuligheten og det lokale handlingsrommet veldig lite. I dette systemet blir det veldig vanskelig med en helhetlig arealpolitikk, også i forhold til en langsiktig utviklingspolitikk. Planhierarkiet har så mange nivåer. Det fører til at viktige utviklingsprosesser for oss blir stående i ro i påvente av den og den planen og den og den høringen. Opplever også at regionale myndigheter har en tendens til å «overoppfylle» nasjonale bestemmelser og noen ganger ser bort fra endrede politiske signaler.»

En annen kommune framhever at kravene til høring og antall institusjoner og organisasjoner som skal høres i forbindelse med arealplanlegging er så omfattende at prosesser drar lenge ut i tid. Oversikten under viser opp aktuelle institusjoner for høring og samarbeid ved arealplanlegging i Lier kommune. Kommunen praktiserer riktignok prinsippet om at det er bedre å høre en for mye enn en for lite, men er neppe veldig utypisk for kommuner flest.

Tabell 3.1: Høringsinstanser ved arealplanlegging, Lier kommune

Disse skal alltid høres:	
Institusjon	Emner
Buskerud fylkeskommune	Planspørsmål, kulturminner, fornminner
Fylkesmannen i Buskerud	Regionale og nasjonale miljøhensyn og verneverdier
Naboer*	Lokalkunnskap, egeninteresser

Disse skal høres i saker som er relevant for deres fagområde:	
Institusjon	Emner
Drammen havnevesen	Havnespørsmål
Drammen og omland fiskeadministrasjon	Fiske
Drammen og oppland turistforening	Friluftslivinteresser
Drammensdistrikts Skogeierforening	Skogsdrift
Drammensregionens brannvesen	Brann og eksplosjonsfare, framkommelighet for brannbiler
Drammenkommune: Frode.Graff@drmk.no	For alle plan- og byggesaker innenfor Lierstrandaområdet
EB Nett AS	Strømforsyning, kabler og stolper, energi
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)	Et talerør for funksjons-hemmede og kronisk syke.
Glitrevannverket	Drikkevann med nedbørsfelt og noen hovedledninger
Ledningseiere i området	Ledninger, rør, kabler og stolper
Lensmann	Hensyn til lov og orden og trafikkavvikling, naturskade
Lier bonde- og småbrukarlag	Landbruk
Lier bondelag	Landbruk
Lier e-verk	Strømforsyning, kabler og stolper
Lier historielag	Kulturminner m.m.
Lier idrettsråd	Idrett og friluftsliv
Lier Industriterminal	Havna i Lier
Lier kirkelig fellesråd	Den norske kirke, kirker og kirkegårder
Lier næringsråd	Næringsinteresser
Lier skogeierlag	Skogbruk
Lierelva fiskeforening	Fiske i Lierelva
Mattilsynet	Drikkevannsforskriften
Miljøheimevernet i Buskerud	Natur- og miljøvern
Nabokommuner: Asker, Bærum, Drammen, Hole, Modum, Nedre Eiker og Røyken	Felles utfordringer over kommunegrensene
Naturvern forbundet i Buskerud	Natur- og miljøvern
Naturvern forbundet i Lier	Natur- og miljøvern
Nettbuss Drammen	Veiløsninger, kollektivtrafikk
NGI	Rasfare, geotekniske undersøkelser

Norges Handikapforbund (NHF)	Arbeider for full likestilling og samfunnssdeltakelse for mennesker med funksjonsnedsettelse. Hovedmålgruppen er bevegelseshemmede.
Norges Jeger og Fisk - Buskerud	Jakt- og fiskeinteresser
Norsk ornitologisk forening	Fugler og fuglebiotoper
Norsk skogbruksforening	Skogbruk
NVE	Vassdrag, flomfare, tiltak i vassdrag, bebyggelse i flomutsatte områder
Oslo og Omland Friluftsråd	Friluftslivinteresser (ikke Finnmarka)
Oslofjorden Friluftsråd	Friluftsliv langs Drammensfjorden
Renovasjonsselskapet for Drammensregionen IKS (RsD)	Framkommelighet for renovasjonsbiler
Statens vegvesen Region sør	Veiløsninger, riks- og fylkesveger, veitrafikkstøy
Syklistenes Landsforening	Sykkelinteresser, gang- og sykkelveier
Telenor	Kabelnett for fasttelefoni - behov for utbygging og omlegging
Velforeninger	Lokalkunnskap, egeninteresser

Det er et generelt problem i kommunenes utviklingsarbeid at kommunene må forholde seg til mange ordninger, høringsrutiner, søknadsfrister, rapporteringsrutiner og ulike tidsperspektiv fra ulike statlige aktører. Det skal likevel igjen understrekkes at utfordringene kommunene møter i den sammenheng mer skyldes det heterogene landskapet av interesser og aktører, offentlige som ikke-offentlige, som kommunen må forholde seg til og i mindre grad disse institusjonenes geografiske inndeling.

Som innenfor tjenesteproduksjonen opplever grensekommuner spesielle utfordringer med formell geografisk tilhørighet og faktisk utviklingsretning og integrasjon med nabokommuner/naboregioner:

«Når det gjelder de tunge utviklingstrekkene som i størst grad vil påvirke kommunen er det knyttet til utbygging av jernbanen og utbygging av E16. Vår fylkestilhørighet er ikke relevant for noen av delene. Vi blir stadig sterkere integrert med naboen på den andre siden av fylkesgrensen.»

Lignende utsagn kommer til uttrykk også i flere andre kommuner som ligger i ytterkant av fylkene. Det blir også spørsmål om koordineringen mellom statlige regionkontorer. En informant viser til at utbyggingen av en fylkeskryssende vegparsell langt på veg stoppet opp som følge av dårlig koordinering mellom de to regionvegkontorene og innsigelser med ulike begrunnelser fra de to berørte fylkesmennene.

3.3 Beredskap og samfunnssikkerhet

Arbeidet med samfunnssikkerhet er av natur myndighets- og sektorovergripende og innebærer styrings- og samordningsutfordringer både ved forebygging og håndtering av kriser og ulykke. En viktig forutsetning for å lykkes i arbeidet er at beredskapsaktørene har kunnskap om hverandres ansvar og roller. Noen etater er viktige ved enhver uønsket hendelse, mens andre spiller en rolle avhengig av type. I tillegg til kommunene er fylkeskommunene, fylkesmannen, politiet, statens

vegvesen, forsvaret, sivilforsvaret, mattilsynet, NVE og helseforetakene myndigheter som regelmessig blir involvert ved ulike typer hendelser.

Det er grunnleggende i beredskapsarbeidet at den enkelte myndighet har et selvstendig ansvar for å forebygge og håndtere situasjoner innefor eget myndighetsområde. Grunnlaget for et godt og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid i kommunen er å ha oversikt over hvilke hendelser som kan ramme kommunen og hvilke konsekvenser dette kan få for befolkningen og for kommunens evne til å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet. I kommunal beredskapsplikt slås det fast at kommunen skal utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Denne skal ligge til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap og utarbeidelsen av en overordnet beredskapsplan. Forskrift om kommunal beredskapsplikt stiller krav til at relevante offentlige og private aktører involveres i arbeidet med utarbeidelse av helhetlig ROS.

Kommunenes erfaringer med samhandling og utfordringer med statlig inndeling

I hvilken grad og på hvilken måte skaper den statlige inndelingen utfordringer for samhandlingen i samfunnssikkerhetsarbeidet? I de intervjuede kommunene legger alle vekt på at de opplever at samhandlingen mellom kommunene og de øvrige beredskapsaktørene er styrket de senere årene. De vektlegger at dette området krever tydelig styring og opplever Fylkesmannen som tydelig i den koordinerende rollen. Det understrekkes videre fra flere kommuner at Fylkesmannen er en viktig støttespiller for kommunene på dette feltet. Kommunene ser at det kan være utfordrende for Fylkesmannen å ivareta samordningsansvar overfor myndigheter som dekker langt større regioner. Fylkesmannens viktigste samordningsarena i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er fylkesberedskapsrådet. Her møter representanter for ulike etater med beredskapsoppgaver for å drøfte samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål, og rådet skal være et forum for gjensidig orientering om beredskapsarbeidet på de forskjellige områder. Flere av etatene som møter her har en annen regioninndeling enn fylket. På den bakgrunn reiser enkelte av kommunene kritiske spørsmål om ikke økte avstander og bortfallet av ”fylket” som felles referanseramme bidrar til å svekke denne samhandlingsarenaen.

