

DFØ-rapport 2022:5

Færre og bedre

- en evaluering av statsforvalterstrukturen

Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet evaluert den gjeldende strukturen for statsforvalterembetene.

Vi takker alle informanter og bidragsyttere til rapporten. En særlig takk rettes til referansegruppen og kontaktpersonene i statsforvalterembetene som har gitt viktige innspill og god hjelp underveis.

DFØ står ansvarlig for innholdet og vurderingene i rapporten. Oppdraget er utført av Aud-Sissel Meringdal, Ingunn Botheim, Eivor Bremer Nebben og Siri Bjørtuft Ellingsen (prosjektleder). Elisabeth Taraldsen Hyllseth (fungerende avdelingsdirektør/seksjonssjef) har vært prosjektansvarlig.

Oslo, 30. september 2022

Hilde Nakken

Divisjonsdirektør

Innhold

Forord	1
1 Hovedfunn og vurderinger	4
1.1 Våre hovedfunn	4
1.2 Våre vurderinger og anbefalinger	8
1.2.1 En strukturendring i en krevende tid	8
1.2.2 Dagens struktur fungerer godt.....	8
1.2.3 Samordning må fortsatt prioriteres.....	9
1.2.4 Praksis må bli likere på tvers av embetene	9
1.2.5 Digital dialog er bra, men ikke nok alene	10
1.2.6 Utfordringene med saksbehandlingstid må tas på alvor.....	11
1.2.7 Uheldig med detaljerte føringer for organisering	11
1.2.8 Lik inndeling som fylkeskommunen er ikke viktig for statsforvalterens oppgaveløsning.....	12
1.2.9 Statsforvalterstrukturen bør ikke endres tilbake til slik den var	13
1.2.10 Utforske ytterligere oppgavedeling mellom embetene?	14
2 Mandat og bakgrunn for evalueringen	15
2.1 Oppdrag og mandat for evalueringen	15
2.2 Bakgrunn og mål for endringen av statsforvalterstrukturen i 2019	16
2.3 Evalueringens problemstillinger.....	17
2.4 Metodisk design og avgrensninger	18
2.5 Leseveiledning.....	19
3 Statsforvalteren som embete	20
3.1 Statsforvalterens oppgaver og roller.....	20
3.2 Generalistorgan med innslag av oppgavedeling og spesialisering	21
3.3 Styringen av statsforvalteren.....	22
3.4 Embetenes geografiske struktur, årsverk og turnover	22
3.5 Sentrale føringer for kontorsteder og fordeling av ansatte.....	25
3.6 Ambisjoner knyttet til effektivisering og gevinstrealisering.....	26
4 Alt i alt fungerer strukturen bra	29
4.1 Ny struktur er i ferd med å sette seg.....	29
4.2 Styringsetatene mener statsforvalterembetene er styrket med dagens struktur...	30
4.3 Embetsledelsene mener de har kommet styrket ut av ny struktur	31
4.4 Kommunene er i hovedsak tilfredse med statsforvalteren	31
5 Fagmiljøene i de sammenslåtte embetene er styrket.....	36
5.1 Dagens struktur legger til rette for økt kapasitet og kvalitet.....	36
5.2 Delte kontorsteder, høy turnover og pandemi har påvirket fagmiljøene	39
5.3 Generelt god tilgang på søkere, med noen rekrutteringsutfordringer	40
5.4 Delte fagmiljøer gir mer fjernledelse	41
6 Embetenes praksis har blitt likere	43
6.1 Praksis er harmonisert i nye embeter.....	43
6.2 Fortsatt forskjeller i praksis mellom embeter	44
7 Statsforvalteren som bindeledd og iverksetter er viktig	47
7.1 Iverksetterrollen er ivarettatt i ny struktur	47
7.2 Lokalkunnskapen er god, men under press?	48
7.3 Dialogen med kommunene er i endring	51
7.3.1 Dialogen med kommunene er god	51
7.3.2 En dreining av oppmerksomhet mot de mest sårbare kommunene	53
7.3.3 Mer digital dialog.....	53

Færre og bedre	Innhold
7.4 Ulike oppfatninger av statsforvalteren som initiativtaker.....	54
8 Statsforvalteren styrket som rettssikkerhetsinstans.....	57
8.1 Rollen som rettssikkerhetsinstans har hatt en positiv utvikling	57
8.2 Bred enighet om at statsforvalteren løser rettssikkerhetsoppgavene på en god måte	59
9 Statsforvalteren utfordret som tverrsektoriell samordner.....	61
9.1 Rollen som samordningsmyndighet ivaretas på en god måte	61
9.1.1 Samarbeid på tvers har fått lavere prioritet i omstillingsperioden	62
9.1.2 Mer krevende å samordne øvrig regional stat.....	64
10 Statsforvalterens geografiske inndeling.....	66
10.1 Ulike oppfatninger om hvor viktig det er å følge fylkeskommunens inndeling.....	66
10.1.1 Kommunene er mer opptatt av lik inndeling enn statsforvalterne.....	66
10.1.2 Respondentene fra fylker som skal deles er minst opptatt av å følge fylkeskommunens inndeling.....	67
10.1.3 Styringsetatene mener lik inndeling ikke er viktig.....	69
10.1.4 Andre hensyn er viktigere enn lik inndeling med fylkeskommunen	70
10.2 En eventuell deling av statsforvalterembeter vekker bekymring	72
10.2.1 Risiko for svekkede fagmiljøer og redusert rettssikkerhet	72
10.2.2 Det som var, finnes ikke lenger	75
11 Metode	76
11.1 Datainnhenting gjennom dokumentstudier, spørreundersøkelser og intervjuer ...	76
11.2 Dokumentstudier	77
11.3 Spørreundersøkelser.....	78
11.3.1 Spørreundersøkelse til alle landets kommuner.....	78
11.3.2 Spørreundersøkelse til statsforvalterembetene ved ledelsen	79
11.4 Intervjuer	80
11.4.1 Referansegruppe	81
11.5 Omkringliggende faktorer.....	82
Dokument- og referanseliste	84
Vedlegg 1: Oversikt over statsforvalternes styringsetater	86
Vedlegg 2: Nøkkeltall om finansiering, årsverk og bevilgninger.....	87
Vedlegg 3: Spørreundersøkelsene	93

1 Hovedfunn og vurderinger

I 2019 gikk vi fra å ha 18 til 10 statsforvalterembeter. DFØs undersøkelse viser at dagens statsforvalterstruktur fungerer godt og at sammenslåingene har hatt en positiv innvirkning på hvordan statsforvalteren ivaretar sine ulike roller. Tydeligst kommer dette til uttrykk for statsforvalteren som rettssikkerhetsinstans. DFØ finner få grunner til at fylkeskommunens inndeling bør definere statsforvalterens inndeling. Tilgang på kompetanse og muligheter for å utvikle solide fagmiljøer er viktigere for statsforvalterens oppgaveløsning enn sammenfallende inndeling med fylkeskommunen.

DFØ har på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet evaluert dagens statsforvalterstruktur. Evalueringen skal besvare to hovedspørsmål:

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

Funnene er basert på data innhentet fra kommunene, statsforvalterembetene og styringsetatene. Evalueringen tar for seg hvordan dagens struktur fungerer, med vekt på endringen som har skjedd i de sammenslåtte embetene. I lys av at fylkene Troms og Finnmark, Vestfold og Telemark og Oslo og Viken er vedtatt delt opp igjen, har vi sett ekstra nøye på embetene som i dag dekker disse fylkene.

I dette kapitlet presenterer vi våre hovedfunn og vurderinger. En fylldigere presentasjon av undersøkelsen og funnene følger i kapitlene bak.

1.1 Våre hovedfunn

Høy tilfredshet med statsforvalterne

Evalueringen viser at både styringsetatene og kommunene er fornøyde med statsforvalterne. Det er relativt kort tid siden endringene trådte i kraft, men de nye embetene er i ferd med å sette seg. Kommunenes tilfredshet med statsforvalteren varierer likevel mellom embeter og mellom fagområder. Kommunene er mest fornøyde med samfunnssikkerhet og beredskapssaker og minst fornøyde med areal- og plansaker. Videre finner vi at saksbehandlingstid er en utfordring, noe den også var da vi gjorde en tilsvarende undersøkelse i 2010. Vi finner ikke noe tydelig skille mellom kommuner i sammenslåtte og ikke-sammenslåtte embeter.

Færre og bedre

Det er enklere med 10 enn 18 embeter

Endringen fra 18 til 10 embeter har ifølge styringsetatene forenklet styringen, og embetsledelsen opplever et tettere kollegium på tvers av embeter nå som de er færre. Hovedinntrykket er at også embetene selv er fornøyde med dagens struktur. Embetene er etter sammenslåingene også blitt likere enn de var både i geografisk størrelse og innbyggertall og i sakstilfang, kompetanse og størrelse på fagmiljøer. Det gjør dem mer sammenlignbare for styringsetatene og gjør det mer relevant å samarbeide på tvers for embetene.

Fagmiljøene er styrket

Et hovedfunn i evalueringen er at fagmiljøene i de sammenslåtte embetene er styrket. Både embetene selv og styringsetatene mener fagmiljøene er blitt mer solide og at oppgaveløsningen dermed har fått bedre kvalitet. Kommunene er også fornøyde med statsforvalterens fagkompetanse. Fagmiljøene har fått større kapasitet og er mindre sårbare ved fravær. Større fagmiljøer legger videre til rette for økt kvalitet gjennom bredere sakstilfang og bedre muligheter for sparring og faglige diskusjoner.

Praksis er blitt mer harmonisert

De sammenslåtte embetene har jobbet systematisk med å utvikle lik rettsanvendelse og likere måter å jobbe på innenfor det nye embetet, og har i stor grad lykket med dette. Mellom embeter er det imidlertid fortsatt nokså stor variasjon på enkelte områder, og det er behov for å jobbe for økt harmonisering av praksis på tvers av embeter på områder der likhet er viktig.

Rettsikkerheten er styrket

Det er bred enighet om at statsforvalteren løser rettsikkerhetsoppgavene sine på en god måte. Samtidig er det en gjennomgående oppfatning at rettsikkerheten er styrket i de sammenslåtte embetene som følge av styrkede fagmiljøer. Det er særlig de tidligere minste embetene som opplever en styrking av både kompetanse og kapasitet.

Lokalkunnskapen er god, men under press?

Strukturendringen innebærer at de sammenslåtte embetene har fått ansvar for et større geografisk område og flere kommuner. Embetenes lokalkunnskap oppleves fremdeles som god, men vi hører også bekymring for at den har blitt noe svekket. De sammenslåtte embetene beskriver en situasjon med flere kommuner de skal følge opp, større arealer de skal dekke, færre besøk ute og i tillegg en stor utskifting av ansatte. Selv om kontorstedene er de samme som tidligere og at embetene bruker tid på å bli kjent med sine «nye kommuner», opplever noen kommuner at statsforvalteren er blitt fjernere.

Dialogen med kommunene er i endring

Undersøkelsen dokumenter en utvikling i dialogen mellom statsforvalteren og kommunene som bare delvis henger sammen med strukturendringene. Overgangen til mer digital kontakt ble framskyndet av covid-19-pandemien, og er blitt en innarbeidet måte å jobbe på. I tillegg har det i alle embetene over tid skjedd en dreining mot en mer formalisert og mindre personbasert kontakt med kommunene. Med sammenslåingen har dette blitt spesielt merkbart for de minste embetene der kontakten med kommunene var mer preget av personlige relasjoner. Økt bruk av kommunebilder og en mer risikobasert tilnærming i kommunedialogen, gjør også at statsforvalteren i større grad retter ressursene mot de mest sårbare kommunene.

Samordningen blir godt ivaretatt, men er blitt mer krevende

Både kommunene og embetene selv er tilfredse med hvordan statsforvalteren fyller sin samordningsrolle. Statsforvalterne opplever samtidig at samordning av regionale statsetater opp mot kommunene har blitt mer krevende, ettersom mange etater har gått over til landsdekkende oppgaveløsning og dermed ikke lenger har de samme regionale kontaktpunktene.

I de sammenslåtte embetene synes samordningen mellom egne fagområder å ha blitt noe svekket. Arbeidet med å harmonisere praksis innenfor de enkelte fagområdene og å sette de nye fagavdelingene, ser ut til å ha gått på bekostning av samarbeid og samordning med de andre fagavdelingene for en periode.

Lik inndeling som fylkeskommunen er ikke avgjørende

Historisk har statsforvalterembetene og fylkeskommunene hatt sammenfallende geografisk inndeling, med unntak av Statsforvalteren i Oslo og Viken som omfatter to fylker. Kommunene mener at lik inndeling som fylkeskommunen er viktig. Sammenholdt med andre hensyn er det likevel få som mener det bør være det avgjørende for inndelingen av statsforvalterembetene. Kommunene i de tre fylkene som skal deles er mindre opptatt av lik inndeling enn kommunene i de øvrige fylkene. Styringsetatene og embetsledelsene mener lik inndeling er av mindre betydning. Det samme framgår av spørreundersøkelsen til ledere i embetene og intervjuene vi har hatt med medarbeidere i fire av embetene. De uttaler at det er kommunene, sammen med innbyggere, næringsliv og helseforetak, som er statsforvalternes primære målgruppe, ikke fylkeskommunen.

Alle understreker at det er viktig at fylkenes yttergrenser følges selv om ett embete skulle favne flere fylker.

De færreste ønsker å gå tilbake til det som var

Blant informantene i embetene, kommunene og styringsetatene finnes det flere som gir uttrykk for at de ikke synes alle sammenslåingene som ble gjort i 2019 var gode grep, eller at den geografiske inndelingen som da ble valgt er god. Det er likevel de færreste som ønsker en reversering av dagens struktur, og mange uttrykker bekymring dersom embetene blir delt. Det blir primært begrunnet med en frykt for at en endring tilbake til gammel struktur vil kunne føre til svekkede fagmiljøer og redusert rettssikkerhet. I tillegg argumenteres det med at slike omorganiseringer kan føre til nye runder med omstillingskostnader i form av høy turnover, lavere produktivitet og omstillingstrøtthet hos de ansatte. Et tredje poeng er at det ikke er mulig å gå tilbake til slik det var uten å bygge opp embeter fra start igjen, fordi de gamle organisasjonene på de ulike kontorstedene ikke lenger finnes.

Bekymring for at embeter blir delt

Når det gjelder de tre embetene der deling kan bli aktuelt, er det knyttet størst bekymring til konsekvensene av en deling av Troms og Finnmark. Det er her vi får tydeligst tilbakemeldinger på at sammenslåingen av embetene har medført en styrking av fagmiljøene og derigjennom bedre oppgaveløsning og økt rettssikkerhet for kommunene og befolkningen både i Finnmark og i Troms. Ved en eventuell deling er våre informanter fra styringsetatene, embetsledelsen og kommunene i Finnmark bekymret for at disse gevinstene vil gå tapt, og at det særlig vil gå ut over de tidligere finnmarkskommunene.

Også i Vestfold og Telemark mener våre informanter i embetet og i styringsetatene at sammenslåingen har gitt gode resultater i form av blant annet styrkede fagmiljøer og harmonisering av praksis. Flere reiser spørsmål ved om det vil være behov for en egen statsforvalter i Vestfold, som ved en deling kun vil ha seks relativt store kommuner med begrenset behov for veiledning. Samtidig er befolkningsmengden i Vestfold relativt stor. Flere mener også at en oppsplitting vil være uheldig for telemarkskommunene ettersom de særlig har dratt nytte av de styrkede fagmiljøene.

Flere gir uttrykk for at det vil ha færre negative konsekvenser å dele statsforvalterembetet i Oslo og Viken enn de to andre. Mange mener embetet er for stort og spørreundersøkelsen viser at kommunene på noen områder er mindre fornøyde med Statsforvalteren i Oslo og Viken enn med andre embeter. Våre informanter, både blant kommunene, i styringsetatene og i embetet er likevel skeptiske til en deling også her. De viser til at embetet nå er i ferd med å finne sin form, at fagmiljøer er styrket og at en endring vil innebære store omstillingskostnader.

1.2 Våre vurderinger og anbefalinger

1.2.1 En strukturendring i en krevende tid

Dagens statsforvalterstruktur ble iverksatt i 1. januar 2019, og hadde virket i tre år da denne evalueringen startet. Det er i seg selv kort tid, og en slik evaluering må alltid ta høyde for at slike omstillingsprosesser er krevende og vil prege virksomhetene og deres oppgaveutførelse over flere år. Dette har blitt ekstra krevende her som følge av at utbruddet av covid-19-pandemien i mars 2020 stilte helt ekstraordinære krav til embetene i 2020 og 2021. Statsforvalteren skal på regionalt nivå samordne den sivile krisehåndteringen og embetet har også et faglig ansvar knyttet til blant annet smittevern, helse og oppvekst. Statsforvalteren var dermed en svært sentral aktør under pandemien. I 2022 startet krigen i Ukraina som stilte nye krav til embetene. Dette er et viktig bakteppe når vi vurderer resultatene fra strukturendringen så langt.

1.2.2 Dagens struktur fungerer godt

Vår hovedkonklusjon er at dagens statsforvalterstruktur fungerer godt. Statsforvalterne viser gode resultater etter strukturendringen, til tross for at de har stått i omstilling og i pandemi. Kommunene er tilfredse med embetene, og styringsetatene og embetsledelsene er samstemte i at strukturendringene har gitt sterkere og mindre sårbare fagmiljøer, som i neste omgang legger til rette for høyere kvalitet i oppgaveløsningen.

Sammenlignet med resultatene i en kommuneundersøkelse som vi gjorde i 2010 registrerer vi at kommunene jevnt over er noe mindre fornøyde med statsforvalteren nå enn da. Det er ikke mulig å si hva årsaken til det er. Noe kan skyldes strukturendringene, men det har også skjedd andre endringer siden 2010. Det stilles generelt flere nasjonale krav til kommunene nå enn i 2010, noe som gjør at kommunene kan oppleve at staten – og dermed statsforvalteren – styrer strammere. Alle embetene har opplevd budsjettkutt som følge av ABE-reformen, og noen embeter har fått reduserte budsjetter som følge av ny budsjettfordelingsmodell. Alt dette er faktorer som kan påvirke kommunenes tilfredshet med statsforvalteren.

Det er derfor viktig å ikke utelukkende bedømme statsforvalternes oppgaveløsning etter hvor fornøyde kommunene er. Statsforvalterne har en sentral rolle som rettssikkerhetsinstans og som iverksetter av nasjonal politikk. Det innebærer at de i mange saker vil treffe beslutninger som kommunene er uenige i og som går imot lokale ønsker. Det er også viktig å legge vekt på styringsetatenes vurderinger av embetene, og her er tilbakemeldingene entydige: endringene i statsforvalterstrukturen har bidratt til sterkere fagmiljøer og bedre kvalitet på oppgaveløsningen.

1.2.3 Samordning må fortsatt prioriteres

Strukturendringen har ført til en økt harmonisering av rettsanvendelsen på ulike områder. Først og fremst kommer dette til syne innenfor de sammenslåtte embetene, som har jobbet aktivt og målrettet for å samle to, eller tre, tidligere fagmiljøer til ett. Undersøkelsen vår viser at de i stor grad har lykket med dette.

Erfaringen fra de sammenslåtte embetene er at oppbygging av nye fagmiljøer til dels har gått på bekostning av helheten i organisasjonen i en overgangsperiode. Økt spesialisering betyr færre generalister som har overblikket over flere fagområder. Det kommer fram i vår undersøkelse at både embetene selv og kommunene opplever at fagområdene ikke snakker godt nok sammen. Noe har alltid vært slik, og noe har blitt tydeligere etter sammenslåing. Dette er en generell fare i alle organisasjoner som vokser og som er store. Spesielt i en omstillingsfase kan virksomheter og enheter bli introverte og trenge tid til å konsolidere seg. Men når dette nå faller mer på plass, må det jobbes like målrettet med å koordinere og samordne seg på tvers av fagmiljøer som innad i det enkelte fagmiljø, for å sikre at de samlede tjenestene utad blir best mulig for kommunene.

Som følge av at stadig flere regionale statsetater har gått over til en funksjonsbasert organisering med landsdekkende oppgaveløsning, har også statsforvalterens samordningsrolle blitt mer krevende. Dette er en utvikling som har skjedd uavhengig av statsforvalterstrukturen. Etter DFØs vurdering er det viktig å ta tak i dette spørsmålet fordi det på sikt kan svekke statsforvalterens mulighet til regional samordning. I DFØ-rapporten «Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater» (DFØ 2022:4), reiser vi blant annet spørsmål om etatene bør formalisere en regional koordinatorrolle som kan kompensere for denne utviklingen. Dette bør vurderes nærmere, også sett i lys av denne evalueringen.

DFØ anbefaler:

- **Embetene må sørge for bedre intern samordning mellom fagområder ut mot kommunene**
- **Departementene må legge til rette for at ulempene som følger av funksjonsorganisering av statlige etater for statsforvalterens samordningsrolle blir kompensert**

1.2.4 Praksis må bli likere på tvers av embetene

Et av målene med strukturendringene var å oppnå likere praktisering av rettsregler mellom embetene, på områder der likhet er viktig. Slik harmonisering av praksis har også i noen grad skjedd mellom embetene. Det er enklere for både styringsetatene og embetene å få til likere

Færre og bedre

praksis mellom 10 enn mellom 18 embeter. Men selv om embetene har blitt færre og likere, er det fortsatt forskjeller i hvordan embetene praktiserer rettsregler. Dette viser seg gjennom restanseprosjektene, der saker blir fordelt på flere embeter, og i saker der embetene er settstatsforvaltere for hverandre.

Etter vår vurdering er det naturlig at embetene har brukt tid på å konsolidere seg internt. Men det er nå behov for at det jobbes mer systematisk med å få erfaringsdeling på tvers av embeter og at embetene gjør sin praksis tilgjengelig for andre. Styringsetatene har også et ansvar her gjennom å tilrettelegge for møteplasser, der slik erfaringsdeling på tvers av embeter kan skje.

DFØ anbefaler:

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

1.2.5 Digital dialog er bra, men ikke nok alene

Statsforvalterens rolle som bindeledd mellom stat og kommune er noe av kjernen ved statsforvalterembetene. For å ivareta den må statsforvalteren kjenne kommunene sine.

Sammenslåing av embeter betyr at noen embeter har fått ansvar for et større geografisk område og for flere kommuner. På den ene siden styrker sammenslåing til større embeter fagmiljøer og bygger kompetanse på fagspesifikke områder. På den andre siden kan sammenslåingene gjøre det mer krevende å opprettholde god og helhetlig kunnskap om lokale forhold i et stort antall kommuner med ulike utfordringer. Funnene fra vår undersøkelse kan tyde på at selv om lokalkunnskapen til statsforvalterne er god, opplever noen kommuner at statsforvalteren har blitt fjernere etter at embeter har blitt slått sammen.

God lokalkunnskap fordrer god dialog og kontakt med kommunene. Vårt inntrykk er at denne dialogen med kommunene er i utvikling. Blant annet er kontakten blitt mindre personavhengig, mer formalisert og mer digital. Dette må sies å være en generell trend som ikke er særskilt knyttet til statsforvalterne og strukturendringen, og som har skutt fart som følge av covid-19-pandemien. Sammenstilling av informasjon om kommunen i «kommunebilder» oppfattes som et framskritt både i embetene og i kommunene. Det gir en oversikt og systematikk i relasjonen til kommunene som oppleves som et ubetinget gode.

Etter vår vurdering må digital kontakt kombineres med fysiske møter. Profesjonell avstand og god rolleforståelse må kombineres med nødvendig kunnskap om kommunene og tett og god dialog. Når behovet er å ivareta rettsikkerheten veier det første hensynet tyngst, mens når behovet er å tilpasse nasjonal politikk etter lokale forhold veier det andre hensynet tyngst. Samtidig er lokalkunnskap og god dialog med kommunene en suksessfaktor for at

Færre og bedre

statsforvalteren kan oppfylle rollen som bindeledd mellom stat og kommune, og også ivareta rettssikkerhetsoppgavene på en best mulig måte. Dette er i tråd med hva vi har sett i andre undersøkelser – dialog gir bedre styring og mer effektiv iverksetting av nasjonal politikk (Difi 2019b, DFØ 2020). Sterke fagmiljøer og god lokalkunnskap må gå hånd i hånd.

DFØ anbefaler:

- **Embetene må sørge for god og tilpasset dialog med kommunene**

1.2.6 Utfordringene med saksbehandlingstid må tas på alvor

Evalueringen viser at kommunene ikke er fornøyde med saksbehandlingstiden hos statsforvalterne. Lang saksbehandlingstid er en utfordring som gjelder generelt for alle embetene, og som har vært en gjennomgående utfordring over tid også før omleggingen til dagens struktur jf. kommuneundersøkelsen fra 2010. Det er etter vår vurdering viktig at statsforvalterne – og styringsetatene – tar på alvor de utfordringene som embetene har med saksbehandlingstid på noen fagområder. Det er ikke tilstrekkelig å iverksette tiltak etter at restanselistene har vokst seg lange; målet må være at de ikke blir for lange i utgangspunktet.

DFØ anbefaler:

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

1.2.7 Uheldig med detaljerte føringer for organisering

For de sammenslåtte statsforvalterembetene ble det lagt ulike politiske føringer for lokalisering av kontorsteder og organisering. Av hensyn til fordeling av arbeidsplasser ble hovedsetet for fylkeskommunen og statsforvalterembetet plassert på ulike steder. Det lå også en føring om at kontorstedene i hovedsak skulle opprettholde tidligere antall arbeidsplasser, med mindre annet var bestemt. Slike føringer for plassering av fysiske kontorsteder er ikke uvanlig. Innlandet og Vestfold og Telemark fikk imidlertid også føringer for hvordan de skulle organisere seg internt, nærmere bestemt antall avdelinger som skulle være på de ulike kontorstedene. Vestfold og Telemark gir uttrykk for at dette ble opplevd som en begrensning i deres muligheter til å innrette organisasjonen på en mest mulig effektiv og hensiktsmessig måte.

DFØ deler denne oppfatningen. I ulike rapporter har vi pekt på at departementenes styring av underliggende virksomheter har vært lite overordnet og tatt til orde for å redusere detaljstyringen, øke handlingsrommet og ansvarliggjøre virksomhetene i tråd med prinsippene innenfor mål- og resultatstyringen (Difi 2019a, Difi 2019b). Innenfor rammene av politiske beslutninger om hvor embetet skal lokaliseres, mener vi det er viktig å holde fast

ved et prinsipp om at virksomhetene selv må bestemme sin interne organisering med tanke på hva som gir best oppgaveløsning.

1.2.8 Lik inndeling som fylkeskommunen er ikke viktig for statsforvalterens oppgaveløsning

I lys av beslutningen om å dele opp fylkene, har spørsmålet om hvorvidt også statsforvalterembetene må deles igjen blitt reist. Historisk har disse enhetene hatt lik geografisk inndeling, med unntak av Statsforvalteren i Oslo og Viken som dekker to fylker.

Som beskrevet i kapittel 10 er det delte meninger om hvor viktig det er at statsforvalterne har sammenfallende grenser med fylkeskommunene. Vår undersøkelse viser imidlertid at sammenholdt med andre hensyn, er det få som mener at fylkeskommunens grenser bør være avgjørende for inndelingen av statsforvalterne.

DFØ deler denne vurderingen. Fylkeskommunen er en viktig målgruppe og samarbeidspart for statsforvalteren, men det er kommunene, sammen med innbyggere, næringsliv og andre statlige etater, som er statsforvalternes primære målgrupper. For statsforvalteren er fylkeskommunen i mange sammenhenger én kommune blant flere. Statsforvalteren er minst like avhengig av et godt samarbeid med regionale statsetater. Disse følger som hovedregel ikke fylkeskommunens inndeling, og har vanligvis færre regionskontorer enn det er fylker. Det er lite som tilsier at sammenfallende geografisk inndeling mellom statsforvalteren og fylkeskommunen er viktigere enn sammenfallende geografisk inndeling mellom statsforvalteren og andre statlige regionale etater.

Sammenfallende inndeling med fylkeskommunen ble tillagt betydelig vekt da nåværende statsforvalterstruktur ble vedtatt. Samtidig var det blant annet utfordringer med kompetanse og kapasitet innenfor enkeltområder som lå til grunn for behovet for å endre statsforvalterstrukturen. Vår undersøkelse viser at dette i stor grad har blitt bedre etter sammenslåingene.

Etter DFØs vurdering har sammenfallende geografisk inndeling mellom statsforvalteren og fylkeskommunen liten betydning for statsforvalterens oppgaveløsning. Vi mener tilgang på kompetanse og muligheten til å utvikle gode fagmiljøer bør tillegges stor vekt ved inndeling av embetene, og at dette er viktigere enn at statsforvalteren og fylkeskommunen har sammenfallende inndeling. Det er imidlertid viktig at embetene følger fylkenes yttergrenser, slik at det enkelte fylket ikke må forholde seg til flere embeter.

DFØ anbefaler:

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

1.2.9 Statsforvalterstrukturen bør ikke endres tilbake til slik den var

Alt i alt viser evalueringen at styringsetatene, embetene selv og kommunene opplever at dagens struktur fungerer godt. Videre er det slik at de forbedringsområdene som er identifisert i evalueringen, så som saksbehandlingstid, samordning og harmonisering av praksis, ikke lar seg løse ved å endre strukturen. Det er derfor ikke tydelig for DFØ hva som vil være nytten av en eventuell endring av strukturen tilbake til slik den var, særlig ikke sett opp mot kostnadene det vil medføre.

Omstillingen har kostet, både i form av høyere turnover, uro i organisasjonen og lavere måloppnåelse i en periode. Sammenslåingen har betydd at fagområder er bygget ned på noen kontorsteder og bygget opp på andre steder. Ledelsen i de sammenslåtte embetene gir uttrykk for at organisasjonen først nå er i ferd med å sette seg, og at det er nå man virkelig kan begynne å høste fruktene av endringene. Dersom embetene skal splittes opp igjen blir det som å begynne på nytt. Det som var er ikke mer, og dersom man skal tilbake til de gamle embetene er det helt nye organisasjoner som må etableres.

For alle de tre embetene er det grunn til å anta at ny uro internt vil føre til nye runder med lavere produktivitet og høy turnover, slik embetene opplevde ved omorganiseringen i 2019. I tillegg er det i løpet av omstillingsprosessen gjort betydelige budsjettkutt som har medført at dagens embeter til sammen har færre stillinger enn de gamle embetene hadde hver for seg. Det betyr at det sannsynligvis vil bli behov for å tilføre mer ressurser hvis det skal opprettes nye embeter.

Undersøkelsen vår tyder på at en eventuell deling vil få størst negative konsekvenser for Troms og Finnmark, men det vil også være uheldig for Vestfold og Telemark om embetene deles. For begge embetene er vi usikre på om det er mulig å bygge opp solide nok fagmiljøer to steder, tilsvarende det vi finner i dagens embeter. Også for Oslo og Viken vil det eventuelt være behov for å bygge opp fagmiljøer på nytt, med de omstillingskostnadene dette innebærer.

Dersom det likevel skulle bli aktuelt å endre på noen av embetene, bør det gjøres en grundig vurdering av de totale konsekvensene for hvert enkelt embete av å sette i gang en ny og kostnadskreven omstillingsprosess. Etter vår vurdering er det videre ingen god løsning å endre strukturen tilbake til slik det var før 2019. Å frigjøre seg fra premisset om at statsforvalterembetene skal følge fylkesinndelingen, vil også åpne muligheten for å gjøre en mer helhetlig vurdering av hvordan fylkene eventuelt bør deles mellom embetene.

DFØ anbefaler:

- **Statsforvalterstrukturen bør ikke endres tilbake til slik den var**
- **Dersom det skulle bli aktuelt å vurdere strukturen, må kostnader og nytte av ny inndeling vurderes grundig. Hvert embete bør vurderes for seg, der hensynet til rettssikkerhet og kvalitet på tjenestene må veie tungt.**

1.2.10 Utforske ytterligere oppgavedeling mellom embetene?

Evalueringen har vist at fagmiljøene har blitt styrket som følge av sammenslåing av embeter. Samtidig har det kommet fram at samarbeid på tvers i form av både uformelle nettverk og fagmiljøer og mer formalisert oppgavedeling supplerer dette. Slikt samarbeid på tvers er en styrke for embetene.

Dersom det blir aktuelt å dele ett eller flere av de nåværende embetene, blir spørsmålet om ytterligere arbeidsdeling mellom embetene mer aktuelt. Hvis det igjen blir mindre embeter med små og sårbare fagmiljøer, kan det diskuteres om det er nødvendig å bygge opp alle funksjoner i alle embeter igjen. Arbeidsdeling kan eventuelt også være en overgangsordning for embeter som må bygges opp på nytt.