Noen av kommunene gir uttrykk for at de på dette feltet i særlig grad opplever å være geografisk trukket i ulike retninger. Sirdal kommunen hører under Rogaland politidistrikt, men har ellers alt beredskapssamarbeid rettet mot Vest Agder (Fylkesmannen, Sivilforsvar, NVE m fl.). Bindal kommune er sørvendt på politi (Nord-Trøndelag politidistrikt), men tilhører ellers beredskapsmyndigheter nordover. Jevnaker tilhører Nordre Buskerud politidistrikt, har brannsamarbeid med Ringerike og 110 sentralen i Drammen, men samordningsmyndigheten på beredskapsfeltet er Fylkesmannen i Oppland. Flere tilfeller kunne vært nevnt. Spørsmålet er om kommunen opplever at denne strukturen er problematisk å forholde seg til.

På det spørsmålet fremkommer det litt ulike vurderinger. En kommune sier at strukturen ikke har skapt nevneverdige utfordringer hverken i forbindelse med «normalsituasjonen», i det forebyggende arbeidet eller i forbindelse med øvelser. Denne kommunen sier at de opplever at samarbeidet på tvers av

distriktsinndelingen i de statlige etatene fungerer godt og at kommunens geografiske posisjon som vippekommune blir hensyntatt. En annen kommune har derimot en litt annen erfaring og sier at det blir svært mange aktører å forholde seg til og lite samordning på statlig side.

Følgende bekymring kommer til uttrykk: «*Dette systemet fungerer dårlig under øvelse og vil neppe fungere optimalt om det skulle inntreffe noe. Heldigvis har vi i nyere tid vært forsiktig for hendelser*».

I alle kommuner som er intervjuet knytter det seg stor spenning til den varslede nye inndelingen av politidistrikturen og fremtidig organiseringen av brannvesenet. Kommunene samhandler særlig tett med politiet og hva staten bestemmer seg for å gjøre med politidistrikturen vil i stor grad påvirke rammene for kommunenes beredskapsarbeid. I den forbindelse kommer det til uttrykk en bekymring for at den kommende reformen i stor grad blir styrt av politifaglige vurderinger knyttet til kompetansebehov og effektivitet, mens samhandlingsbehov med andre aktører og organisering av tjenesten under politimesternivå, får for liten oppmerksomhet.

3.4 Lokaldemokrati og politisk styring

Har den statlige inndelingen betydning for kommunenes roller som lokaldemokratiske organer? Informantene ble bedt om å vurdere denne problemstillingen konkretisert til å gjelde følgende tema:

- Konsekvenser for politisk styring
- Konsekvenser for innbyggerne og innbyggernes påvirkningsmuligheter

Når det gjelder inndelingens betydning for politisk styring, er det et flertall av informantene som poengterer at kommunens politikere opplever frustrasjon over den statlige inndelingspraksisen. Det refereres til at politikerne opplever å være «*kasteballer i et system som er svært vanskelig å overskue. Noen ganger tilhører vi her, andre ganger der*». Det brokete samhandlingsmønsteret som både mangfoldet av aktører og uensartet inndeling bidrar til oppleves av mange politikere å skape vanskelige forutsetninger for helhetlig utviklingsplanlegging. Følgende sitat er illustrerende: «*Kommunepolitikerne opplever seg til tider fremmedgjort i fht kommunens eget areal. Lange og utmattende prosesser i alt som heter utvikling bidrar til at mange kaster kortene og gir opp som lokalpolitikere.*» Informantene poengterer samtidig at lokalpolitikerne nok ikke alltid skiller veldig klart mellom hvilke deler av utfordringene som skyldes innholdet i den statlige styringen på ulike felt, antall statlige aktører kommunen må forholde seg til eller den statlige inndelingen. Snarere er det slik at alle disse elementene inngår i et samlet bilde av staten som sammensatt og kompleks.

Vurderingene som kommer til uttrykk i våre intervjuer samsvarer langt vei med funnene i NIBRs breddeundersøkelse av kommunenes og fylkeskommunenes erfaringer med inndelingen av regional stat fra 2006⁵. I denne undersøkelsen

⁵ NIBR-rapport 2006:9 Den regionale stat – enhet og mangfold

fremkom det at 24 prosent av kommune mener at geografisk inndeling av regional stat i stor grad/svært stor grad legger begrensinger for det lokale selvstyre, mens 40 prosent mente at inndelingen i noen grad gjør det. På spørsmål om inndelingen fører til begrensinger for å drive helhetlig politikk, svarte 33 prosent av kommunene at det i stor grad/svært stor grad var tilfelle, mens 38 prosent mente det samme i noen grad.

Hva så med innbyggerperspektivet? Her er informantene tydelige på at de tror inndelingen av regional stat har liten betydning og er temmelig uinteressant. Publikum har stort sett kontakt med offentlige myndigheter via nett og det som er viktig for innbyggerne er respons og tilbakemeldinger, ikke hvor de sitter de som gir tilbakemeldingene.

3.5 Oppsummering

Vi har sett at kommunene på ulike måter opplever at staten fremstår som mangslungen og ikke alltid like enhetlig overfor kommunene. De regionale statsetatenes inndeling er en del av dette bildet, men kanskje vel så utfordrende for samhandlingen med staten er følgende to forhold:

- Statlig aktørmangfold og kompleksitet. Det store antallet statlige aktører og de mange interesser, forventninger og rapporteringskrav de representerer, synes å fremstå som den største utfordringen sett fra kommunenes synsvinkel. Selv om det skjer mye samordning på statlig side gjennom fylkesmannen bl.a. for tilsyn og innsigelser, opplever kommunene en stadig økende kompleksitet i relasjonene til staten. For kommunene som er vant til å arbeide og planlegge helhetlig, kan det by på en rekke utfordringer å forholde seg til en sektorisert stat der ulike statsetater er preget av sektorspesifikke styringsprinsipper og holdninger.
- Store variasjoner i samhandlingskultur og praksis. Kommunene opplever store variasjoner fra etat til etat for hvordan dialogen og samhandlingen med kommunene gjennomføres. Noen regionale statsetater oppleves å ha etablert gode rutiner for kontakt og samhandling med kommunene (for eksempel faste kontaktpersoner for kommunene) og er generelt preget av en åpen og smidig samarbeidskultur. Andre etater derimot opptrer mer byråkratisk og oppleves som mindre tilgjengelig for kommunene.

Når det gjelder mer spesifikt de utfordringer som kommunene opplever at inndelingen av statsetatene skaper i samhandlingen med staten, kan funnene oppsummeres i to hovedutfordringer:

- «Grensekommuneutfordringen»: Vi har sett at flere kommuner opplever å være trukket i ulike retninger. Dette er typisk for kommuner som ligger i ytterkanten av et fylke og som kan tilhøre og ha utstrakt samarbeid med kommuner og statlige virksomheter over grensene mot et annet fylke eller region. Ett eksempel på det i vårt utvalg er Opplandskommunen Jevnaker som på flere områder sogner til statlige regionkontorer (f.eks. helseforetak, politidistrikt) på Buskerudsiden. Dette utgjør trolig en utfordring for en rekke grensekommuner der fylkesinndelingen skjærer av sammenhengende bolig og arbeidsmarkedsområder. Noen få statsetater krysser også fylkesinndelingen og deler kommunene i fylket i ulike regioner. NVE er et eksempel på det der

Møre og Romsdal er delt i hhv Region Vest og Region Midt og Nordland som er delt i hhv Region Midt og Region Nord. Denne inndelingen kan skape noen utfordringer for kommuner som befinner seg på hver sin side av regiongrensen, men som ellers har tett samarbeid på en rekke felt. Det vil for noen sakes vedkommende kunne innebære at kommunene må forholde seg til to ulike regionkontorer i samme etat.