Spesialisering og oppgavedeling mellom embeter er imidlertid ikke uproblematisk, og det bryter med generalistprinsippet for statsforvalterne. Etter vår vurdering er det mest aktuelt med spesialisering på avgrensede fagområder som ikke krever lokalkunnskap. I tillegg kan spesialisering vurderes på oppgaver som krever særskilt spesialistkompetanse og hvor det er behov for å samle erfaringsgrunnlaget. Ved eventuell spesialisering mener DFØ at man må være oppmerksom på å spre oppgaver på ulike embeter, for å sikre opprettholdelse av gode fagmiljøer og legitimitet i alle regioner. Dette kan eventuelt utforskes ytterligere, gjennom pilotering og forsøk på enkeltområder.

2 Mandat og bakgrunn for evalueringen

I dette kapitlet beskriver vi oppdrag og mandat for evalueringen, bakgrunn og mål for dagens statsforvalterstruktur, hvilke problemstillinger vi har belyst for å kunne svare på oppdraget og metodisk design og avgrensninger for undersøkelsen.

2.1 Oppdrag og mandat for evalueringen

DFØ fikk i tildelingsbrevet for 2022 i oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet) å gjennomføre en evaluering av oppnådde resultater av ny statsforvalterstruktur, med følgende mandat:

«1. januar 2019 ble ny struktur for statsforvalterne (daværende fylkesmannsembetene) iverksatt, og Statsforvalterens fellestjenester (STAF) ble etablert. DFØ skal innen 1. oktober 2022 gjennomføre en evaluering av oppnådde resultater av ny statsforvalterstruktur. Evalueringen skal gjennomføres med god involvering av berørte aktører, både kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere. KMD vil komme tilbake med en konkretisering av oppdraget som avtales etter nærmere dialog.»

Evalueringen inngår i den rollen DFØ har som kunnskapsleverandør for å bidra til effektiv organisering av forvaltningen og dens virkemåte. Som et ledd i konkretiseringen av oppdraget ble det i dialog med Kommunal- og distriktsdepartementet avklart at evalueringen av ny statsforvalterstruktur skal omfatte alle de ti statsforvalterembetene, og ikke kun avgrenses til de sammenslåtte embetene.

Formålet er at evalueringen av statsforvalterstrukturen skal gi:

1. En status over resultatene av strukturendringene så langt, som grunnlag for eventuelle forbedringer.
2. Et kunnskapsgrunnlag for å vurdere endringer i struktur for de sammenslåtte statsforvalterembetene og konsekvenser av dette, som følge av mulig endring i fylkesstrukturen.

Det var en viktig føring at evalueringen skulle gjennomføres med god involvering av berørte aktører, og med spesiell vekt på kommunesektorens og styringsetatenes vurderinger.

2.2 Bakgrunn og mål for endringen av statsforvalterstrukturen i 2019

Dagens statsforvalterstruktur med ti embeter ble iverksatt fra 1. januar 2019, ved at regjeringen slo sammen elleve (daværende) fylkesmannsembeter til fem nye embeter; Oslo og Viken, Innlandet, Vestfold og Telemark, Vestland, og Troms og Finnmark. Samtidig ble STAF etablert, ved overføring av oppgaver dels fra fylkesmannsembetene og dels fra daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet. De to embetene i Agder var allerede slått sammen med virkning fra 1. januar 2016, og embetene i Trøndelag med virkning fra 1. januar 2018. Tre av embetene; Rogaland, Møre og Romsdal og Nordland, fikk ikke endret struktur.

Den nåværende statsforvalterstrukturen følger fylkesinndelingen, med unntak av Oslo og Viken som har felles statsforvalter. Bortsett fra Agder, hvor embetet er samlet i Arendal fra 2021, har de sammenslåtte embetene delte kontorsteder. Dette innebærer at statsforvalterne i dag er lokalisert på 24 ulike steder.

Endringene i statsforvalterstrukturen ble aktualisert av kommune- og regionreformen, endringer i oppgavefordeling mellom fylkesmannen og kommunene og endringer i geografisk inndeling i andre statlige virksomheter med betydning for fylkesmannens samordningsfunksjon.

I Utredning av fylkesmannens fremtidige struktur (heretter Grunnlagsutredningen), som inngikk som et kunnskapsgrunnlag for valg av dagens struktur, ble følgende hovedmål lagt til grunn for valg av framtidig struktur (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016):

- Embetets grunnleggende roller som bindeledd mellom stat og kommune, samordningsorgan mellom stat og kommune og rettssikkerhetsinstans overfor innbyggerne videreføres og styrkes.
- Nærhetsbehov ut mot innbyggere og næringsliv ivaretas på en god og hensiktsmessig måte.
- En kostnadseffektiv og kompetent organisasjon.
- Samordningsbehov mot andre regionale statsetater og mot folkevalgt regionalt nivå ivaretas på en effektiv måte.

Videre ble det lagt til grunn som prinsipper for inndelingen av ny struktur at den skal

- gi tilstrekkelig innbyggergrunnlag for faglige og økonomiske bærekraftige enheter
- ivareta geografisk funksjonalitet (unngå å dele opp tettsteder, felles bolig- og arbeidsmarkedsområder og lokale samarbeidsområder)
- sikre god tilgjengelighet for kommuner og innbyggere
- styrke forutsetningene for samvirke og samordning i staten

Færre og bedre

- ha størst mulig grad av felles inndeling med folkevalgt regionalt nivå

Statsforvalternes inndeling har igjen kommet på dagsorden som følge av at regjeringen Støre åpnet opp for en reversering av regionreformen for de fire fylkeskommunene som ble tvangssammenslått fra 1. januar 2020. Tre av fylkeskommunene søkte om oppløsning, og Stortinget vedtok juni 2022 å dele dem med virkning fra 1. januar 2024 (Lovvedtak 115 (2021-2022)). Det innebærer at Viken deles i tre nye fylker: Østfold fylke, Akershus fylke og Buskerud fylke. Vestfold og Telemark deles i to nye fylker: Vestfold fylke og Telemark fylke. Troms og Finnmark deles i to nye fylker: Troms fylke og Finnmark fylke.

2.3 Evalueringens problemstillinger

For å besvare oppdraget har vi identifisert to hovedproblemstillinger:

Problemstilling 1: I hvilken grad har ny struktur bidratt til å styrke statsforvalternes sentrale roller, og hvilke forbedringsmuligheter finnes innenfor rammene av dagens struktur?

Statsforvalterens roller er formulert og inndelt på ulike måter i ulike dokumenter. Vi tar her utgangspunkt i Grunnlagsutredningens beskrivelse av statsforvalterens roller, som sier at statsforvalteren skal være bindeledd mellom stat og kommune, tverrsektoriell samordner og rettssikkerhetsinstans overfor innbyggerne. For å si noe om hvordan disse rollene utøves, har vi sett på:

- Kvalitet i oppgaveløsningen - veiledning, kontroll, tilsyn og klagebehandling
- Kompetanse, fagmiljøer og kapasitet
- Harmonisering av praksis
- Tilgjengelighet
- Samordning internt og eksternt
- Effektiv ressursbruk

Dagens struktur med ti statsforvalterembeter versus de tidligere 18, har fungert i drøye tre år. Denne evalueringen kan dermed sies å være en underveisevaluering av omstillingen. En av hensiktene med en underveisevaluering er å belyse hva som kan gjøres for å forbedre strukturen slik den er per nå. Slike forbedringer har ulikt detaljeringsnivå, og i denne evalueringen vil vi konsentrere oss om de overordnede og mer generelle forbedringsmulighetene.

Problemstilling 2: Hva er fordeler og ulemper ved en statsforvalterstruktur som sammenfaller med fylkeskommunen versus en struktur der statsforvalteren favner om flere fylker?

Tradisjonelt har inndelingen av statsforvalterembetene fulgt fylkesgrensene, med unntak av Oslo og Viken – og tidligere Oslo og Akershus – der de to fylkene har hatt felles statsforvalter. I lys av oppløsningen av fylkene Troms og Finnmark, Vestfold og Telemark og Viken, melder spørsmålet seg om dagens statsforvalterstruktur også bør endres. I denne evalueringen belyser vi mulige konsekvenser av oppsplitting av embeter og behovet for sammenfallende inndeling med fylkesgrenser.

2.4 Metodisk design og avgrensninger

Metodisk design

For å belyse problemstillingene i evalueringen har vi benyttet en kombinasjon av ulike data basert på dokumentanalyser, nøkkeltall og statistikk, spørreundersøkelser og intervjuer. En nærmere beskrivelse av metoder og datagrunnlag følger i kapittel 11.

Problemstillingen om erfaringer med dagens statsforvalterstruktur og forbedringsmuligheter er belyst gjennom en spørreundersøkelse til kommunedirektører og ordførere i alle landets kommuner og til ledelsen i statsforvalterembetene. Det forelå ingen nullpunktsanalyse ved sammenslåingen av embetene. Vi har derfor tatt utgangspunkt i Grunnlagsutredningen for å vurdere status og resultater. Vi har også sett hen til en undersøkelse av kommunenes erfaringer med og oppfatning av statsforvalteren (den gang fylkesmannen) som Difi gjennomførte i 2010 (Difi 2010). For å kunne se indikasjon på trender og gjøre en sammenligning over tid, inneholder våre to spørreundersøkelser til dels likelydende spørsmål som denne.

For å få en bredere forståelse av erfaringene med ny struktur, supplerte vi data fra spørreundersøkelsene med intervjuer av embetsledelsen i samtlige ti embeter og representanter for alle styringsetatene.

Videre har vi, som en sentral del av undersøkelsen, gått mer i dybden i fire sammenslåtte embeter. Ett av embetene, Trøndelag, ble sammenslått i 2018 og har lengre erfaringer med ny struktur. De tre øvrige embetene, Vestfold og Telemark, Oslo og Viken, samt Troms og Finnmark, står alle i en situasjon der det foreligger vedtak om deling av fylkeskommunene. Formålet med denne delen av undersøkelsen har vært å få nærmere innsikt i hvordan ansatte og ledere i embetene, et utvalg kommuner og de tilhørende fylkeskommunene opplever ny struktur. Vi har ikke gjennomført intervjuer med tilsvarende grupper i ikke-

Færre og bedre

sammenslåtte embeter. Data om disse embetene er dekket gjennom intervjuer med styringsetatene, embetsledelsene og de to spørreundersøkelsene.

Problemstillingen om mulige konsekvenser av en eventuell oppsplitting av embeter og behovet for sammenfallende inndeling med fylkene, har inngått som tema i både spørreundersøkelsene og intervjuene.

Avgrensninger

Evalueringen er innrettet for å si noe om resultatene av strukturendringene, og har ikke sett spesielt på selve omorganiseringsprosessen. Sider ved omorganiseringsprosessen kan imidlertid gjøre seg gjeldende som forklaringsfaktorer til vurderingene av foreløpige resultater etter ny struktur.

Kommunal- og distriktsdepartementet har bedt DFØ om å legge særlig vekt på kommunenes og styringsetatenes oppfatninger av ny struktur. I evalueringen er det derfor lagt vekt på å innhente synspunkter fra disse målgruppene.

Effektene av opprettelsen av STAF er ikke en del av oppdraget og inngår ikke som eget element i evalueringen.

2.5 Leseveiledning

I kapittel 2 trekker vi opp bakgrunnen og rammene for evalueringen, mens kapittel 3 beskriver fakta og rammebetingelser for embetene.

Problemstilling 1 om i hvilken grad ny struktur har bidratt til å styrke statsforvalterens roller og hvilke forbedringsmuligheter som finnes, besvares i kapitlene 4 til 9. Vi tar først for oss det samlede inntrykket fra relevante aktører (kapittel 4), deretter særskilt om hvordan ny struktur har påvirket fagmiljøene (kapittel 5) og til slutt om embetenes praksis (kapittel 6). I kapitlene 7, 8 og 9 ser vi på hvordan strukturen har påvirket statsforvalterens rolleutøvelse med særlig vekt på de delingsutsatte embetene.

Problemstilling 2 besvares i kapittel 10, der vi tar for oss den geografiske inndelingen, og fordeler og ulemper ved å ha lik inndeling som fylkeskommunen.

Metodisk tilnærming til evalueringen er beskrevet i kapittel 11.

Nøkkeltall og resultatene fra spørreundersøkelsene ligger i vedlegg.

3 Statsforvalteren som embete

I dette kapitlet ser vi nærmere på statsforvalterens oppgaver og roller, hva som kjennetegner statsforvalteren som embete og deres styring og finansiering, samt embetenes geografiske struktur. Avslutningsvis tar vi et blikk på hvilke føringer som ble lagt for ny struktur, og hvordan ambisjonene som var satt for gevinstrealisering i tilknytning til sammenlåingen av embeter er fulgt opp.

3.1 Statsforvalterens oppgaver og roller

Statsforvalteren er statens representant regionalt, med ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Embetene har sentrale oppgaver i oppfølging av kommunal tjenesteproduksjon, økonomiforvaltning og myndighetsutøvelse, samtidig som de er statlig sektormyndighet på områder som klima og miljø, landbruk, sivilt beredskap, helse og sosial og utdanning. Over tid har embetene fått en utvidet oppgaveportefølje, der førstelinjeansvar for vergemål (2013) og reindriftsforvaltningen (2014) er av de siste større oppgavene statsforvalteren har overtatt ansvaret for. Enkelte oppgaver har også blitt løftet ut av embetet, senest i forbindelse med kommune- og regionreformen i 2020.

Ved siden av kommunene er innbyggere, næringsliv, fylkeskommunen og andre statlige aktører viktige målgrupper for statsforvalteren.

Statsforvalterens formål, rolle og oppgaver framgår av virksomhets- og økonomiinstruksen. Statsforvalterens myndighets- og ansvarsområder kan beskrives på ulike måter. Her tar vi utgangspunkt i inndelingen som ble gjort i Grunnlagsutredningen, der statsforvalterens roller er beskrevet på denne måten (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016):

Bindeledd mellom stat og kommune og iverksetter av statlig politikk

Statsforvalteren skal, som sektormyndighet på en rekke områder, være et bindeledd mellom staten og kommunene i gjennomføringen av nasjonal politikk i regionen. Det gjøres gjennom veiledning, dialog og tilsyn med kommunene, fylkeskommunene, innbyggere og berørte virksomheter. I dette ligger et ansvar for å formidle, forankre og følge opp nasjonal politikk, men også å være en lyttepost for lokale synspunkter og behov og bringe disse videre til respektive direktorater og departementer. Som en del av denne rollen ligger også et ansvar for å ta de initiativ som naturlig tilligger statsforvalteren som nasjonal myndighet.

Rettsikkerhetsinstans

Statsforvalterens rolle som rettsikkerhetsinstans er særlig knyttet til forholdet mellom kommunene som offentlig utøvende myndighetsorgan og tjenesteproducent på den ene

siden, og innbyggerne og næringslivet som mottakere av kommunale tjenester og vedtak på den andre siden. Statsforvalteren er klagemyndighet for kommunale enkeltvedtak og vedtak gjort i spesialisthelsetjenesten, og tilsynsmyndighet etter særlovgivningen. I tillegg har statsforvalteren førstelinjeansvaret på flere områder. Statsforvalteren skal sikre likebehandling og rettsikkerhet for alle parter i sin forvaltning av lover og forskrifter.

Tverrsektoriell samordner

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

3.2 Generalistorgan med innslag av oppgavedeling og spesialisering

Statsforvalterembetene er et generalistorgan der oppgaveporteføljen i utgangspunktet er identisk for alle embetene. Det innebærer at embetene har en bredt sammensatt oppgaveportefølje, der alle er delegert den samme forvaltningsmyndigheten fra departementene.

Selv om statsforvalterembetet er et generalistorgan, er noen embeter tillagt særskilte oppgaver på vegne av alle eller flere embeter. Dette kan være oppgaver som det er rasjonelt å samle i ett embete fordi oppgavene er svært avgrensede eller fordi de krever høy grad av spesialkompetanse. Tilskuddsforvaltning, søknadsbehandling, tilsynsoppgaver og opplæringsansvar er eksempler på oppgavetyper som for noen saksområder er konsentrert til ett enkelt embete. Tilsyn med spesialisthelsetjenesten og tilsyn med Bufetat er eksempler på oppgaver der enkelte embeter er tillagt et kontakt- eller koordineringsansvar for en større region sammensatt av flere embeter. I andre sammenhenger er det naturlige geografiske forutsetninger som fører til at enkeltembeter får ansvar for særskilte saksfelt, som eksempelvis Barentsamarbeidet i Troms og Finnmark, og Lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (Markaloven) i Oslo og Viken.