- «Avstandsutfordringen»: Regionaliseringen av statlige virksomheter har gjennomgående hatt som effekt at regionene har blitt større og at avstanden til regionkontoret dermed har økt for de fleste kommuners vedkommende. Økte avstander trenger ikke innebære større utfordringer i samhandlingen, men inntrykket fra intervjurunden er likevel at det i praksis får slike konsekvenser. Bruk av ikt, videokonferanser mm. redusere avstandslemper, men oppveier likevel ikke behovet for personlig kontakt og «ansikt til ansikt møter». Mange informanter poengterer at effektiv samhandling først oppnås når folk kjenner hverandre godt og når terskelen for å ta kontakt via telefon eller mail er lav. Lange avstander mellom den enkelte kommune og regionkontoret reduserer muligheten for å oppnå og vedlikeholde slike kontakter.

De som refererer til konkrete erfaringer med utfordringene peker på at problemene som er knyttet til dette hovedsakelig er av praktisk karakter. Den største utfordringen synes å være knyttet til grensekommunene som på mange måter er i en permanent skvis mellom formell fylkestilhørighet og faktiske tilhørighets- og samhandlingsrelasjoner. Dette er likevel mindre et resultat av at statsetatene har valgt ulike regionale inndelinger enn at fylkesgrensene skaper utfordringer en rekke steder der bolig- og arbeidsmarkedsregionene for lengst har vokst over fylkesgrensene. Paradoksalt nok kan derfor prinsippet om at de statlige regionene som utgangspunkt skal følge fylkesgrensene på enkelte fagområder og i noen geografiske områder ha bidratt til større samordningsbehov enn om etatsgrensene hadde blitt trukket ut fra det som er rasjonelt for sektoren.

Når det gjelder oppgaveområder har vi sett at inndelingen av regional stat skaper utfordringer i samhandlingen med staten særlig når det gjelder arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap og innenfor kommunal planlegging og lokal utvikling. Vi har også sett at inndeling er én, av flere, begrensende faktorer for det lokale selvstyret og muligheten for å planlegge en helhetlig lokal utvikling.

4. Synspunkter fra fylkeskommunene

Det er gjennomført intervjuer med 15 av fylkeskommuner ved regionalsjefene eller personer i tilsvarende stillinger. Hovedfokus har vært på fylkeskommunens vurderinger av samhandlingen knyttet til rollen som regional utviklingsaktør og planmyndighet. Nedenfor er hovedinntrykkene fra intervjuene presentert.

4.1 Samarbeidsparter, -form og deltagere

Hovedinntrykket fra intervjuundersøkelsen er at de viktigste statlige samarbeidsparter til fylkeskommunene er de statlige infrastrukturetaten (Statens vegvesens, Jernbaneverket, NVE og Kystverket), samt Fiskeridirektoratet, Innovasjon Norge og fylkesmannsembetene. Imidlertid nevnes også andre deler av staten av flere informanter, herunder politiet, Forskningsrådet og NAV. Når det gjelder samarbeid med tjenesteproduserende organer som Bufetat og helseregionene, er hovedinntrykket at fylkeskommunene sjeldnere samarbeider med disse.

Hovedinntrykket fra intervjuene er videre at samarbeidet og samhandlingen med fylkeskommunene har stor bredde når det gjelder form. Samarbeidet spenner fra formaliserte til dels lovpålagede samhandlingsorganer til løpende kontakt og informasjonsutveksling over telefon og e-post for eksempel i konkrete enkeltsaker.

De fleste fylkeskommuner har etablert overordnede samarbeidsarenaer - ofte på strategisk nivå i form av formaliserte og rutinefestet samarbeid, for eksempel gjennom kontaktmøter, partnerskapsavtaler og bypakker der statlige organer og institusjoner inngår sammen med kommunene og fylkeskommunene. I tillegg samarbeider fylkeskommunene i regulert og formaliserte samarbeid med statlig forvaltning om felles lovpålagt oppgaveløsning, for eksempel som vannregionmyndighet, i havbruksforvaltningen, med Innovasjon Norge og som regional planmyndighet, herunder ansvarlig for planforum der de statlige innsigelsesmyndighetene deltar. Eksempler på saks- og prosjektorientert samarbeid kan være knyttet til behandling av kommunale planer, utvikling av regional planstrategi, utvikling av infrastrukturprosjekter og/eller omstillingsarbeid i en kommune.

4.2 Overordnet vurdering av samarbeidet og samhandlingen

Hovedinntrykket fra intervjuene er at fylkeskommunene vurderer samhandlingen med staten som middels god. Det pekes på at det er strukturelle utfordringer knyttet til bl.a. inndelingen og forståelse av rolle og oppgaver, og at det er forbedringspotensial knyttet til det. Samtidig er inntrykket at det løpende samarbeidet på det faglige og praktiske plan er kjennetegnet av at man stort sett finner praktiske løsninger for å ivareta samarbeidet med staten. Tross strukturelle

utfordringer peker mange informantene på at fylkeskommunene stort sett finner måter å trekke med statlige organer når det er behov for det, men at det er forbedringspunkter som kunne gitt mer helhetlige løsninger og raskere beslutningsprosesser.

Eksempler på utsagn som illustrerer inntrykket fra intervjuene er følgende:

- *"På faglig nivå går samarbeidet greit nok, men man må være fleksibel og finne en fasong.*
- *Samarbeidet fungerer. Minst like viktig er personkjemi, respekt for hverandre - organisering er ikke alt.*
- *Samhandlingen med regional stat er brukbar. Men å få til samhandling krever tid og det må nedfelles spilleregler som sikrer at det flyter godt - rutiner som fungerer og avklarer roller, forventninger, innhold mv.*
- *Generelt god tone i samarbeidet, men det strukturelle - organiseringen - begrenser forutsetningene og mulighetene."*

Ved siden av problematikk knyttet til inndelingen (omtalt i neste avsnitt), peker flere informanter på at oppgave- og rollefordelingen mellom spesielt fylkesmannen og fylkeskommunen er preget av en viss kompetansestrid. Flere peker på at fylkesmannen ivaretar og tiltar seg en utviklingsrolle embetet ikke er ment å ivareta, i følge informantene. Revirkamp kan være krevende for å få til helhetlige og samordnede løsninger, for eksempel innenfor plan, miljøvern og landbruk og øvrige næringsutviklingsoppgaver.

Et eksempel på uttalelse er følgende: *"Fylkeskommunen og fylkesmannen kapper land. Fylkesmannen fortsatt utviklingsaktør og tiltar seg slike oppgaver. Forvaltningsreformen ryddet ikke opp - gråsoner og minefelt. Ikke god nok arbeidsdeling"*

Et annet tema mange informanter trekker frem, er at styringssystemet i staten ikke tilrettelegger for regional samhandling. Tildelingsbrev og andre føringer er i hovedsak sektorspesifikke og det samme er mål- og resultatstyringssystemene. Selv om alle etater har en plikt til å ivareta samarbeids- og samordningsbehov er det grad av måloppnåelse for egen sektor etaten blir målt på. Dermed blir også den regionale statens handlingsrom og insitament for samhandling med fylkeskommunene svakt. Flere informanter peker på at den regionale staten ikke har nok fullmakter og dermed evne til å delta i regionalt arbeid.

En innformant spissformulerer seg slik: *"Staten forvalter fra kontoret sitt og tror at utvikling kan skje gjennom rundskriv /retningslinjer, men slik er ikke verden. Litt en innstilling som sier: Når vedtak er gjort, så er saken biff".*

4.3 Konsekvenser av inndelingen

Spørsmålet som ble stilt i intervjuene var i hvilken grad statens inndeling skaper samordningsutfordringer (størrelse/og eller ulik inndeling) og hvilke konsekvenser det gir for fylkeskommunene.

Noen av informantene peker på at den statlige inndelingen ikke virker hemmende for fylkeskommunenes utviklingsarbeid og at man fra fylkeskommunens side ikke har reflektert mye over den problemstillingen. Informantene peker på at de finner måter å trekke med statlige organer når fylkeskommunen har behov for det. En

informant uttrykker seg slik: *"Har ikke grunnlag for å si at den mangeartede inndelingen ikke fungerer - at det hemmer fylkeskommunens utviklingsarbeid - at det ikke fungerer.* En annen uttrykker at seg slik: *Det ligger ikke langt fremme i vår hverdag hvordan staten er delt inn og organisert*

Det klare flertallet av informantene mener imidlertid at den statlige inndelingen har negative konsekvenser for fylkeskommunenes virksomhet. Det pekes i hovedsak på utfordringer som følge av geografisk avstand til regional stat, statens kontrollspenn og for svak kapasitet og utfordringer knyttet til at staten skal forholde seg til ulike arbeidsformer og regionalpolitiske styringsdokumenter.

I sine svar reflekterte informantene i hovedsak over de statlige etater fylkeskommunene har hyppigst kontakt med, dvs infrastrukturetaten, Fiskeriforvaltningen, Innovasjon Norge og fylkesmannsembetet.

Geografisk avstand, kapasitet og sammensatte fylkeskommuner

Et inntrykk fra intervjuene er at både geografisk avstand til statlige regionkontor og statens kapasitet som følge av inndelingen, betyr en del for samhandlingen og fylkeskommunens utviklingsarbeid. Spesielt gjelder det når det gjelder kontakt og samhandling med den øverste ledelse for de statlige kontorene.

For det første pekes det på at tilgjengeligheten til statlig regional ledelse kan være problematisk når regionkontorer er lokalisert til annet fylke. Til tross for IKT og telefonløsninger, er personlig kontakt og dialog etterspurtt i samhandlingen. Flere fylkeskommuner poengterer at fysisk nærhet i praksis betyr en del for å utvikle kjennskap og personlige relasjoner som er viktig for god samhandling. Imidlertid virker avstand hemmende for personlig kontakt. Eksempler på utsagn som illustrerer poengene er følgende:

- *Det ville være lettere å dra i gang felles initiativ om en kjente dem som har ansvar.*
- *"Fylkeskommunen leder diverse partnerskap. Og prøver å utvikle disse. Å jobbe i fellesskap rundt et bord er nødvendig av og til. De store statlige regionene har begrenset mulighet til å delta når en har en så stor geografi".*
- *Nærheten fysisk og praktisk betyr en del. For eksempel er vegadministrasjonen i by x og det er langt til vår fylkesadministrasjon. Regional vegmyndighet deltar i politiske organer i fylke x, men ikke i vårt fylke.*

Respondenter fra fylkeskommuner som har fysisk nærhet til statlige kontorer vurderer statens inndeling og konsekvenser for samhandling mer positivt enn respondenter fra fylkeskommuner som har lang avstand til regionkontorer og/eller forholder seg til statlige regioner med en omfattende geografi.

For det andre trekker mange informanter fram at den statlige inndelingen omfatter en stor geografi og mange interesser. Den statlige forvaltningen (spesielt ledelsen) har ikke har kapasitet til å delta i etterspurt samarbeid og dialog med fylkeskommunene. Flere av de statlige regionkontorene dekker fra 3-5 fylker.

Konsekvensen blir ikke nødvendigvis at staten lar være å delta i samhandling, men at representasjonen fra strategisk ledelse med fullmakter til å inngå i forpliktende løsninger blir sjeldnere.

En informant uttrykker det slik: *Problemet med de store statsorganene er at lederne - eller regionlederen selv - sjeldent har anledning til å delta i strategisk samarbeid og samhandling med fylkeskommunen. Utfordringen blir dermed at deltakerne mangler tilstrekkelig forankring og/eller ikke har nødvendige fullmakter til å bidra i strategisk utviklingsarbeid i samarbeid med fylkeskommunen. Samhandling blir dermed mer tungvindt og prosesskrevende og de gode ideer som kan komme over bordet mangler i dialogen.*

En annen informant poengterer problematikken slik: *Mer sammenfallende inndeling vil gi lavere terskler og en får inn ledere på rett nivå.*

Oppfølging av regionale planer og ulike arbeidsformer

Mange informanter peker på at manglende sammenfall mellom fylkesgrensene og statens inndeling kan redusere den regionale planleggingens betydning som samordnings- og styringsdokument for de statlige aktørene i fylkene. Mange peker på at det antagelig er en utfordring for staten å måtte forholde seg til 3-4 regionale planer samt tilhørende sektor- og eller geografisk avgrensende regionale planer. Det pekes på at mer sammenfall ville styrket det regionale nivået og lagt til rette for en mer helhetlig utvikling. I den sammenheng pekes det også på arbeidet med regional planstrategi, der mange mener at inndelingen gir store utfordringer å få med og ansvarliggjort den regionale staten. Det tas til orde for at en inndeling som i større grad sammenfaller med det regionale poliske nivå ville gjort det enklere å utvikle felles målbilder, planstrategier og deretter felles planer og tiltak som i større grad er forankret i stat og fylkeskommune.

Eksempler på utsagn som illustrerer hovedinntrykket fra intervjuene er følgende:

- *I dag må det være krevende å være regional stat og den klarer ikke tilpasse seg fylkene prioriteringer - kanskje med den konsekvens at den styrer ut fra egen sektorlogikk.*
- *Staten kan gi blaffen. Når det er sprik i ulike typer planer og ulike fylkeskommuner med ulike planer - spiller staten fylkeskommunene ut.*

Et annet tema som fremheves av flere er at fylkeskommunenes ulike arbeidsformer vanskeliggjør samhandling og samarbeid for den fylkesoverskridende statsforvaltningen. De samme personer må forholde seg til ulike former for organiseringen av samhandlingsarenaene og også ulike samarbeidskulturer.

En informant uttrykker seg slik: *"Det er en utfordring at fylkene har organisert partnerskaps- og utviklingsarbeidet forskjellig. For eksempel har man i vårt fylke aktørene i partnerskapet lenger inne og i en større del av beslutningsprosessen, mens vårt nabofylke har organisert seg annerledes og i mindre grad i et likeverdig partnerskap. Slike ulikheter kan bli krevende for den regionale staten å håndtere."*

4.4 Samordnet stat?

Informantene ble spurta om fylkeskommunen ser utfordringer med at den regionale statsforvaltningen er lite samordnet og om dette er evt. en konsekvens av inndelingen.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at staten ikke opplevers som koordinert eller samordnet i sin oppførsel eller samhandling med fylkeskommunene, selv om fylkesmannen til en viss grad klarer å utøve sin samordningsrolle. De ulike deler av staten kan ha ulike interesser, oppdrag og oppgaver som ofte kan være lite koordinerte og som fylkeskommunene må forholde seg til. Det viktigste eksemplet på det er i rollen som innsigelsesmyndighet, for eksempel om vegutbygging, jordvernshensyn og miljøvernshensyn står i konflikt med hverandre. Informantene legger til at fylkesmannen har en stor utfordring med å samordne den regionale staten, inkludert fylkesmannens egne fagavdelinger.

Imidlertid peker informantene på at den viktigste årsaken til dette nok ikke ligger i inndelingen, men statens sektorlogikk og rolle i å ivareta ulike interesser. Med andre ord - så lenge interesser eller oppgaver skal ivaretas og dette er bestemt fra overordnet nivå, kan staten vanskelig opptre samordnet og med en stemme. En informant uttrykker poenget slik: *"Vi har et direktoratsstyre, men det er komplisert å endre på gitt at samfunnet mener oppgaven eller hensynet er viktig og bør avvises opp mot andre hensyn"*.

I den sammenheng peker mange informanter på at staten har et potensial for å gi regional stat større frihetsgrader og tilpasse seg regional politikk slik at tiltak og prioriteringer kan trekke i samme retning og samsvare med fylkeskommunenes og øvrige aktørers prioriteringer regionalt.