I tillegg foregår det mye egeninitiert og mer uformelt samarbeid på tvers av embetene, gjerne innenfor en region og mellom naboembeter på ulike fagområder. Det er også eksempler på faglig samarbeid mellom embeter i ulike deler av landet. Videre er det mange eksempler på at embetene har etablert faglige nettverk innenfor avgrensede saksområder.

3.3 Styringen av statsforvalteren

Statsforvalteren er administrativt underlagt Kommunal- og distriktsdepartementet, men utfører oppgaver for i alt 13 departementer og 11 direktorater, se opplisting i vedlegg 1.

I 2016 ble det innført et nytt styringssystem for statsforvalteren. Departementenes faste oppdrag til embetene er samlet i en virksomhets- og økonomiinstruks, mens oppdragsgivernes årlige føringer inngår i ett felles tildelingsbrev. Det avholdes to felles etatsstyringsmøter i året, der alle embeter og alle styringsetater er til stede. Møtene koordineres av Kommunal- og distriktsdepartementet.

Flere av embetene gir uttrykk for at potensialet i de felles etatsstyringsmøtene ikke er tatt helt ut, og at dette fortsatt er noe det bør jobbes med. Det samme gjelder oppdragene som gis, der både representanter for styringsetatene og embetene viser til manglende prioritering av oppdrag, høyt detaljeringsnivå og for mange tellekanter. Dette, sier styringsetatene, skyldes til dels også lovreguleringen som på noen områder gir lite rom for mer overordnet styring.

Rutinene for fagdepartementenes styring av embetene synes i stor grad å være videreført med ny struktur. Færre embeter og flere digitale møter under pandemien, resulterte i en periode i noe hyppigere møter. Med unntak av Helsetilsynet, som har inntil tre styringsdialogmøter årlig med det enkelte embete, har de fleste styringsetatene lagt seg på en linje med formelle styringsmøter annet hvert år. I tillegg kommer den faglige dialogen med embetene, som etter pandemien i noe større grad er blitt erstattet av digitale møter.

Statsforvalterens faste oppgaver finansieres i hovedsak gjennom overføring av midler fra departementenes fagkapitler til kap. 525 etter en felles fordelingsnøkkel. De største overføringene kommer fra Helse- og omsorgsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Kunnskapsdepartementet, jf. figur 27 i vedlegg 2. Dagens budsjettfordelingsmodell ble iverksatt fra budsjettåret 2020, med en overgangsperiode på tre år. Det innebærer at budsjettfordelingsmodellen vil være fullt ut iverksatt fra og med budsjettåret 2023. Les mer om budsjettfordelingsmodellen i kapittel 11.4.

3.4 Embetenes geografiske struktur, årsverk og turnover

Areal, antall innbyggere og kommuner

Norge er i dag delt inn i 11 fylker og har 10 statsforvalterembeter. Med unntak av Oslo og Viken som forholder seg til to fylker, har alle embetene sammenfallende struktur med

fylkene. Nøkkeltall for embetenes geografiske struktur, herunder areal, folketall og antall kommuner viser at det ikke lenger er like store forskjeller mellom embetene sammenholdt med tilsvarende data fra 2016 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016, tabell 5.1). Dette har delvis også sammenheng med kommunereformen, der antall kommuner ble redusert fra 428 kommuner i 2016 til 356 kommuner i 2020.

Det er likevel fremdeles store forskjeller mellom embetene i geografisk struktur. Landets største embete målt i areal er Troms og Finnmark, som med i underkant av 75 000 kvadratkilometer er nærmere åtte ganger så stort som Rogaland, som er landets minste embete i areal. Mens Oslo og Viken som er under middels stort i areal, er det desidert størst i folketall. Med nærmere to millioner innbyggere har Oslo og Viken 36 prosent av landets innbyggertall totalt. Det utgjør et stort sprang ned til landets nest største embete, Vestland, som har 641 292 innbyggere. Nordland er det minste embetet i folketall med i overkant av 240 000 innbyggere, tett fulgt av Troms og Finnmark med nærmere 242 000 innbyggere.

Embete	Areal (km ²)	Antall innbyggere	Antall kommuner	Antall innbyggere per km ² landareal	Gj.snittlig areal per kommune (km ²)	Gj.snittlig innbyggertall per kommune
Oslo og Viken	25 046	1 969 057	52	85	482	37 866
Innlandet	52 072	371 253	46	8	1 132	8 071
Vestfold og Telemark	17 466	424 832	23	27	759	18 471
Agder	16 434	311 134	25	21	657	12 445
Rogaland	9 378	485 797	23	57	408	21 122
Vestland	33 871	641 292	43	20	788	14 914
Møre og Romsdal	14 356	265 848	26	19	552	10 225
Trøndelag	42 202	474 131	38	12	1 111	12 477
Nordland	38 155	240 190	41	7	931	5 858
Troms og Finnmark	74 831	241 736	39	3	1 919	6 198
Hele landet	323 811	5 425 270	356	18	910	15 240

Tabell 1: Geografiske nøkkeltall for statsforvalterne per 1.1.2022. Kilde: SSB, Statsforvalternes årsrapport

Når vi ser på antall kommuner, har Oslo og Viken med 52 kommuner flest kommuner, deretter følger Innlandet med 46 og Vestland med 43 kommuner. Færrest antall kommuner er det i Vestfold og Telemark og Rogaland som begge har 23 kommuner, deretter Agder med 25 og Møre og Romsdal med 26 kommuner.

Utvikling i antall årsverk

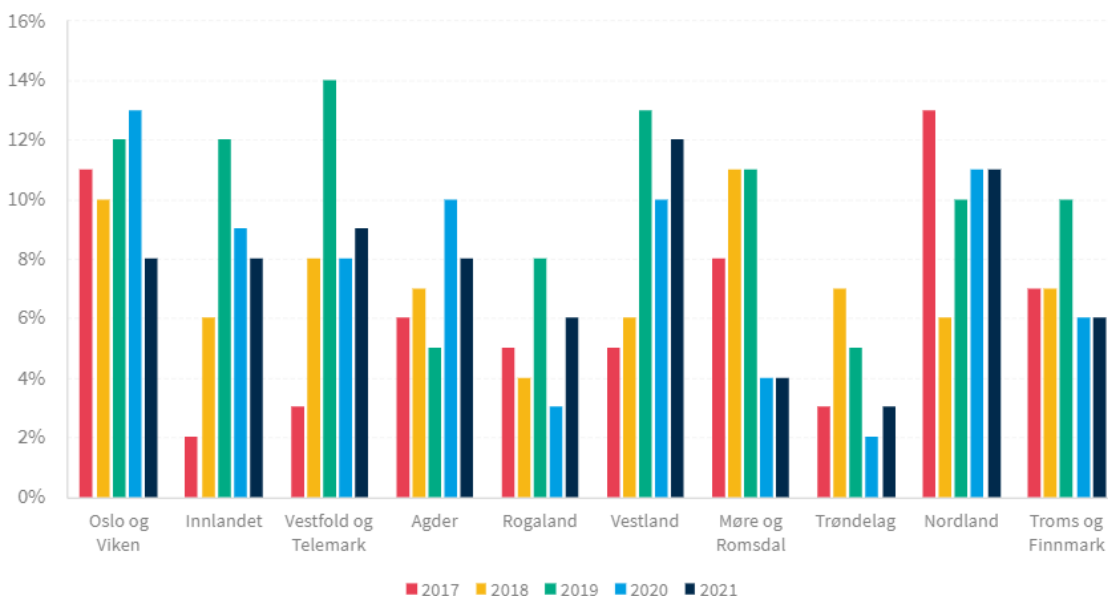
Totalt ble det utført 2211 årsverk ved embetene i 2021. Samtlige embeter, med unntak av Rogaland, har hatt en nedgang i antall årsverk i perioden fra 2016 til 2021, jf. tabell 8 i vedlegg 2. Fra 2018 til 2019 hadde samtlige embeter en markant nedgang. Nedgangen skyldes i all hovedsak opprettelsen av STAF fra 1. januar 2019, parallelt med etableringen av ny statsforvalterstruktur. Ved opprettelsen av STAF ble alle oppgaver innen IKT, dokumentforvaltning, anskaffelser og informasjonssikkerhet (med unntak av informasjonssikkerhet i løpende drift) og deler av oppgavene innen områdene økonomi, HR og personalforvaltning, overført fra embetene til STAF. Dette førte til at ressurser tilsvarende 214 årsverk ble overført fra statsforvalterembetene til STAF i 2019.

Embetene har de siste to årene fått flere oppgaver på enkelte områder, eksempelvis knyttet til opptrappingsplan for helse, rettshjelp og innen tilsynsområdet. I 2021 ble også en oppgave innen økonomi og HR, tilsvarende to årsverk, tilbakeført til statsforvalterembetene fra STAF. Fra 2020 er det samtidig, som følge av kommune- og regionreformen, overført oppgaver fra statsforvalteren til kommuner og fylkeskommuner på blant annet integreringsfeltet, landbruks- og klimaområdet.

Turnover

Det har fra 2017 til 2021 vært store variasjoner over tid og mellom ulike embeter i omfanget av turnover. Trøndelag og Rogaland ligger generelt lavt i hele perioden, mens Oslo og Viken ligger relativt høyt. I de fem embetene som ble sammenslått fra 1. januar 2019 ser vi at turnover økte i 2018 og økningen ble enda sterkere i 2019. Det er verdt å merke seg at enkelte av embetene som ikke har vært direkte berørt av omstillingen, som eksempelvis Møre og Romsdal og Nordland, også har hatt relativ høy turnover i perioder.

Turnover 2017 -2021



Figur 1: Turnover i perioden 2017 til 2021 etter statsforvalterembete. Tall i prosent. Kilde: Statsforvalternes årsrapport.

3.5 Sentrale føringer for kontorsteder og fordeling av ansatte

Ved innføring av ny struktur fikk de nye sammenslåtte embetene i ulik grad føringer fra regjeringen for plassering av hovedsete, fordeling av ansatte og fordeling av avdelinger mellom ulike kontorsteder. Det betyr at det varierer mellom embetene hvorvidt embetenes organisering innenfor de ulike kontorstedene er politisk bestemt eller bestemt av embetene selv. Antall kontorsteder og lokalisering av disse ble, med unntak av i Agder, videreført med ny struktur.

Embete	Antall kontorsteder ¹	Kontorsteder (H=Hovedsete)	Samlede eller delte fagavdelinger	Øvrige politiske føringer, ut over fastsettelse av kontorsteder
Oslo og Viken	3	Moss (H), Oslo, Drammen	Hybrid – både samlede og delte fagavdelinger	Det tas sikte på at Drammen og Moss skal ha minst like mange ansatte som i dag
Innlandet	2	Lillehammer (H), Hamar	Samlede fagavdelinger, en på Hamar resten i Lillehammer	En avdeling på Hamar, øvrige avdelinger på Lillehammer
Vestfold og Telemark	2	Tønsberg (H), Skien	Samlede fagavdelinger, en i Skien, fire i Tønsberg	En avdeling i Skien, øvrige avdelinger i Tønsberg
Agder	1	Arendal	Samlede fagavdelinger	
Rogaland	1	Stavanger	Samlede fagavdelinger	
Vestland	3	Leikanger (H), Bergen, Førde	Delte fagavdelinger	Antall ansatte i Sogn og Fjordane videreføres
Møre og Romsdal	1	Molde	Samlede fagavdelinger	
Trøndelag	4	Steinkjer (H), Trondheim, Røros, Snåsa	Delte fagavdelinger	

¹ I tillegg har statsforvalterembetene enkeltansatte (bl.a. nasjonalparkforvaltere) som er lokalisert på andre kontorsteder ut over disse.

Nordland	2	Bodø (H), Mosjøen	Samlede fagavdelinger	
Troms og Finnmark	5	Vadsø (H), Tromsø, Andselv, Karasjok, Kautokeino	Delte fagavdelinger	Antall ansatte ved embetet i Vadsø skal være minst like mange som ved sammenslåing. Embetet skal ha nødvendig kapasitet og kompetanse i Tromsø for å sikre ivaretagelse av brukerne og samhandling med regional stat som i stor grad er lokalisert i Tromsø.
Hele landet	24			

Tabell 2: Oversikt over kontorsteder og føringer for fordeling av fagavdelinger og antall ansatte i embetene ved ny struktur.

Når det gjelder organisering i Vestfold og Telemark het det seg opprinnelig at det skulle ligge en organisatorisk enhet i Skien. Fylkesmannen i Vestfold (og for det nye sammenslåtte embetet) ønsket å legge funksjoner fra flere avdelinger til denne enheten. Begrunnelsen var å dra nytte av nærheten til telemarkskommuner og -innbyggere, og å sikre interaksjon og integrasjon mellom hovedkontoret i Tønsberg og Skienskontoret. Ledelsen i Telemark ønsket på sin side én avdeling til Skien, og departementet etterkom dette. I Innlandet var det et primært ønske, både fra Oppland og Hedmark sin side, at et felles embete ble samlet på ett sted. Det var derfor ikke et ønske om deling og flere lokasjoner, men dette ble en politisk beslutning.

Det ble for øvrig gitt en generell politisk føring til alle nye embeter om at antall arbeidsplasser ved de ulike kontorstedene skulle opprettholdes på samme nivå som før sammenslåingen. Dette gjaldt ikke Vestfold og Telemark og Innlandet, der det som beskrevet ble politisk bestemt at embetet i hovedsak skulle samles på ett kontorsted, og med én fagavdeling på det andre kontorstedet. I Trøndelag ble det lokalt framforhandlet enighet om at det skulle være en overvekt av ansatte i Steinkjer. Vi får høre i intervjuene at embetene i all hovedsak har fulgt disse føringene.

3.6 Ambisjoner knyttet til effektivisering og gevinstrealisering

I Grunnlagsutredningen ble mulige effektiviseringsgevinster ved endret administrativ inndeling av statsforvalterembetene knyttet til tre hovedkilder (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016):

- Potensielle innsparinger i ledelse og administrasjon

Færre og bedre

- Potensielle stordriftsfordeler og synergier på det faglige området
- Potensielle innsparingsgevinster med en mer samordnet og enhetlig regional statsforvaltning

Her tar vi for oss det som kan beskrives med tall, mens de kvalitative ambisjonene adresseres i de påfølgende kapitlene.

Gevinstrealiseringsplan

I samråd med berørte departementer utarbeidet (daværende) Kommunal- og moderniseringsdepartementet en plan for å realisere gevinster av ny geografisk inndeling av embetene. Ved siden av styrking av fylkesmannens ulike roller og embetet som fagmiljø, var det forventet at sammenslåingene skulle gi noen økonomiske stordriftsfordeler, blant annet i form av reduksjon i embetsledelser. Ettersom beslutningene om delt lokalisering av embetene reduserer mulighetene for økonomiske stordriftsfordeler, var det i gevinstrealiseringsplanen hovedsakelig identifisert kvalitetsgevinster for staten som følge av ny geografisk struktur.

Likevel ble det blant annet i forbindelse med etablering av STAF forventet økonomiske besparelser knyttet til det administrative området, med en netto gevinst anslått til mellom om lag 50 og 60 mill. kroner fram til 2026 (Prop.1 S (2019-2020)). I budsjettproposisjonen for 2022 viser Kommunal- og distriktsdepartementet til at det i henhold til gevinstrealiseringsplanen er realisert innsparinger på 12 millioner kroner på det administrative området så langt (Prop. 1 S (2021-2022)).

Færre ledere

I tråd med forventningene i gevinstrealiseringsplanen har det vært en reduksjon i antall ledere med personalansvar i embetene i perioden 2016-2021. Unntaket er Troms og Finnmark. Her har det vært mer enn en dobling av antall ledere med personalansvar i perioden, fra i alt 18 i de tidligere embetene Troms og Finnmark i 2016 til totalt 38 ansatte med personalansvar i 2021. I tillegg har også Nordland og Møre og Romsdal hatt en liten økning i antall ledere med personalansvar fra 2016 til 2021.

Størst reduksjon i antall ledere har det vært i noen av de sammenslåtte embetene. Vestfold og Telemark peker seg særlig ut med nærmere en halvering av antall ledere fra 2016 til 2021, og Trøndelag, der antall ledere er redusert med om lag en tredjedel. Agder, Oslo og Viken, Innlandet og Vestland har også hatt en markert nedgang i antall ledere. Tilsvarende gjelder også for Rogaland, som har hatt en uendret struktur i hele perioden. Se tabell 9 i vedlegg 2 for nærmere data.

Hvis vi ser nærmere på ledertetthet, det vil si forholdet mellom antall ansatte med personalansvar og antall ansatte i embetene, er det større variasjon mellom embetene. Mens Nordland, Troms og Finnmark og Rogaland har under 10 ansatte per leder, har Trøndelag,

Færre og bedre

Vestland, Innlandet, Oslo og Viken og Møre og Romsdal, mellom 10 og 15 ansatte per leder. Høyest antall ansatte per leder er det i Vestfold og Telemark, etterfulgt av Agder, der begge embetene har godt over 20 ansatte per leder, jf. tabell 10 i vedlegg 2.

Lavere utgifter til husleie

Det var en forventning om besparelser i embetenes samlede utgifter til husleie som følge av ny struktur. Tall for utviklingen i utgiftene til husleie i perioden 2018 til 2021, viser at det til sammen har vært en reduksjon i husleieutgiftene på i underkant av 46 millioner kroner etter ny struktur, jf. tabell 11 i vedlegg 2. Utgiftene til husleie har gått ned i alle embeter, med unntak av Vestfold og Telemark. Oslo og Viken har hatt størst nedgang i husleieutgiftene, fulgt av Agder, Innlandet og Vestland. I budsjettproposisjonen for 2022 er det anslått at embetene, som følge av omfattende flytteprosesser og inngåelse av nye husleiekontrakter, over tid vil få en årlig innsparing på ca. 40 millioner kroner i utgifter til husleie.

4 Alt i alt fungerer strukturen bra

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan dagens statsforvalterstruktur fungerer i stort. Vi tar for oss hvordan styringsetatene og embetene selv opplever den nye strukturen og vi ser på kommunens tilfredshet med statsforvalteren.

4.1 Ny struktur er i ferd med å sette seg

Når vi spør om resultater av strukturendringene, viser mange til at det er relativt kort tid siden endringene trådte i kraft og at de nye embetene ikke helt har fått satt seg. En leder i ett av embetene gir uttrykk for det på denne måten:

«Vi vil ikke se de reelle effektene av endret statsforvalterstruktur før om 5-10 år når de nye organisasjonene har fått satt seg. Flere embeter virker fremdeles å være preget av arbeidet med å finne fram til gode måter å organisere seg på.»

Mange peker på at omstilling og store endringsprosesser alltid er krevende og tar tid. Det har også framkommet i tidligere rapporter fra DFØ, så som i «Når støvet har lagt seg – erfaringer med statlige reformer» (DFØ 2020). Her antyder våre informanter at det tar minst tre år etter iverksetting før man kan si noe om resultater av reformer. Etableringen av ny statsforvalterstruktur har blitt ekstra krevende i lys av pandemien. Den nye strukturen hadde bare virket i ett år da pandemien inntraff. For embetene betød det å gå inn i en kontinuerlig beredskapssituasjon, i rollen som bindeledd mellom sentrale myndigheter og kommunene. Pandemien forstyrret normal drift i en lang periode, og påvirket de nye embetenes muligheter til å bygge organisasjonskultur og få ny organisasjon til å fungere. I intervjuene er det derfor mange som framhever at de fortsatt er i prosess med å lande sammenslåingen.

Et annet moment som har sammenfalt i tid med strukturendringen og som har påvirket organisasjonene, er konsekvensene av ny budsjettfordelingsmodell. For noen embeter medfører dagens budsjettfordelingsmodell at de har fått reduserte budsjetter og dermed må redusere antallet årsverk. Som en leder kommenterer i spørreundersøkelsen:

«I utgangspunktet er sammenslåingen positiv, men på grunn av ny budsjettmodell har sammenslåingen resultert i en kraftig nedgang i tilførte ressurser til embetet. Dette gjør at vi på mange oppgaver har måttet redusere innsatsen til et minimum. Ikke på grunn av sammenslåingen, som er positiv, men på grunn av reduserte ressurser.»

Færre og bedre

Nå er imidlertid opplevelsen fra både styringsetatene og embetene at ny struktur og nye organisasjoner er i ferd med å sette seg. Embetene melder om mindre uro, at de store rekrutteringsrundene er gjennomført og at organisasjonene begynner å finne sine nye måter å jobbe på. Selv om det fortsatt er et potensial etter sammenslåingen som ikke er tatt ut og det gjenstår arbeid for å bygge organisasjonskultur, er opplevelsen at embetene begynner å falle til ro i ny struktur.

4.2 Styringsetatene mener statsforvalterembetene er styrket med dagens struktur

Fra styringsetatenes ståsted er det overordnede inntrykket at strukturen med ti embeter har ført til en styrking av statsforvalterembetene, og at strukturen slik den er i dag fungerer bra.

Gjennomgående viser styringsetatene til at det er enklere å styre 10 enn 18 embeter. Ut over at færre embeter legger til rette for en mer effektiv styringsdialog, er det mange som mener det er lettere å få oversikt og enklere å ha dialog både med det enkelte embete og med embetene samlet.

Når det gjelder konkrete erfaringer med ny struktur viser styringsetatene til at perioden etter sammenslåingen har vært spesiell, særlig på grunn av pandemien, men også som følge av at mange har vært inne i flytteprosesser og at embetene har fått en ny budsjettfordelingsmodell. Flere påpeker at det tar tid før en ny organisasjon får satt seg og at det er krevende å vurdere om de forbedringsmulighetene de ser skyldes ny struktur og/eller andre forhold.

Flere av styringsetatene mener likevel at den faglige dialogen har blitt kvalitativt bedre som følge av ikke bare større, men også sterkere, fagmiljøer. Her blir pandemihåndteringen trukket fram som et eksempel. Styringsetatene gir uttrykk for stor tilfredshet med måten embetene har håndtert denne krevende oppgaven på, ikke minst overfor kommunene. Videre er det en opplevelse av at embetene er flinkere til å samarbeide seg imellom nå, sammenholdt med tidligere. Enkelte viser til at det har skjedd en kvalitativ forbedring i oppgaveutførelsen, gjennom harmonisering av praksis, større likebehandling og økt profesjonalisering. Selv om embetene er blitt likere, påpeker imidlertid flere av styringsetatene at embetene fremdeles er forskjellige. Dette blir ikke bare sett i sammenheng med geografisk struktur, men også det at det er ulike kulturer i de ulike embetene og at de enkelte statsforvalterne har ulike tilnærminger til sin rolleutøvelse.

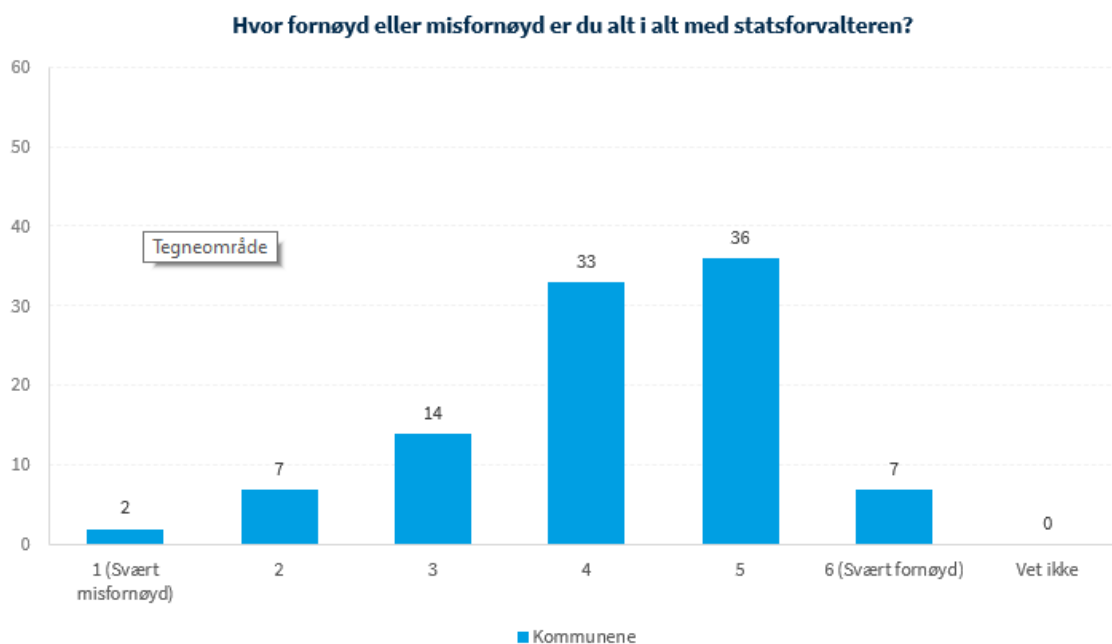
4.3 Embetsledelsene mener de har kommet styrket ut av ny struktur

I likhet med styringsetatene mener ledelsen i de ti embetene at de er kommet styrket ut av overgangen til ny struktur. Ledelsen i embetene deler styringsetatenes oppfatning av at embetene fortsatt er forskjellige, samtidig som flere mener at embetene er blitt likere rent faglig. Det blir vist til at større embeter gir likere tilfang av saker og et likere kompetansegrunnlag. Videre gir færre embeter lettere oversikt over hvor embetene kan hente erfaringer og søke inspirasjon fra hverandre. Alt i alt er hovedinntrykket fra embetsledelsene at ny struktur har gitt et bedre grunnlag for koordinering og samhandling, og flere mener i tillegg at det har blitt et bedre samarbeidsklima embetene imellom etter ny struktur.

Som følge av pandemien og at mange embeter i en periode har vært opptatt med egne omstillingsprosesser, viser imidlertid flere til at det i en overgangsperiode har vært mindre av samarbeid på tvers av embetene. Enkelte viser samtidig til at embetene tidligere var mer preget av en konkurransekultur, mens det nå i større grad er i ferd med å utvikle seg en fellesskapskultur i embetene.

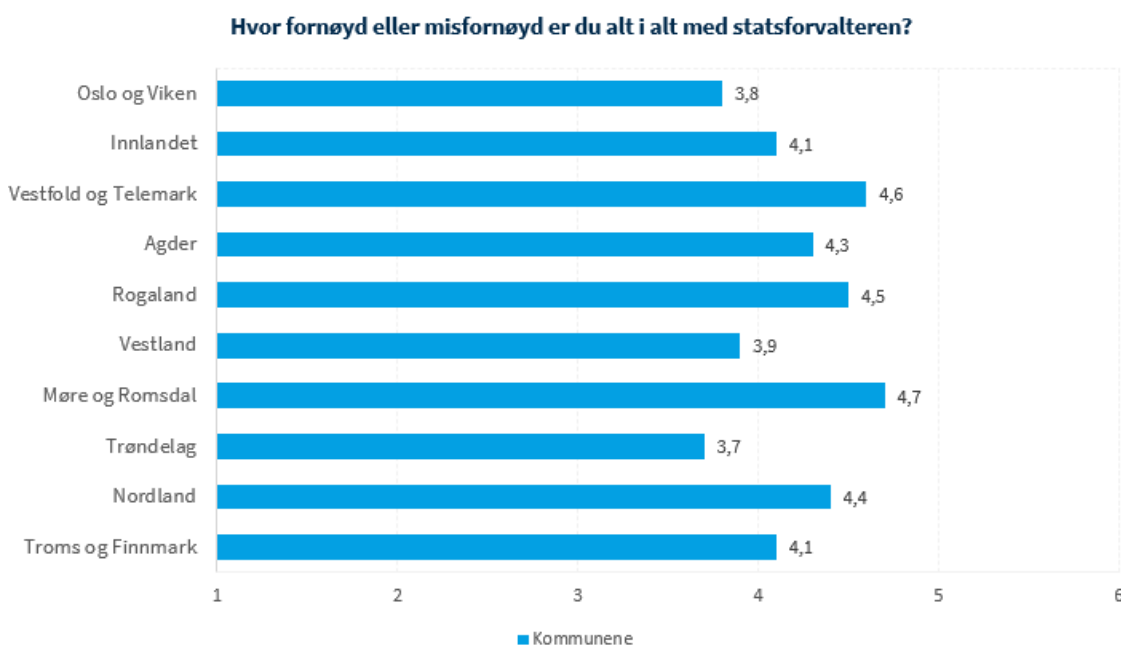
4.4 Kommunene er i hovedsak tilfredse med statsforvalteren

Hvis vi ser nærmere på hvordan kommunene overordnet opplever statsforvalteren, viser svarene i spørreundersøkelsen at de i all hovedsak er tilfredse med statsforvalteren. Figur 2 viser at i alt 76 prosent av kommunedirektører og ordførere er fornøyd med statsforvalteren, mens 23 prosent er misfornøyd. Ytterpunktene i skalaen brukes i liten grad. Ordførere er noe mindre fornøyd enn kommunedirektører.



Figur 2: Spørreundersøkelse til kommunene 2022. Tall i prosent

Kommunenenes tilfredshet varierer. Kommunene i Møre og Romsdal og i Vestfold og Telemark er mest fornøyd med statsforvalteren, mens kommunene i Trøndelag og Oslo og Viken relativt sett er minst fornøyd.



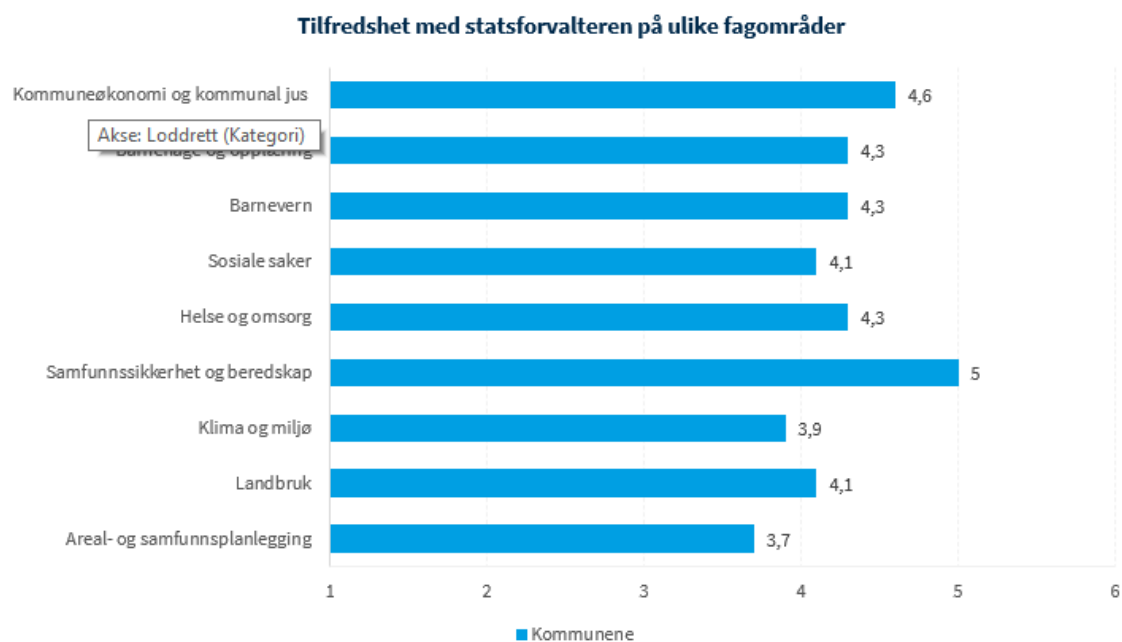
Figur 3: Spørreundersøkelse til kommunene 2022. Gjennomsnittsskår per statsforvalterembete.

Færre og bedre

Når vi går inn i svarfordelingen for det enkelte embete, ser vi at Vestfold og Telemark har høyest andel kommuner som er «svært fornøyde», samtidig som de har høyest andel kommuner som er «svært misfornøyde». De øvrige embetene med høyest andel «svært fornøyde» kommuner er Nordland, Troms og Finnmark og Innlandet. Dette indikerer at det ikke er systematiske forskjeller mellom sammenslåtte og ikke-sammenslåtte embeter i kommunenes samlede tilfredshet med statsforvalteren.

Samfunnssikkerhet og beredskapsområdet skiller seg positivt ut

Vi spurte videre kommunene om hvor fornøyde de er med hvert enkelt fagområde hos statsforvalteren. Samfunnssikkerhet og beredskap skiller seg ut som det fagområdet kommunene er mest fornøyde med. Kommuneøkonomi og juridisk kompetanse er også et område som kommunene er særlig fornøyde med.



Figur 4: Spørreundersøkelse til kommunene 2022, med spørsmålet «Tenk på kontakten med statsforvalterens ulike fagområder. Hvor fornøyd eller misfornøyd er du alt i alt med tilgjengelighet, fagkompetanse, saksbehandlingstid og kommunikasjon?». Gjennomsnittsskår per fagområde.