Informantene peker på at den lite koordinerte staten både kan være en fordel og en ulempe for fylkeskommunene. På den ene side kan ulike signaler forsinke beslutningsprosesser, skape uforutsigbarhet og gi potensial for lite helhetlige løsninger. På den annen side pekes det også på at den uenighet og uklare signaler fra statlig side kan gi fylkeskommunene handlingsrom for politikkutforming og utvikling av kompromisser.

4.5 Oppsummering

Det klare flertallet av informantene mener den statlige inndelingen har negative konsekvenser for fylkeskommunenes samhandling med staten. I sine svar reflekterte informantene i hovedsak over de statlige etater fylkeskommunene har hyppigst kontakt med, dvs infrastrukturetaten, Fiskeriforvaltningen, Innovasjon Norge og fylkesmannsembetet. Følgende forhold knyttet til inndelingen fremheves:

- *Kapasitet:* Mange fremhever at den statlige inndelingen omfatter en stor geografi og mange interesser. Den statlige forvaltningen (spesielt ledelsen) har ikke kapasitet til å delta i etterspurt samarbeid og dialog med fylkeskommunene. Konsekvensen blir ikke nødvendigvis at staten lar være å delta i samhandling, men at representasjonen fra strategisk ledelse med fullmakter til å inngå i forpliktende løsninger blir sjeldnere. Utfordringen blir dermed at statlige samarbeidsdeltakerne mangler tilstrekkelig forankring

og/eller ikke har nødvendige fullmakter til å bidra i strategisk utviklingsarbeid i samarbeid med fylkeskommunen.

- *Geografisk avstand:* Mange poengterer at fysisk nærhet i praksis betyr en del for å utvikle kjennskap og personlige relasjoner som er viktig for god samhandling. Imidlertid virker avstand hemmende for personlig kontakt. Det pekes på at tilgjengeligheten til statlige regionkontorer kan være problematisk når regionkontorer er lokalisert til annet fylke.
- *Oppfølging av regionale planer:* Mange informanter peker på at manglende sammenfall mellom fylkesgrensene og statens inndeling kan redusere den regionale planleggingens betydning som samordnings- og styringsdokument for de statlige aktørene i fylkene. Mange peker på at det antagelig er en utfordring for staten å måtte forholde seg til 3-4 regionale planer samt tilhørende sektor- og eller geografisk avgrensende regionale planer. Det pekes på at mer sammenfall ville styrket det regionale nivået og lagt til rette for en mer helhetlig utvikling.
- *Ulike arbeidsformer:* Det pekes på at fylkeskommunenes ulike arbeidsformer vanskelig gjør samhandling og samarbeid for den fylkesoverskridende statsforvaltningen. De samme personer må forholde seg til ulike former for organiseringen av samhandlingsarenaene og også ulike samarbeidskulturer. Slike ulikheter kan bli krevende for den regionale staten å håndtere og går ut over samhandlingen med den enkelte fylkeskommune.

I tillegg til utfordringer med inndelingen, peker mange informanter på enkelte øvrige forhold som påvirker samhandlingen med staten.

For det første pekes det på at staten ikke opplevers som koordinert eller samordnet i sin opptreden eller samhandling med fylkeskommunene. De ulike deler av staten kan ha ulike interesser, oppdrag og oppgaver som ofte kan være lite koordinerte og som fylkeskommunene må forholde seg til. Informantene legger til at fylkesmannen har en stor utfordring med å samordne den regionale staten, inkludert fylkesmannens egne fagavdelinger. Det pekes på at styringssystemet i staten ikke tilrettelegger for regional samhandling men sektor.

For det andre pekes det på at det at oppgave- og rollefordelingen mellom spesielt fylkesmannen og fylkeskommunen er preget av en viss kompetansestrid. Flere peker på at fylkesmannen ivaretar og tiltar seg en utviklingsrolle embetet ikke er ment å ivareta, i følge informantene. Revirkamp kan være krevende for å få til helhetlige og samordnede løsninger, for eksempel innenfor plan, miljøvern og landbruk og øvrige næringsutviklingsoppgaver.

5. Synspunkter fra statsetatene

Vurderingene fra kommunene og fylkeskommunene finner langt på veg gjenklang blant informanter fra ulike regionale statsetater. Det påpekes at ulik regioninndeling både gir dårligere vilkår for samordning på statlig side og for den enkelte etats samhandling med kommunesektoren. I Statskonsults utredning «Virkninger av ulik regional inndeling av statlig virksomhet» fra 2004 ble det særlig veklagt at inndelingen skaper utfordringer i arbeidet med statlig samordning overfor kommunesektoren⁶. Informantene i denne studien påpekta at særlig for følgende områder skaper inndelingen samordningsutfordringer:

- håndtering av kriser
- innsigelse/mekling
- regional planlegging
- resultatrapportering

Dette bildet samsvarer langt på vei med slik situasjonen oppfattes av kommunene og fylkeskommunene i dag. Beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeidet samt plan- og utviklingsarbeidet påvirkes negativt av statens inndelingspraksis. For fylkesmannen, som har en særskilt samordningsrolle overfor kommunene⁷ kan den uensartede inndelingen gjøre det mer krevende å vedlikeholde etablerte samarbeidsarenaer, som f.eks. jevnlige etatssjefsmøter for de regionale statsetatene i fylkene. Større regionale enheter kan føre til svakere incentiver for å delta i samordningsaktiviteter på fylkesnivå - både av kapasitetshensyn og fordi arenaen kan oppleves som mindre relevant.

I NIVIs evaluering av erfaringene med regionalt planforum⁸ ble det gjennomført samtaler med representanter fra statlige sektoretater om bl.a. inndelingens betydning for deltagelse på fylkesvise samordningsarenaer. I disse samtalene ble det poengtert at de valgte inndelingene har sterke sektorfaglige begrunnelser, ikke minst for muligheten til å bygge opp spesialisert kompetanse internt i etaten og behovet for å planlegge og drifta virksomheten i et større geografisk perspektiv. Samtidig påpeker de at endringene til større enheter medfører ulemper i form av svekket kontakt med kommunene. En representant for Mattilsynet påpekta at det er viktig for Mattilsynet å delta i ulike sammenhenger der de kan møte kommunene og formidle hensyn og interesser, f. eks drikkevannshensyn som skal ivaretas i den kommunale arealplanleggingen. Dersom avstanden blir for stor mellom regionkontor og den enkelte kommune kan resultatet bli redusert kontakt og dermed svakere muligheter for tilsynet å komme i inngrep med kommunen og formidle viktige hensyn. Lignende vurderinger kommer også til uttrykk fra informantene ved NVEs regionkontorer. De erkjenner at de av kapasitetsmessige hensyn ikke alltid har mulighet for å prioritere deltagelse i ulike fylkesvise fora,

⁶ Statskonsult 2004: Rapport Nr.10 Virkninger av ulik regional inndeling av statlig virksomhet

⁷ Jf Rundskriv nr: H-2143 Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren

⁸ NIVI-rapport 2015:2 Evaluering av regionalt planforum. Ikke offentliggjort ennå.

som regionalt planforum, selv om det behandles saker som berører og er relevante for etaten.

Det kom imidlertid også fram i disse samtalene at også kommunene og fylkeskommunene har forbedringspotensialer mht. å involvere statsetatene i aktuelle prosesser. Informanten fra Mattilsynet påpekte eksempelvis at kommunene skal påse at Mattilsynet får plansaker der drikkevannsforsyningen kan bli berørt, til uttalelse. I praksis opplever tilsynet derimot ofte å være uteatt fra kommunenes høringslister når relevante planer sendes på høring. Planforum er en viktig arena for å formidle og samordne ulike interesser i den kommunale planleggingen. Generelt opplever statsetatene at dette er et nyttig forum når de deltar, men flere gir uttrykk for at fylkeskommunen ofte har unnlatt å invitere statsetatene til møter der det har vært gjennomgått plansaker med relevans og betydning for etaten.