Den høye tilfredsheten med samfunnssikkerhet og beredskap knytter seg blant annet til statsforvalterens håndtering av covid-19-pandemien. Våre informanter forteller at statsforvalterne var et viktig bindeledd mellom sentrale myndigheter og kommunene i forbindelse med pandemien, og at embetene hadde hyppig kontakt med og utstrakt veiledning av kommunene. Mange roser også statsforvalteren for å ha talt kommunenes sak opp mot sentrale myndigheter og for å samordne statlige etater overfor kommunene.

Færre og bedre

Samfunnssikkerhet og beredskap trekkes også fram i intervjuene med de sammenslåtte embetene som et fagområde som særlig har styrket seg som følge av strukturendringen, både i form av styrkede fagmiljøer og enklere samordning. Fylkeskommunen i Viken bekrefter dette, og forteller at statsforvalteren spilte en viktig koordinerende rolle i Viken under pandemien:

«Erfaringene fra pandemien viste at dette fungerte bra i Viken med hyppige møter med alle kommunene, inkludert fylkeskommunen. Det ble ett møte i stedet for tidligere tre, og statsforvalteren klarte å holde en 24/7 beredskap med nok personell over en veldig lang tidsperiode».

Lav tilfredshet med areal- og planområdet

Figur 4 viser også at de områdene kommunene er minst fornøyde med, er areal- og samfunnsplanlegging etterfulgt av klima og miljø.

Disse resultatene er ikke overraskende. Også i kommuneundersøkelsen fra 2010 ble areal- og plansaker og miljøvern trukket fram som fagområder kommunene var minst fornøyde med. Areal- og plansaker er et område der nasjonale hensyn ofte kan komme i konflikt med lokale ønsker og behov. Kommentarene i spørreundersøkelsen underbygger dette, slik denne kommentaren fra en kommunedirektør er et eksempel på:

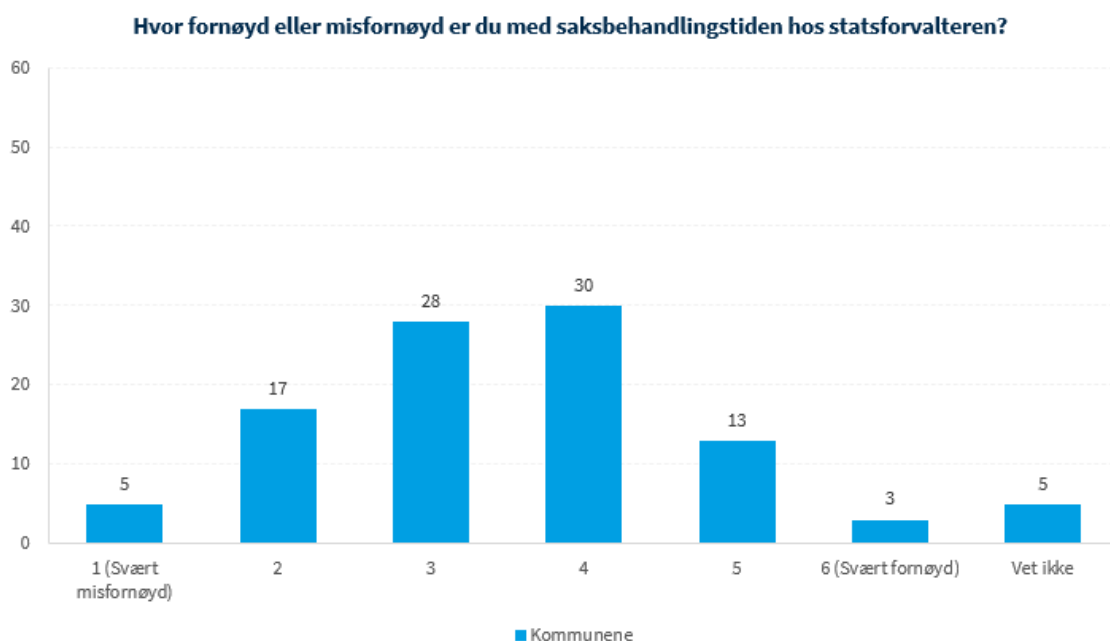
«Det er svært vanskelig å få gjennomslag og forståelse for kommunens behov og planer for utvikling. Statsforvalter vektlegger internasjonale og nasjonale interesser mye tyngre i sine vurderinger»

Mange gir uttrykk for at saksbehandlingstiden i arealsaker er for lang, og flere mener også at statsforvalteren i for liten grad ivaretar og respekterer kommunalt selvstyre innenfor arealplanlegging. Andre peker på manglende samordning internt i embetet som en årsak til misnøyen med areal- og plansaker og klima- og miljøområdet. Utsagnet fra en kommunedirektør er illustrerende:

«I arealsaker framstår embetet som ikke samordnet, men at det er den enkelte fagavdelings syn som teller hver for seg.»

Saksbehandlingstid kommer generelt dårlig ut

Selv om kommunene i all hovedsak er fornøyde med statsforvalteren, ser vi at de jevnt over er minst fornøyd med statsforvalterens saksbehandlingstid. Tilsvarende tendens gjaldt i kommuneundersøkelsen i 2010, noe som tyder på at dette er en vedvarende utfordring.



Figur 5: Spørreundersøkelse til kommunene 2022. Tall i prosent.

Hvis vi ser nærmere på hvordan svarene fordeler seg etter embete, skiller kommunene i Agder seg ut ved å være minst fornøyd med statsforvalterens saksbehandlingstid. Deretter følger Oslo og Viken, Innlandet og Trøndelag. Kommunene i Vestfold og Telemark, Møre og Romsdal og Nordland er de mest fornøyd.

Intervjuene bekrefter at lang saksbehandlingstid er en generell utfordring, selv om det varierer hvor stor utfordringen er fra fagområde til fagområde og mellom embetene. En kommunedirektør i et ikke-sammenslått embete sier det slik: «Det er gjennomgående for lang saksbehandlingstid». Misnøyen knyttes i stor grad til areal- og plansaker, men noen kommuner opplever også lang saksbehandlingstid på andre fagområder som vergemål og klagesaker knyttet til opplæringsloven. Innen helseområdet har det også vært utfordringer med lang saksbehandlingstid. For å få ned saksbehandlingstiden, ble det derfor satt i gang et restanseprosjekt der andre embeter bisto med å behandle klagesaker for Statsforvalteren i Oslo og Viken.

For å få ned saksbehandlingstiden har det på enkelte fagområder blitt igangsatt **restanseprosjekter**. Det betyr at saker fra et embete fordeles til andre embeter for å behandles der. Embetene får betalt per sak. Det er gjennomført restanseprosjekter innen helse, utdanning og areal- og plansaker.

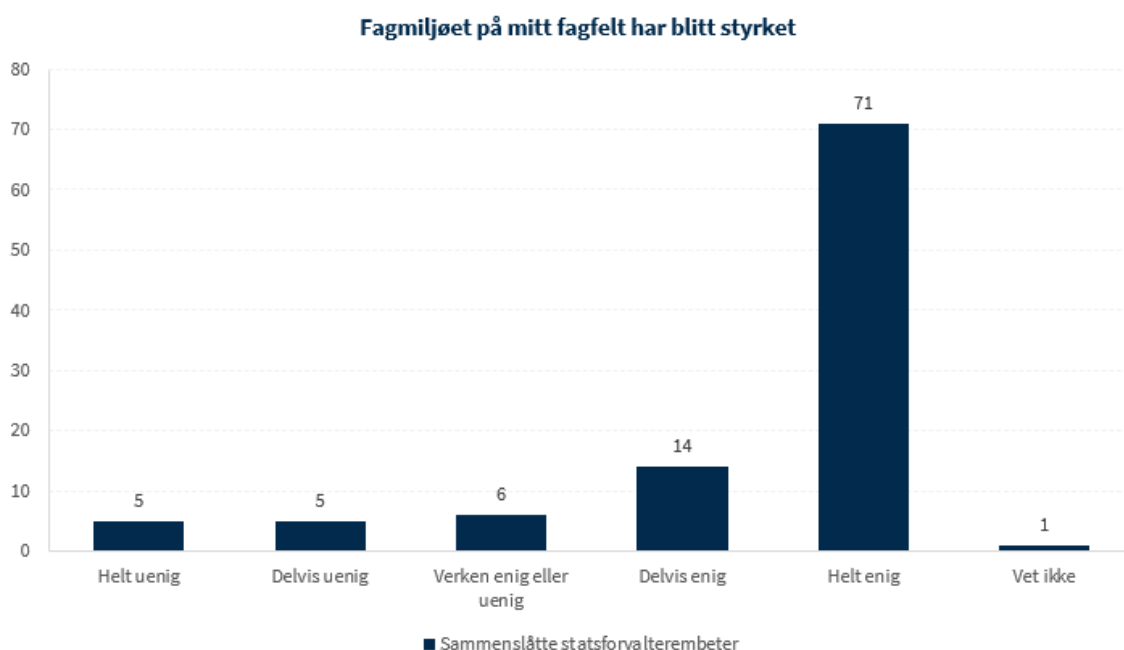
5 Fagmiljøene i de sammenslåtte embetene er styrket

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvilken betydning omstillingen til ny struktur har hatt for fagmiljøene og fagkompetansen i embetene. Vi ser både på de sammenslåtte embetene og embetene som ikke er sammenslått. Undersøkelsen viser at det er mange følger av strukturendringen som påvirker fagmiljøene, og vi har omtalt de mest sentrale av dem.

5.1 Dagens struktur legger til rette for økt kapasitet og kvalitet

Embetene og styringsetatene mener at fagmiljøene i de sammenslåtte embetene har blitt styrket som følge av ny struktur.

Hvis vi først tar for oss hva embetene selv mener, kommer det klart til uttrykk i spørreundersøkelsen til lederne i embetene at de mener fagmiljøet er styrket. 85 prosent av de spurte i de sammenslåtte embetene sier seg enig i påstanden om at fagmiljøet på eget fagfelt har blitt styrket.

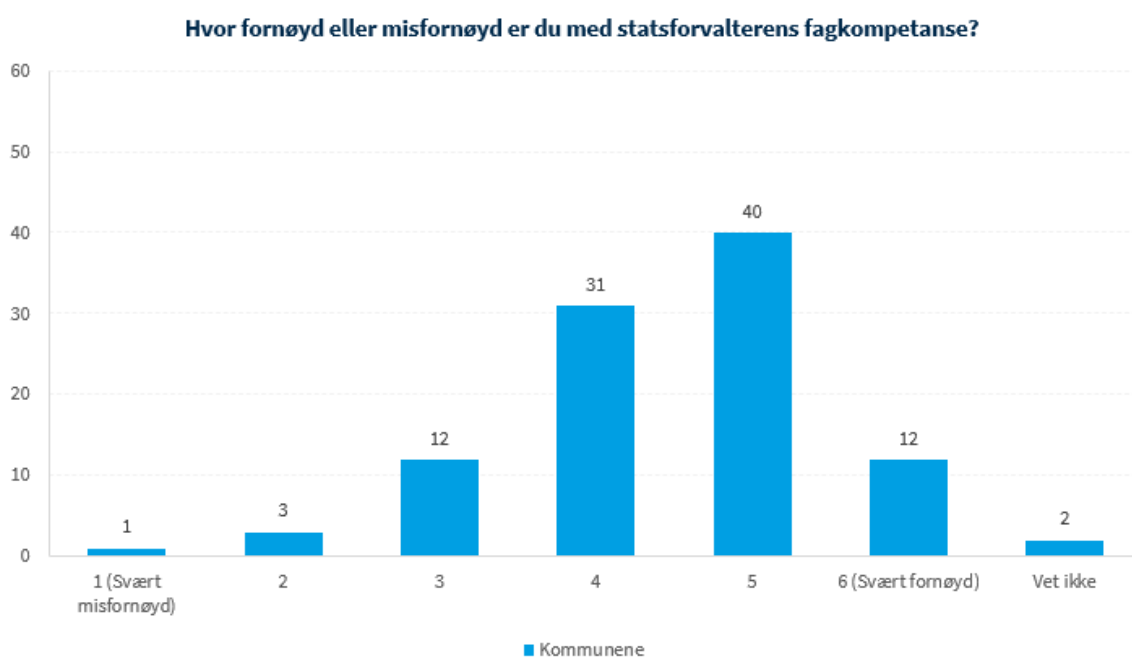


Figur 6: Spørreundersøkelse til statsforvalterembetene, spørsmål til de sammenslåtte embetene. Tall i prosent.

Færre og bedre

Intervjuene viser at det er stor grad av samstemmighet mellom ledere og ansatte, og mellom ulike embeter, i dette spørsmålet. Hovedbudskapet er at fagmiljøene er blitt sterkere og mer solide, og at dette tilrettelegger for økt kvalitet i oppgaveløsningen. Unntaket er i Troms og Finnmark der det er mer variasjon i oppfatningene blant de ansatte, først og fremst blant ansatte i Finnmark. Men også her er hovedbildet at fagmiljøene er blitt styrket. Flere informanter i de sammenslåtte embetene trekker fram at gevinsten av styrkede fagmiljøer har vært størst i den delen av embetet som hadde de minste og mest sårbare fagmiljøene før sammenslåingen. I praksis vil det si Finnmark, Nord-Trøndelag, Østfold, Buskerud og Telemark.

Videre finner vi at også kommunene generelt sett opplever at fagkompetansen i embetene er god. I spørreundersøkelsen til kommunene svarer 83 prosent at de er fornøyde med fagkompetansen. Sammenligner vi svarene finner vi at Møre og Romsdal skårer best, der samtlige respondenter svarer 4, 5 eller 6. Lavest ligger Oslo og Viken der 71 prosent svarer det samme. Ser vi kun på de som har svart «svært fornøyd» ligger Vestfold og Telemark høyest, etterfulgt av Troms og Finnmark og Nordland.



Figur 7: Spørreundersøkelse til kommunene 2022. Tall i prosent.

Intervjuene med kommuner i de sammenslåtte embetene bekrefter dette. De etterlater et generelt inntrykk av at kommunene oppfatter fagkompetansen som god, men flere har ikke noen klare oppfatninger av hvorvidt sammenslåingen har styrket eller svekket den. De mest positive erfaringene med sammenslåingen ble formidlet fra de fem finnmarkskommunene som vi intervjuet. De hadde alle erfart en klar styrking av statsforvalterens fagkompetanse etter sammenslåingen. En av kommunedirektørene uttrykte det på denne måten:

Færre og bedre

«Kapasiteten hos statsforvalteren har økt fordi de, på de fleste fagområdene, har flere å spille på. Vi har nå tilgang på godt kompetente folk som gir raske svar.»

Hva ligger så i et styrket fagmiljø? For det første peker mange på at sammenslåingen har medført økt kapasitet som igjen har gitt mindre sårbarhet, ført til økt tilgang til faglige diskusjons- og sparringspartnere og større muligheter for spesialisering. Et større fagmiljø er spesielt merkbart for de «små» fagområdene der det tidligere kunne være en eller to personer som hadde fagansvaret for et område, og som i tillegg delte tiden sin på andre oppgaver. Da kunne det være et problem at det ikke var noen til å ta over oppgavene ved fravær på grunn av sykdom eller ferie.

For det andre blir også framhevet i intervjuer at sammenslåingen har bidratt til en kvalitativ styrking av fagområdene og en økende profesjonalitet i utøvelsen av rollen. Dette formidles tydelig både fra embetene selv og fra styringsetatene. Flere av styringsetatene gir klart uttrykk for at de opplever økt kvalitet i oppgaveløsningen, og legger til grunn at større fagmiljøer og mer spesialisering fører til økt kvalitet. I embetene legger flere vekt på at et mer spennende fagmiljø lettere tiltrekker seg gode fagfolk, noe som igjen bidrar til en videreutvikling av fagmiljøet. Dette er også uttrykt i embetenes årsrapporter, som her i årsrapporten 2021 fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark:

«Vi ser stadig tydeligere at sammenslåingen av embetene har redusert sårbarheten i oppgaveløsningen og gitt grunnlag for spesialisering og effektivisering. [...] Vi opplever også at sammenslåingen har bidratt til sterkere og mer attraktive fagmiljøer.»