Boks 4.1: Fylkeskommunen som sektorsamordner - oppsummering av statens vurderinger⁹

Som regionalpolitisk organ er det forutsatt at fylkeskommunene skal kunne se oppgaveløsningen i et helhetsperspektiv og fremme initiativ og løsninger på tvers av sektorer der det er formålstjenlig.

De fleste av de statlige informantene peker imidlertid på at fylkeskommunene har en vanskelig jobb som sektorsamordner, ikke minst med hensyn til samordning på tvers av forvaltningsnivåene. Det pekes på at kommunene og ikke minst staten har andre lojaliteter enn det regionale perspektivet og at sektorlojalitet og logikk er fremtredende. En uttalelse som kan illustrere synspunktene er følgende:

"Staten er sterkt og sektorstyringen er veldig sterkt. Staten er også sammensatt og følger ikke fylkeskommunenes regioner. Det er et stort koordineringsbehov ift staten. Interesse og sektorlogikken er en utfordring – det gjør det vanskelig å jobbe på tvers. Sektorene styrer seg selv og ønsker staten reelt bedre sektorsamordning?"

Det pekes også på at fylkeskommunene har en krevende oppgave fordi ansvaret for oppgaver innen samme område er fordelt mellom kommune, fylkeskommune og staten. I den sammenheng fremheves områdene samferdsel, næringsutvikling og planlegging.

⁹ NIVI-rapport 2013:4 *Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør- staten og kommunenes vurderinger*

6. Skisse til alternative inndelingsstrukturer i regional stat

6.1 Inndelingshensyn i tidligere reformer

Hva som er mest hensiktsmessige og optimale geografiske inndelinger av offentlige forvaltningsenheter, er et spørsmål som vanligvis har sterke politiske overtoner, i tillegg til å berøre en rekke problemstillinger av mer faglig/økonomisk karakter innfor den enkelte sektor. I Politianalysen fra 2013 er det eksempelvis gjennomført en grundig drøfting av fremtidige inndelingsalternativer for politidistrikene ut fra faglige bærekraftsvurderinger.¹⁰ I analysen ble det lagt vekt på at dagens modell med 27 politidistrikter og 339 politistasjons- og lensmannsdistrikter gir dårlige forutsetninger for å bygge opp kompetanse i fagmiljøene. Det ble også lagt vekt på at dagens modell gir dårlige muligheter for enhetlig organisering, effektiv ledelse eller effektiv ressursutnyttelse. På bakgrunn av slike hensyn foreslo flertallet i utvalget en inndeling i seks regioner. Regjeringens forslag ble imidlertid et kompromiss mellom den faglige tilrådingen og andre hensyn av mer politisk karakter. I forliket med støttepartiene i Stortinget 17. februar 2015 legges det opp til en distriktsinndeling basert på 12 politidistrikter. Det er grunn til å merke seg at flere av de nye foreslalte distriktene går på tvers av dagens fylkesgrenser, og i tillegg vil den flere steder dele opp funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Generelt kan det sies at politireformen føyer seg inn i rekken av statlige inndelingsreformer hvor strukturen har blitt bestemt av en kombinasjon av faglige og politiske vurderinger, mens inndelingens betydning for å ivareta samhandlingsbehov med kommuner, fylkeskommuner og andre statsetater i mindre grad har vært vektlagt.

At fag- og sektorhensyn må veie tungt når fagetatene skal vurdere mest mulig hensiktsmessig struktur for å løse sine samfunnsoppdrag virker åpenbart. En samfunnsetat opererer likevel sjeldent isolert fra andre samfunnsetater. Egen oppgaveløsning er i mange tilfeller prisgitt et tett samarbeid med andre myndigheter. Det gjelder både for statlige virksomheter og for kommunale. I noen tilfeller kan det være slik at samhandlingsbehovet mellom ulike etater/virksomheter er så stort at effektiviteten i den samlede oppgaveløsningen øker dersom de får samme geografiske inndeling. I slike tilfeller kan det argumenteres for at samhandlingsgevinstene ved en harmonisert inndeling kan veie tyngre enn sektorlogikken.

¹⁰ NOU 2013: 9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer

Valg av inndeling må altså gjøres i skjæringsfeltet mellom ulike hensyn. I tidligere stortingsmeldinger har gjerne følgende hensyn vært nevnt som viktige for inndelingen av den regionale statsforvaltningen¹¹:

- *Kostnadseffektivitet*: Inndeling av og antall regioner må ta hensyn til effektiv oppgaveløsning for de oppgavene virksomheten skal ivareta.
- *Brukerretting*: Inndelingen må ta hensyn til tilgjengelighet for brukerne.
- *Kompetanse*: Inndelingen må legge til for at det kan bygges opp og utvikles kompetente fagmiljøer, inkludert spesialisert kompetanse.
- *Samordning*: Når oppgavene krever samarbeid med andre statlige virksomheter og/eller med kommunesektoren, skal inndelingen ta hensyn til det.

I den siste stortingsmeldingen som spesifikt drøftet inndelingen av regional stat, St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, framhevet Regjeringen Stoltenberg II at det er behov for å styrke den helhetlige tilnærmingen til inndelingsendringer i regional stat:

Boks 6.1: St.meld. nr. 19 (2008–2009) - hensyn som skal vektlegges ved inndelingsendringer

«Ved framtidige omorganiseringar som får konsekvensar for den regionale inndelinga, legg Regjeringa vekt på at fleire omsyn skal telje med, jf. òg St.meld. nr. 25 (2004–2005) *Om regionalpolitikken*:

Kvar enkelt sektor har ansvar for å gjere ei brei vurdering av dei samla konsekvensane av endringar i den regionale inndelinga, mellom anna regionalpolitiske konsekvensar og konsekvensar for kommunane det gjeld, næringslivet, innbyggjarane og andre statlege verksemder.

Kommunal- og regionaldepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet har eit særleg ansvar for å samordne vurderingane av framtidige omstruktureringar i den regionale statsforvaltninga, jf. Utgreiingsinstruksens punkt 2.3.2. Desse to departementa skal derfor på eit tidleg tidspunkt vere informerte om slikt reformarbeid.

Dei statlege regionane skal ikkje gå på tvers av fylka slik at ein del av fylket tilhører éin region, medan ein annan del av fylket tilhører ein annan. Statlege oppgåver som er særleg retta mot kommunane, bør organisatorisk vere knytte til fylkesmannsembeta, jf. òg Stortingsmelding nr. 34 (1991–92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk.*»

Stortinget ga sin tilslutning til disse prinsippene, men realitetene i forvaltningsutviklingen, både før og etter meldingen, har på mange måter stått i klar kontrast til prinsippene. De brede samfunnsmessige konsekvensene av sektorielle inndelingsreformer har vært lite påaktet, de sentrale

¹¹ Jf. Stortingsmelding nr. 35 (1994-1995) *Om kommune- og fylkesinndelingen*; Stortingsmelding nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*, St. meld. Nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*, og St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*

samordningsdepartementene i forvaltningspolitikken (tidl. FAD og KRD, nå KMD) har i liten grad fremstått som et «samordende korrektiv» til sektorielle reformframstøt.

6.2 Prinsipielle avveininger

I det følgende vil vi redegjøre og drøfte to ulike skisser/scenarier for en alternativ inndeling av regional stat. Spørsmålet er om endret inndeling kan legge til rette for bedre samhandling mellom fylkeskommunene/kommunene og den regionale staten. Alternativene presenteres og drøftes med utgangspunkt i samhandlingsbehovet til kommunene og fylkeskommune. Det understrekkes at alternativene kun utgjør skisser. Visse kvaliteter og utfordringer ved alternativene påpekes, men det er en rekke problemstillinger og hensyn i tilknytning til hvert av alternativene som ikke berøres. Et mer helhetlig forslag til inndelingsendringer ville kreve nærmere konkretisering av alternativene og grundig drøfting av fordeler og ulemper.

Som vi har sett har Stortinget ved flere anledninger behandlet prinsipper for inndeling av regional stat. Det er ikke behov for å formulere flere prinsipper, men problemstillingen dreier seg mer om hvordan prinsippene avveies og vektes i praksis. Når vi i det følgende lar samhandlingshensynet være utgangspunktet for de to alternativene innebærer det samtidig en nedtoning av sektorfaglige perspektiver, bl.a. knyttet til forutsetninger for å bygge opp spesialiserte kompetansemiljøer, effektivitetshensyn og stordriftsfordeler, kontrollspenn etc. Som nevnt har sektorhensynene langt på vei «trumfet» samhandlingshensynene i reformutviklingen i statsetatene. Det er derfor gode grunner for å snu perspektivet og vurdere inndelingen nettopp i et samhandlingsperspektiv. Det kan for noen etaters vedkommende innebære en anbefaling om en viss reversering av gjennomførte inndelingsreformer. Samtidig kan ikke forslag til alternative inndelinger bygge på urealistiske forutsetninger, men ha rot i det som er aktuell forvaltningsutvikling. Å se for seg en reversering av inndelingen til et stort antall regionale statsetater til igjen å baseres på fylkesinndelingen, virker i så måte urealistisk.

Vi har sett at for kommunenes del kan utfordringene oppsummeres i to hovedproblemer. For det første opplever de utfordringer i samhandlingen som følge av at de i mange tilfeller er offer for uhensiktsmessige grensedragninger og vippes i ulike retninger i samhandlingen med staten. For det andre opplever de utfordringer i samhandlingen fordi avstanden med samhandlende etater blir for stor og den mer løpende og personlige kontakten går tapt.

En inndeling som svarer på kommunenes behov vil derfor dels måtte innebære at de statlige regionene er inndelt på en måte som samsvarer med funksjonelle regioner (bolig og arbeidsmarkedsregioner) og ikke deler opp slike regioner, og dels at inndelingen innebærer regioner som ikke er større enn at kommunene (etter en kommuneinndelingsreform) opplever at avstanden ikke hindrer muligheten for tett og kontinuerlig kontakt.

Fra fylkeskommunenes side påpekes viktigheten av at inndelingen bør understøtte bl.a. statlig regional deltagelse, mer samsvar i arbeidsformer og bedre samsvar mellom regional plangeografi og statlig inndeling. Foruten inndelingsproblematikken fremheves også at staten oppleves som for lite

koordinert og at oppgave- og rollefordelingen mellom regionale statsetater og fylkeskommunene har gråsoner og er preget av en viss kompetansestrid.

De ulike inndelingsalternativene kommenteres i lys av deres potensial for å møte hensynene som her er drøftet og gjennomgått. Alternativene skisseres med utgangspunkt i noen forutsetninger om forvaltningsutviklingen som selvfølgelig kan diskuteres. Oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og inndelingen av kommuner og fylkeskommuner er eksempelvis aktuelle reformspørsmål med direkte betydning for vurderinger av inndelingen av regional stat. Dersom man ser for seg en utvikling der statlige oppgaver i stort monn overføres til folkevalgt regionalt nivå vil eksempelvis betydningen av og utfordringene med inndelingen av regional stat langt på veg forsvinne, eller i alle fall fortone seg annerledes.

I det første alternativet er det lagt vekt på en harmonisering av statens inndeling med utgangspunkt i en «moderat» reform i kommuneinndelingen og visse endringer i oppgavefordelingen. I det andre alternativet er det lagt til grunn en utvikling i retning av større enheter og muligheter for betydelige endringer i oppgavefordelingen. Dette er kun to av svært mange mulige scenarier for forvaltningsutviklingen fremover.

6.3 Alternativ 1: Statlig standardregioner og fylkeskommuner med 10-12 enheter

Beskrivelse

Den bærende ideen i dette alternativet er at det innføres en felles regional standardinndeling bestående av 10-12 enheter. Denne inndelingen vil gjelde for de etatene som i dag samhandler tettest med kommunene og ville kunne omfatte Fylkesmannen, NAV og Politiet. Også IMDI og BUF-etat som kommunene har mye samarbeid med foreslås å følge denne inndelingen, eventuelt også andre statsetater som har utstrakt kommunekontakt og som i dag har en organisering i et varierende antall regioner. Videre foreslås det en harmonisering av grensene for mange av statsetatene som i dag er inndelt i 5-7 regioner (for eksempel innen ressurs-/infrastrukturforvaltning). Det forutsettes at disse får en felles inndeling. Inspirasjon til dette forslaget er hentet fra den svenske utredningen fra 2012, jf. kap.2.5.3, som nettopp drøfter og beskriver behovet for statlige standardregioner.

Forutsetninger

I dette alternativet legger vi til grunn at hovedtrekkene i dagens oppgavefordeling på regionalt nivå dvs. mellom fylkeskommunen og regional stat (inkl Fylkesmannen) videreføres. Det legges videre til grunn (men det trenger ikke være en forutsetning) at kommunestrukturreformen leder til en moderat reduksjon av antall kommuner. Det kan gi kommuner med styrkede forutsetninger for å ivareta dagens oppgaver, samt potensial for å overta visse statlige oppgaver, men likevel ikke på en slik måte at statens styrings- og oppfølgingsbehov i forhold til kommunene forsvinner. Det vil derfor fortsatt være behov for statlige organer regionalt for gjennomføring av nasjonal politikk og oppfølging av kommunene. Videre forutsettes det også at fylkeskommunene blir redusert til det samme antall regioner som på statlig side og følger de samme grensene. Fylkeskommunene vil

få en størrelse som kan legge grunnlag for overføring av nåværende statlige oppgaver, men antagelig ikke oppgaver med krav til et betydelig innbyggergrunnlag. Til slutt er det en forutsetning at inndelingen ikke får grenser som krysser funksjonelt sammenhørende bo- og arbeidsmarkedsområder.

Begrunnelser og egenskaper

Dette alternativet innebærer et kompromiss mellom ulike hensyn. De 10-12 regionene vil være store nok til å oppheve mange av de grensekryssingsutfordringene som i dag gjøre seg gjeldende og ivareta interne sektorbehov. Samtidig vil ikke regionene være større enn at det gis gode forutsetninger for å ivareta samhandling og dialog mellom regionale myndigheter og kommunene (etter en inndelingsreform).

En samtidig reduksjon i antall statlige regioner (fylker) og kommuner ville i så måte kunne innebære en balanse mellom aktørene på et høyere geografisk nivå. Færre kommuner og færre fylkesmenn vil eksempelvis kunne innebære kun mindre endringer i antallet kommuner den enkelte fylkesmann skal følge opp. Videre er det grunn til å anta at større kommuner med sterkere kompetansemiljøer ville kunne innebære redusert tilsyns- og veiledningsaktivitet fra fylkesmannens side. Med færre kommuner vil NAV få færre lokalkontorer i partnerskapet med kommunene og det vil bli et mindre «kontrollspenn» for NAV fylke. For begge etaters vedkommende vil dermed færre kommuner kunne innebære mulighet for større fylker/regioner. En utvikling i den retning er allerede på gang for Fylkesmannens vedkommende med en sammenslåing av embetene i Agder fylkene.

Som beredskapsetat står også politiet i et nært samvirkeforhold med kommunene. Her har som nevnt Regjeringen fremmet et forslag om at landet skal deles inn i 12 distrikter. En tilpasning av henholdsvis Fylkesmannen og NAV til den strukturen som nå er foreslått for politiet vil antagelig være lite hensiktsmessig for disse etatene. Eksempelvis utgjør den foreslattede politiregion Øst-Finnmark en alt for liten region for noen andre statlige etater og politiregion Sør-Øst som dekker fylkene Telemark, Vestfold og Buskerud samt de vestligste delene av Akershus vil neppe utgjøre en funksjonell enhet for eksempelvis fylkesmannen eller NAV.