Til slutt er det en del av våre informanter i embetene, i styringsetatene og i kommunene som har vært opptatt av at en styrking av fagområdene for noen har bidratt til en klargjøring av statsforvalterens rolle overfor kommunene. Sterke fagmiljøer gjør medarbeiderne tryggere i møtet med dem de skal kontrollere og gir dem større faglig autoritet. På den ene siden får vi høre fra embetene at de ansatte må stå faglig trygt nok til å kunne melde avvik i krevende saker. På den annen side forteller flere informanter fra kommunene om ansatte som etter sammenslåingen i større grad tør å bruke handlingsrommet sitt og komme med mer kvalifisert veiledning. En kommune formulerte det på denne måten:

«Gode fagmiljøer er det viktigste – vi er helt avhengig av det. Jo spedere fagmiljøene er, jo merkeligere avvik og lovbruk kommer. Det å utøve skjønn krever erfaring og kunnskap. Å lese loven og tolke den ut fra formålet krever både erfaring og kompetanse hos saksbehandlerne.»

5.2 Delte kontorsteder, høy turnover og pandemi har påvirket fagmiljøene

Selv om hovedbildet er at fagmiljøene nå er styrket, blir det fra alle embetene pekt på at sammenslåingen har kostet i form av stort frafall av kompetanse og høyere turnover i omstillingsperioden. Mange gir også uttrykk for at føringene som ble gitt for antall kontorsteder og fordeling av ansatte mellom kontorsteder har vært utfordrende for arbeidet med å bygge opp og samle nye fagmiljøer.

Intervjuene viser at embetene har ulike erfaringer med de ulike løsningene som er valgt for fordeling av ansatte og fagavdelinger på kontorsteder. Vi får for eksempel høre at det er enklere å bygge en ny fagavdeling hvis fagmiljøet er fysisk samlet på ett kontorsted. Samtidig kommer det fram at det er mer krevende å integrere en fagavdeling som er alene på et kontorsted i helheten i embetet. Videre får vi høre at ved å dele fagmiljøene og ha de fleste fagområder representert på alle kontorsteder, sikrer det nærhet til kommunene. Det kan imidlertid gjøre kulturbyggingen i embetet som helhet vanskeligere.

Vi registrerer at det i enkelte embeter fortsatt snakkes om «de» og «oss» når det refereres til kontorsteder. Selv om flere opplever at det er utfordrende å skape en «vi»-følelse når ansatte er spredt på ulike kontorsteder, er det også mange som mener at dette er et begrenset problem på grunn av den økte bruken av digitale møter og at mange uansett i stor grad benytter seg av hjemmekontor.

I alle embetene blir det framhevet at de har mistet både kapasitet og viktig kompetanse i omstillingsperioden. Mange kommuner tegner et bilde av kontakten med statsforvalteren som veldig personavhengig og at kvaliteten er avhengig av den enkelte saksbehandler. Der det har det vært store personutskiftninger kan det oppleves som krevende for kommunene å forholde seg til personer som kan være gode fagpersoner, men som har mindre kompetanse om lokale forhold.

Selv om utskiftingen av arbeidskraft var på sitt høyeste i 2019, preget det også embetene i 2020 og 2021. Både i årsrapportene og gjennom intervjuene blir de store kostnadene som følge av høy turnover påpekt. Statsforvalteren i Oslo og Viken uttrykker det slik i årsrapporten for 2021:

«Embetet er en stor og robust organisasjon, med sterke fagmiljøer på alle områder av vårt oppdrag. Dette er en styrke. Samtidig har vi noen år hatt høy turnover, og mistet verdifull kompetanse og erfarne medarbeidere. En betydelig nyrekruttering vil påvirke vår produksjon noen tid.»

I perioder har dette ført til at ledelsen har brukt mye ressurser på rekruttering og innfasing av nye medarbeidere. Støy og uro i organisasjonen i omstillingsperioden har også vært

utfordrende for arbeidsmiljøet. I en overgangsfase førte det til at omstillingen gikk på bekostning av måloppnåelsen i embetene, noe Statsforvalteren i Vestfold og Telemark gir uttrykk for på denne måten i årsrapporten for 2019:

«Vi har mista både kapasitet og viktig kompetanse. Dette har bidratt til at vi ikkje har nådd sentrale målsettingar for saksbehandlingstid, og at vi ved inngangen til 2020 har relativt store restansar innanfor nokre saksfelt.»

I flere av embetene der oppgaver og avdelinger ble samlet på ett kontorsted, var det særlig mange som valgte å ikke bli med videre. Etter samlokaliseringen av embetet i Arendal var det eksempelvis kun 47 av de opprinnelig ca. 120 ansatte i Vest-Agder som valgte å fortsette. Også Vestfold og Telemark har mistet store deler av de gamle fagmiljøene i Telemark på få år.

Ut over aktuelle forhold knyttet til det enkelte embete er det også mange som peker på at covid-19-pandemien har påvirket embetenes muligheter til å bygge sterkere fagmiljøer. Flere informanter viser til at perioden med hjemmekontor og færre muligheter til å samles fysisk, har vært krevende for kulturbygging og faglige synergier i det nye embetet. Dette har bidratt til at omstillingen har tatt lengre tid og har kommet kortere enn den ellers ville gjort. Flere mener derfor at vi fremdeles ikke ser den fulle effekten av ny struktur i de nye fagmiljøene som er etablert.

5.3 Generelt god tilgang på søkere, med noen rekrutteringsutfordringer

I perioder med høy turnover er det viktig at embetene har godt tilfang av kandidater til utlyste stillinger. En gjennomgang av statsforvalternes årsrapporter fra 2019 til 2021 viser at rekrutteringssituasjonen i embetene generelt synes å være god, men noen stillingsgrupper er mer krevende å rekruttere til enn andre. Det gjelder spesielt jurister og stillinger innenfor helseområdet.

Flere av de sammenslåtte embetene erfarer også at det er vanskeligere å rekruttere til enkelte av kontorstedene. Oslo og Viken skriver i årsrapporten for 2019 at de *«ser at de tre kontorstedene har ulik tiltrekningskraft i ansettelsesprosesser»*, og i intervjuene får vi høre at det er lettere å rekruttere til Oslo enn til de to andre kontorstedene. I Troms og Finnmark har det vært vanskelig å få besatt enkelte stillinger i Vadsø. Dette resulterte i at et par juriststillinger i juridisk seksjon ble midlertidig flyttet fra Vadsø til Tromsø i 2021. I Vestfold og Telemark er erfaringene at det er mer krevende å rekruttere til Skien enn til Tønsberg, men fordi alle avdelingene bortsett fra én er lokalisert i Tønsberg, utgjør dette et begrenset problem i dag. Rekrutteringsgrunnlaget til Tønsberg er godt, ifølge våre informanter, men de

har utfordringer med å rekruttere fra telemarkskommunene på grunn av lang reisevei. Også i Trøndelag rapporterer embetet om forskjeller i rekrutteringsgrunnlag mellom kontorstedene Trondheim og Steinkjer, og at det er vanskeligere å rekruttere jurister til Steinkjer enn i Trondheim (jf. embetets årsrapport 2021).

Et forhold som mange av embetene trekker fram i rekrutteringssammenheng er at de mister kompetanse fordi de ikke kan konkurrere lønnsmessig. Dette synes særlig å gjelde rekruttering av personell med spesiell kompetanse og det å beholde erfarne medarbeidere. Embetsledelsene erfarer at mange av deres ansatte er svært attraktive på arbeidsmarkedet, og at statsforvalteren konkurrerer mot kommuner, fylkeskommunen og andre statlige etater om de samme hodene. For eksempel har etableringen av Forbrukertilsynet i Porsgrunn ført til det noen kaller en «støvsuging av juristmarkedet i Grenland». De siste årene har embetene opplevd et økt press i lønnsnivået fordi andre offentlige virksomheter i regionen gir høyere lønn, og embetene har ofte ikke har muligheten til å tilby det samme. Flere embeter oppgir at de ser nærmere på hvordan de kan videreutvikle den lokale lønnspolitikken for å møte denne utfordringen.

5.4 Delte fagmiljøer gir mer fjernledelse

Organiseringen med flere kontorsteder og delte fagmiljøer, og dermed delte fagavdelinger, medfører fjernledelse. For embetene som har fått ny struktur og delte kontorsteder, har omfanget av fjernledelse økt. Samtidig har pandemien generelt bidratt til å øke utbredelsen av fjernarbeid i alle embetene. Overordnet inntrykk fra intervjuene med ledere og ansatte i de sammenslåtte embetene er at erfaringene med fjernledelse er gode.

Mange reflekterer over at pandemien har bidratt til å normalisere bruken av digitale løsninger i kommunikasjonen på tvers av kontorsteder. Det bidrar til å minske avstandene og gjør det lettere å ha kontakt, samtidig som kostnadene ved reiser blir redusert. Ansatte i samme fagmiljø som tilhører ulike kontorsteder føler seg mer likeverdige, ettersom lederne blir like tilgjengelige for alle, uten å «favorisere» de ansatte som har sin leder på samme kontorsted. Flere embeter har inngått fjernarbeidsavtaler som gir ansatte muligheter til å arbeide hjemmefra inntil tre dager per uke. Generelt viser ledere og ansatte i alle embetene til at erfaringer med bruk av digitale løsninger under pandemien er en medvirkende faktor til at fjernledelse fungerer godt også nå.

Samtidig får vi høre at ledere kan synes det er utfordrende å «lede på skjerm». En leder i et embete kommenterer det slik i spørreundersøkelsen:

«Vi bruker «Teams» i alle møter. Jeg har vært i mindre enn fem fysiske møter på snart to år. Det er utmattende og gjør at man ikke bygger så gode og nære relasjoner som man

Færre og bedre

gjør dersom man sitter rundt et bord og diskuterer. Jeg opplever også at det går utover kvaliteten.»

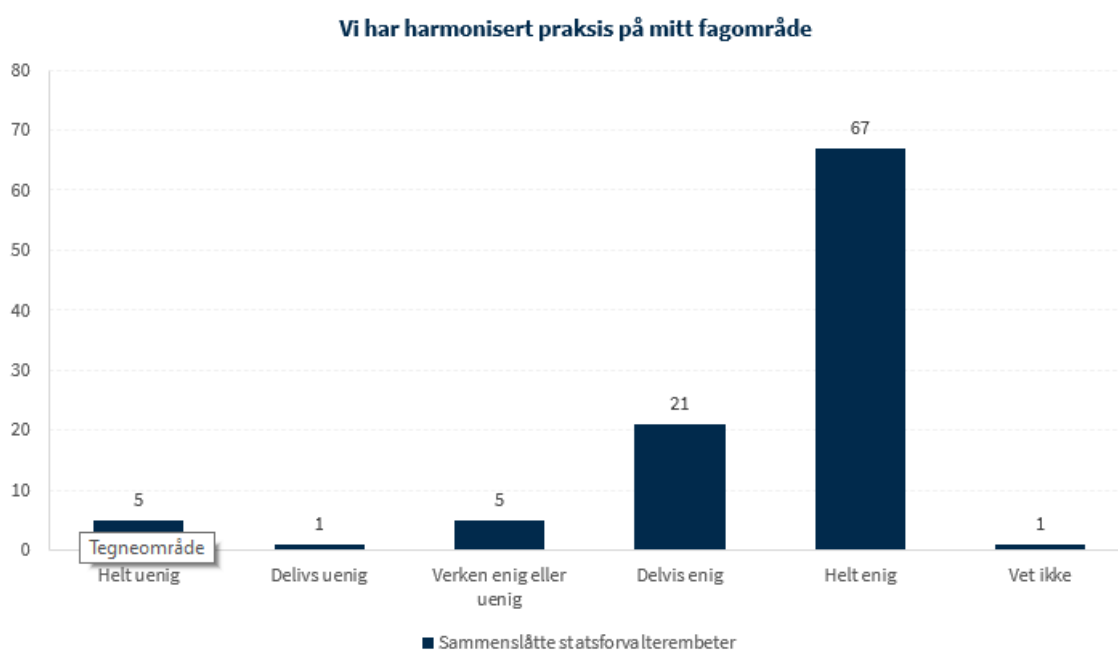
Enkelte ledere som har medarbeidere på tre og flere lokasjoner opplever også at fjernledelse fremdeles er krevende, særlig når nye fagmiljøer skal bygges opp. De opplyser også at fjernledelse tar mye tid. Flere embeter oppgir at de har jobbet mye med fjernledelse, og at de derigjennom har fått opp kompetansen på området. Det kommer også fram at fjernledelse fungerer ulikt mellom områder, avdelinger og seksjoner, og at det til dels er personavhengig i hvilken grad man har lykket med det. Både ledere og ansatte gir uttrykk for at fjernledelse er noe det bør jobbes kontinuerlig med. Det pågående lederutviklingsprogrammet Vidsyn blir i den sammenheng trukket fram som et viktig bidrag for å styrke evne til fjernledelse og bygge kultur og tilhørighet på tvers av kontorsteder, både i det enkelte fagmiljø og i embetet som sådan.

6 Embetenes praksis har blitt likere

Selv om statsforvalteren skal ivareta lokal tilpasning av nasjonal politikk, var et av formålene med sammenslåingene et ønske om mer harmonisert praksis mellom embetene. Dette framkommer av flere av målene som er satt i gevinstrealiseringsplanen, og er også erkjent av embetene selv (jf. Grunnlagsutredningen). Hensikten er å sikre likebehandling der likebehandling er viktig, og omfatter ved siden av områder direkte knyttet til rettsikkerhet også rettsanvendelse mer generelt og iverksetting av nasjonale føringer. I dette kapitlet ser vi nærmere på om endret struktur har hatt betydning for harmonisering av praksis.

6.1 Praksis er harmonisert i nye embeter

De sammenslåtte embetene forteller at de tidlig så behovet for å utjevne forskjeller i praksis i regelverksutøvelse, eksempelvis ulik håndtering av scooterkjøring i Troms og i Finnmark og ulik praksis for bygging i strandsonen i Vestfold og i Telemark. Embetene rapporterer gjennomgående i årsrapportene at de har oppnådd en harmonisering av praksis internt mellom de gamle embetene og at de har jobbet systematisk for å sikre «lik og god kvalitet» i de nye embetene. Dette gjelder for alle fagområdene, og bekreftes også av styringsetatene. I spørreundersøkelsen svarer 88 prosent av respondentene i de sammenslåtte embetene at de er helt eller delvis enig i påstanden om at «Vi har harmonisert praksis på mitt fagområde» innad i det nye embetet.



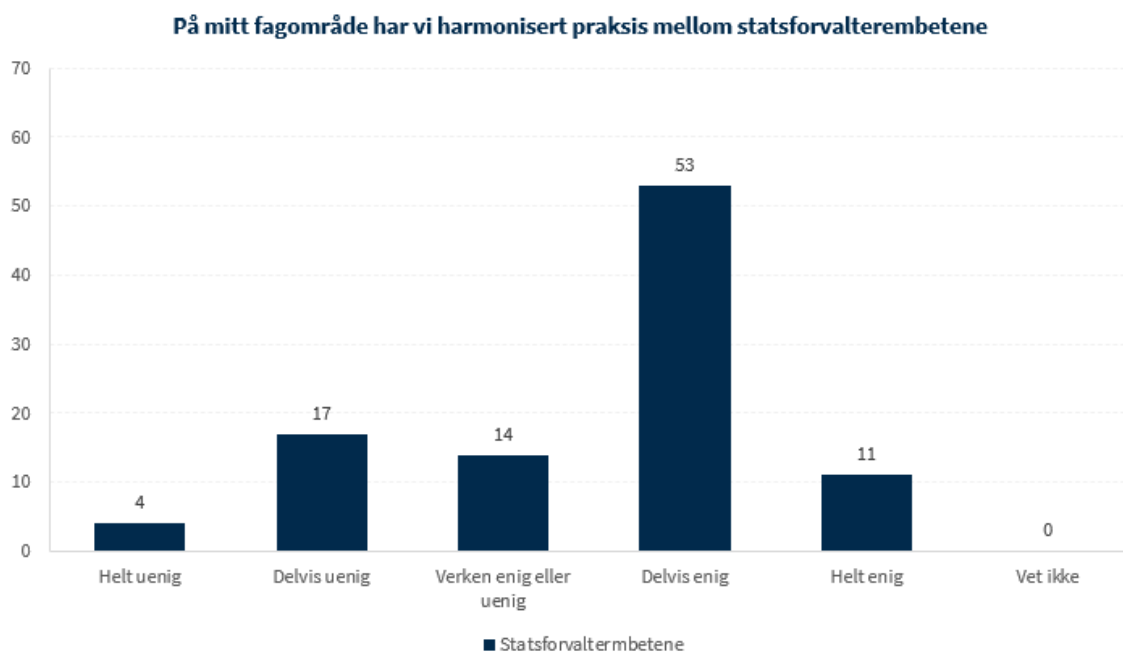
Figur 8: Spørreundersøkelse til statsforvalterembetene, spørsmål til de sammenslåtte embetene. Tall i prosent.