En samlet regional inndeling for disse etatene vil kunne innebære gevinst i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette arbeidet stiller som kjent store krav til samhandling og en felles statlig geografi for to av de viktigste etatene i dette arbeidet vil kunne forenkle samhandlingen. En fremtidig organisering av brann- og redningsvesen i større regioner kan også tilpasses til en slik modell. Det samme kan gjelde for kartverket og andre statlige etater som i dag har en inndeling rundt 10-15 enheter. Også i arbeidet med samfunnsplanlegging kan den skisserte statlige hovedinndelingen være hensiktsmessig i den forstand at det for kommunene blir færre statlige aktører å forholde seg til og muligheten for intern statlig samordning i dette arbeidet blir større.

Selv om det i dette alternativet vil være store regionale statsetater som ikke inngår i basisinndelingen på 10-12 statlige regioner, vil alternativet legge til rette for en mer balansert og effektiv samhandling internt i staten som igjen ville kunne ha positive effekter for kommunene.

Vi legger til grunn i denne skissen at fylkeskommunene blir slått sammen til tilsvarende antall enheter. Et større samsvar mellom statlig og regional politisk inndeling vil kunne legge bedre forutsetningene for samarbeid og samhandling mellom stat og folkevalgt regionalt nivå.

Imidlertid vil ikke modellen møte samhandlingsutfordringene med de regionale statsetater som fortsatt vil være delt inn i betydelig færre regioner, for eksempel Statens vegvesen. Imidlertid kan fylkeskommunene oppleve to viktige fordeler med denne modellen. For det første vil staten som omfatter flere fylker forholder seg til færre fylkeskommuner og det kan styrke dialogen og kontakten mellom stat og fylkeskommune, herunder at regional planlegging kan styrkes som styringsdokument. For det andre vil statlige etater som lettere kunne samhandle internt gitt en sammenfallende inndeling. Også fylkesmannens samordningsrolle overfor regional stat kan få bedre arbeidsbetingelser.

6.4 Alternativ 2: Landsdelsmodell med 5-7 regioner

Beskrivelse

Alternativet innebærer at det innføres en felles regional standardinndeling bestående av 5-7 enheter for den regionale staten og det regionale folkevalgte nivå (fylkeskommunen). Modellen vil innebære radikale endringer for inndelingen til det regionale politiske nivå og institusjoner som NAV, fylkesmannen og Innovasjon Norge. Modellen vil til en viss grad kunne sammenfalle med flertallet av de regionale statsetater som har en inndeling mellom 5-7 regioner. Imidlertid vil antagelig inndelingen innebære en radikal endring for de etater som har en inndeling i ”spesialregioner”, for eksempel Fiskeriforvaltningen og Kystverket som delvis følger fylkene og delvis områder som omfatter mange fylker. Modellen gir større potensial for overføring av flere statlige oppgaver til det regionale politiske nivå, enn modellen med 10-12 regioner.

Begrunnelse og egenskaper

Landsdelsmodellen kan imøtekommne behovet for en ”en til en” organisering av det regionale politiske nivå og hoveddelen av regional statsforvaltning. En ”en til en” inndeling ville kunne styrke den regionale politiske innflytelse over statlig virkemiddelbruk fordi for eksempel én planmyndighet og ikke flere skal legge premisser for samfunnsutviklingen. En sammenfallende inndeling for mange av statens etater og folkevalgt regionalt nivå kan også bidra til større grad av likeverdighet og legge grunnlag for felles prioriteringer og koordinert virkemiddelbruk på områder der det er naturlig. Sammenfallende inndeling ville samle det demokratiske og det statlige system i større grad enn i dag og kan legge til rette for et felles blikk på regionale utfordringer knyttet til for eksempel beredskap, infrastruktur og ressursdisponering.

En mer identisk inndeling vil også kunne forenkle samarbeid og beslutningsprosesser både for staten og regionalt folkevalgt nivå. Regionale statsetater som innenfor sin region i dag må forholde seg til flere fylkeskommuner med ofte ulike arbeidsformer og prioriteringer, kan få forenklet rammer for samhandlingen. Videre kan den regionale påvirkningskraften overfor sentral stat bli styrket dersom regiongrensene i større grad var sammenfallende. Regionene

ville i større grad enn i dag sammenfalle med sammenhengende tettsteder og ABS-regioner.

En positiv konsekvens for kommunene vil for det første være at det blir færre inndelingsgrenser å forholde seg til. Antall kommuner med grenseproblematikk vil bli færre. For det andre vil bedre sammendall med ABS-regionene også være en fordel sett fra kommunenes synspunkt. For det tredje vil det være potensial for en mer samordnet regional utvikling fordi regional stat og regionalt politisk nivå som hovedregel sammenfaller.

Imidlertid vil modellen ikke møte utfordringer knyttet til geografisk avstand med mindre antall kommuner reduseres. Nåværende opplevde avstandsproblematikk videreføres og kan forsterkes ved at fylkesmannen, regionalt folkevalgt nivå og NAV vil få en betydelig større regional geografi. Det kan være en utfordring å skape tette og gode koblinger mellom regional stat/regionalt politisk nivå og kommunene både innen tjenesteyting og utviklingsarbeid.

Imidlertid vil en endring i kommunestrukturen kunne redusere noen av avstandsutfordringene og styrke potensialet for dialog og kontakt mellom den enkelte kommune og regional stat/regionalt politisk nivå.

En tilleggsdimensjon ved landsdelsmodellen er at den har et større potensial for å overta flere statlige oppgaver enn modellen med 10-12 regioner. De politiske regionene vil få et betydelig innbyggergrunnlag og være funksjonelle for mange statlige oppgaver. En overføring vil kunne begrunnes ut fra et demokratiperspektiv, men viktigst i denne sammenheng, ut fra hensyn til å se sektorer og lokale og regionale behov i sammenheng. De påpekte samhandlingsutfordringene som følge av inndelingen og oppgavefordelingen vil dermed kunne reduseres fordi mer oppgaveansvar samles til ett organ. Imidlertid vil det kreve at regionalt politisk nivå evner å ivareta sektorsamordning internt i egen organisasjon. For kommunene vil denne modellen kunne legge til rette for enklere vilkår for samhandlingen. Kommunene vil forholde seg til færre aktører og presumptivt en mer enhetlig opptreden i samhandlingen fra regional side.

Sluttnoter til tabell 2.1

¹ Kartverket: Buskerud inngår sammen med Oslo og Akershus.

² Forbrukerrådet: Asker, Bærum og Follo i Akershus inngår sammen med Østfold.

³ Forbrukerrådet: Romerike inngår sammen med Hedmark og Oppland.

⁴ Heimevernet: Distrikt 09 omfatter også deler av Sogn og Fjordane.

⁵ Heimevernet: Distrikt 11 omfatter deler av Sogn og Fjordane.

⁶ Bispedømmer: Asker og Bærum inngår i Oslo.

⁷ Bispedømmer. Akershus unntatt Asker og Bærum inngår i Borg.

⁸ NVE: Sunnmøre og Romsdal inngår i Vest.

⁹ NVE: Nordmøre og Nordland sør for Saltfjellet inngår i Midt.

¹⁰ NVE: Nordland nord for Saltfjellet inngår i Nord.

¹¹ Bufetat: Oslo kommune ivaretar BUF-etats oppgaver selv med unntak av familievernet.

¹² Lagdømmer: Asker, Bærum og Follo i Akershus inngår i Borgarting. Romerike i Akershus inngår i Eidsivating

¹³ Lagdømmer: Sande og Svelvik i Vestfold inngår i Borgarting.

¹⁴ Lagdømmer: Sirdal i Vest-Agder inngår i Gulatings.

¹⁵ Statbygg: Nordland nord til Bodø inngår i Midt.

¹⁶ Statbygg: Nordland nord for Bodø inngår i Nord.

¹⁷ Husbanken: Region Bodø inkluderer Sør-Troms. Region Hammerfest inkluderer Nord-Troms og Tromsø

¹⁸ El-tilsyn: Dekker også Rogaland sør for Boknafjorden

¹⁹ El-tilsyn: Dekker Rogaland nord for Boknafjorden