Selv om en harmonisering av praksis er villet og ønsket, registrerer embetene at noen kommuner kan oppleve det som negativt. Dette er fordi en normering av praksis for noen kommuner vil innebærer strengere håndheving av regelverk sammenlignet med tidligere. Noen kommuner viser til nettopp dette i kommentarer til spørreundersøkelsen og i intervjuer. De påpeker også at nasjonale føringer og hensyn er blitt mye tydeligere, og opplever at statsforvalteren tar mindre hensyn til lokale forhold. På konkrete fagområder i enkelte embeter har det vært en betydelig innskjerping. Det gjelder særlig areal- og plansaker, og saker innen miljø og klima. I den forbindelse har det blitt påpekt fra embetene at strukturendringen har sammenfalt i tid med lovendringer i skjerpene retning på noen fagområder, og at det kan bidra til en opplevelse av en strengere statsforvalter.

Samtidig er det flere av kommunene som ønsker etableringen av en ny og harmonisert praksis velkommen, og ser dette i sammenheng med at embetene har blitt mer profesjonelle i sin behandling av saker. En kommunedirektør oppsummerte det slik: «*Det har blitt strengere, men riktigere.*»

6.2 Fortsatt forskjeller i praksis mellom embeter

Embetene fikk også spørsmål om det på deres fagområde var harmonisert praksis *mellom embetene*. Svarene i figur 9 viser at et flertall svarer bekræftende på dette, men det er også et stort mindretall som er uenig eller ikke har gjort seg opp en mening. Svarene viser ingen tydelig forskjell mellom sammenslåtte og ikke-sammenslåtte embeter på dette spørsmålet.



Figur 9: Spørreundersøkelse til statsforvalterembetene 2022. Tall i prosent.

I intervjuene med embetene og styringsetatene er det flere som nevner at det fortsatt er til dels store forskjeller mellom hvordan embetene praktiserer regelverk, og at harmonisering av praksis mellom embeter er det neste de må ta tak i. Enkelte styringsetater viser til at ti embeter gir dem bedre oversikt og dermed større mulighet til å sammenligne embetene på tvers innenfor fagområder, sammenholdt med tidligere. Det gjør det også lettere å se forskjellene.

Ulikheten i rettsanvendelse har kommet til syne på flere ulike måter. Restanseprosjektene innen helse, utdanning og areal- og plansaker har synliggjort forskjeller i saksbehandling. Også i saker der statsforvaltere er settestatsforvaltere for hverandre blir det tydelig at praksis er ulik. I tillegg forteller kommuner at når de snakker sammen på tvers av embeter oppdager de forskjellsbehandling, avhengig av hvilket embete de hører inn under. Flere informanter i embetene forklarer ulik praksis mellom embetene med at embetene historisk har hatt stor grad av autonomi, og dermed utviklet sine egne måter å forvalte regelverk på.

Med færre statsforvalterembeter opplever embetsledelsen at det er blitt et enda tettere og bedre samarbeid i embetsledelseskollegiet samlet sett, og at det i større grad er etablert en fellesskapskultur blant statsforvalterne.

Det pågår også flere initiativ for å gjøre praksisen mellom embetene mer likeartet, både initiert fra styringsetatene og fra de enkelte embetene selv. I forvaltningen av reindriftsloven, har Troms og Finnmark, Nordland og Trøndelag et samarbeid der hensikten blant annet er å søke mer likeartet forvaltningspraksis og veiledning av hele næringen i hele Norge (Årsrapport Troms og Finnmark 2021). For klima og miljø og på helseområdet rapporterer

Færre og bedre

mange av embetene om at deltagelse på nasjonalt tilsynsforum er med på å legge til rette for likeartet praksis mellom embetene. For noen av områdene, eksempelvis barnehage og opplæring, savnes det imidlertid nasjonale føringer for å sikre felles forståelse mellom de ulike embetene.

Gjennomføringen av restanseprosjektene gjør i seg selv at praksis blir mer avstemt og likere. Noen fagområder har etablert nettverk på tvers, der ledere møtes for faglige diskusjoner. Lederutviklingsprogrammet Vidsyn har også som formål å harmonisere praksis på tvers av embetene, blant annet ved å skape arenaer for dialog og erfaringsutveksling.

7 Statsforvalteren som bindeledd og iverksetter er viktig

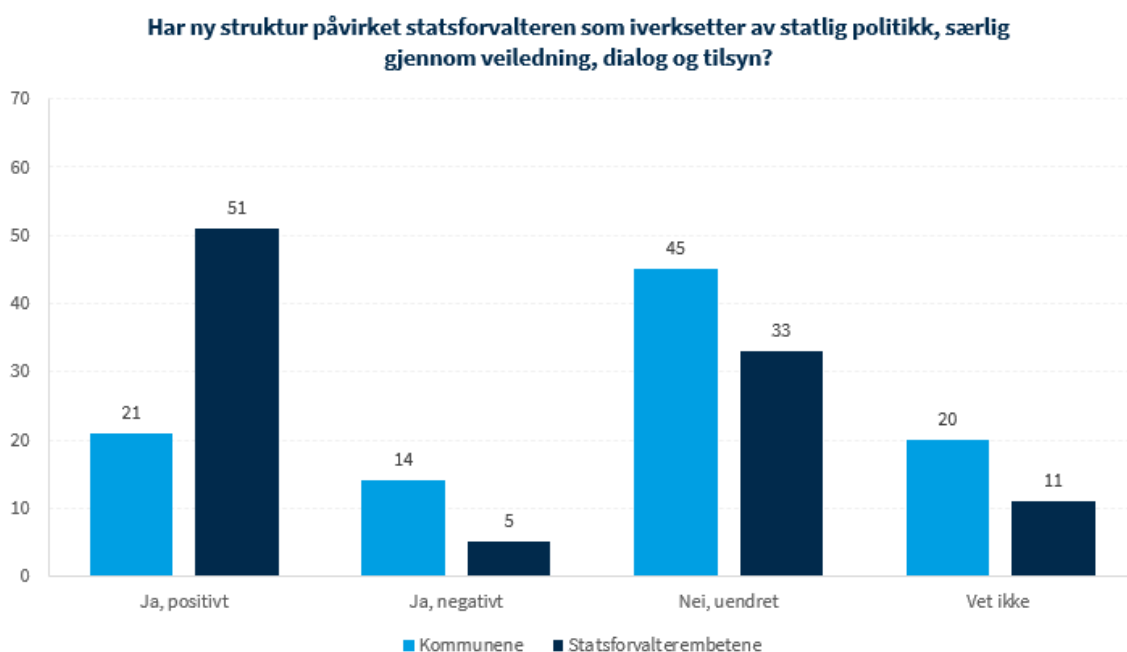
Statsforvalteren skal som sektormyndighet medvirke til iverksetting av nasjonal politikk. Dette gjøres gjennom veiledning, dialog og tilsyn med kommunene, fylkeskommunene, innbyggerne og berørte virksomheter. *(Jf. rollen som iverksetter av nasjonal politikk i fylket i Virksomhets- og økonomiinstruksen)*

Statsforvalteren har en sentral rolle som iverksetter av nasjonal politikk og bindeledd mellom stat og kommune. Dette tilsier behov for god kunnskap om lokale forhold og for tett kontakt og samhandling med kommunene. I grunnlagsutredningen var også nærhets- og tilgjengelighetsprinsippet viktig, og det ble sagt at ny struktur skulle gi en god ramme for kommunedialogen og ivareta tilgjengelighetsbehovet for embetets brukergrupper. Hvordan ivaretar statsforvalterne rollen sin på dette området og er det indikasjoner på at ny struktur har påvirket den?

7.1 Iverksetterrollen er ivaretatt i ny struktur

I spørreundersøkelsen til kommunene og embetene, spurte vi om strukturendringene har påvirket hvordan statsforvalterne ivaretar rollen som iverksetter av statlig politikk, gjennom veiledning, råd og tilsyn. Sett under ett svarer de fleste at rollen enten er positivt påvirket eller uendret. Svært få svarer at strukturendringen har hatt en negativ påvirkning.

Svarene varierer imidlertid med hvem vi spør. Drøyt halvparten av respondentene fra embetene mener ny struktur har påvirket iverksetterrollen positivt, mens det blant kommunene bare er en femtedel som svarer det samme. Blant kommunene mener derimot nesten halvparten at rollen er *uendret* etter strukturendringene, og også en tredjedel av embetene mener dette.



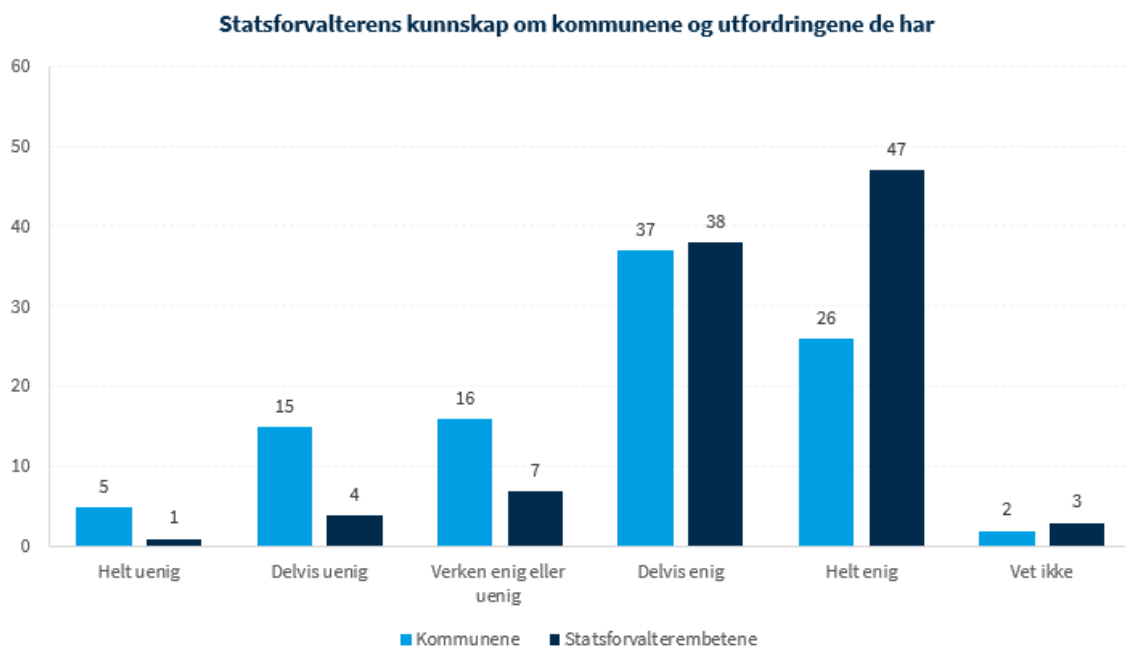
Figur 10: Spørreundersøkelser til kommunene og statsforvalterembetene 2022. Tall i prosent.

Ser vi på svarfordelingen mellom embeter er det størst andel kommuner i Troms og Finnmark og Vestfold og Telemark som mener at ny struktur har påvirket statsforvalterens iverksetterrolle positivt.

Nedenfor skal vi se nærmere på sentrale elementer i iverksetter- og bindeleddsrollen.

7.2 Lokalkunnskapen er god, men under press?

Et viktig poeng i forbindelse med sammenslåingene av embetene var at lokalkunnskapen måtte bevares. Vi spurte kommunene og statsforvalterembetene i hvilken grad de er enige i at statsforvalterne har god kunnskap om sine kommuner og de utfordringene kommunene har.

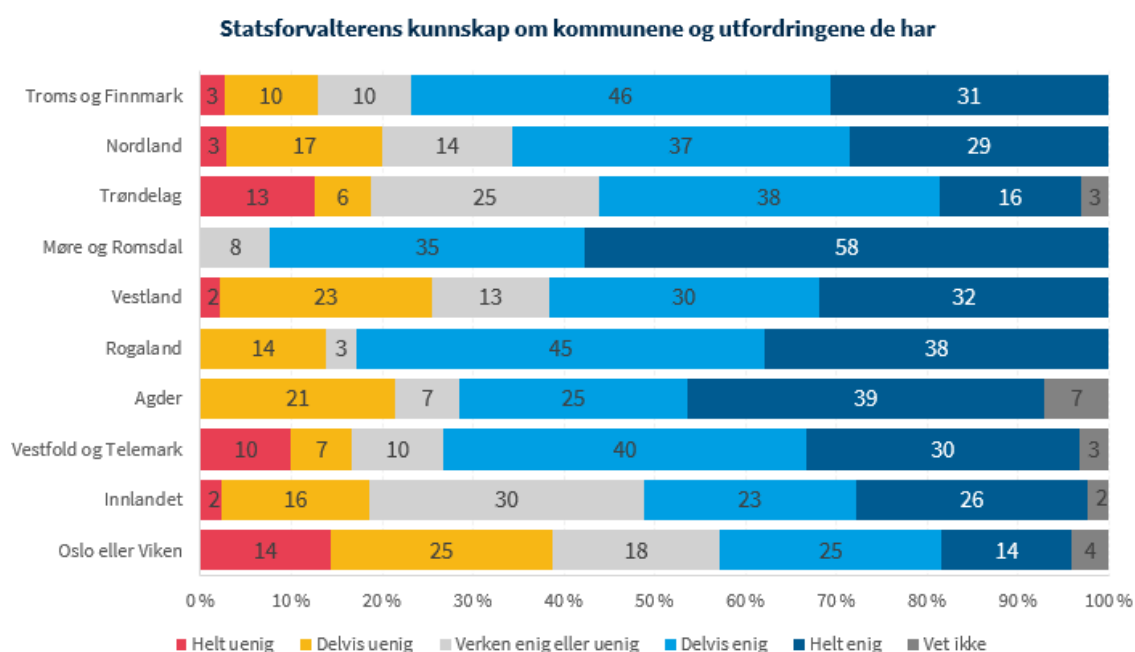


Figur 11: Spørreundersøkelser til kommunene og statsforvalterembetene i 2022, med spørsmålene «Statsforvalterne har god kunnskap om min kommune og de utfordringene kommunen har» og «I embetet har vi god kunnskap om hver enkelt kommune og de utfordringene kommunene har.» Tall i prosent.

Hovedbildet er at de fleste er enige i at statsforvalteren har god kunnskap om kommunene. Det er likevel forskjell mellom kommunene og embetene på dette spørsmålet. Mens 63 prosent av respondentene fra kommunene mener statsforvalterne har god kunnskap om sine kommuner, mener hele 85 prosent av respondentene fra embetene det samme. Særlig tydelig er forskjellen i andelen som svarer «helt enig», med bare 26 prosent fra kommunene mot 47 prosent fra embetene. Videre er hele 20 prosent av respondentene i kommunene *ueneige* i påstanden, mens bare 5 prosent av respondentene i embetene er det.

Det er verdt å merke seg at kommunene var mer positive da de ble stilt samme spørsmål i kommuneundersøkelsen i 2010. Da var nesten halvparten av kommunene helt enige i påstanden om god kunnskap om kommunene, og bare 7 prosent var ueneige.

Færre og bedre



Figur 12: Spørreundersøkelse til kommunene 2022, med spørsmålet «Statsforvalteren har god kunnskap om min kommune og de utfordringene kommunen har». Tall i prosent.

Figur 12 viser at det er variasjoner i hvordan embetenes lokalkunnskap oppfattes av kommunene, men det er ikke lett å finne noen tydelige mønstre i forskjellene. Dersom vi ser på størrelse på embetene, kommer både flere av de minste og de største embetene godt ut. Hvis vi bruker antall kommuner per embete som parameter, ligger kommunerike embeter både høyt og lavt på grafen. Det er heller ikke noe tydelig skille mellom sammenslåtte og ikke-sammenslåtte embeter.

Inntrykket fra spørreundersøkelsene av at statsforvalterne har god lokalkunnskap både bekreftes og nyanseres av intervjuene. I all hovedsak mener informantene fra kommunene, embetene og fylkesdirektørene at statsforvalteren har god kunnskap om sine kommuner. Flere fra kommunene og embetene forteller samtidig om porteføljer som nå favner en større bredde i utfordringer og variasjon når det gjelder areal, demografi, geografi, avstander og økonomi, og at det tar tid å venne seg til dette for både embetene og kommunene selv. Noen viser til at kunnskapen om lokale forhold er redusert som følge av tap av kompetanse i omstillingsperioden og at statsforvalterens område er blitt større. For noen kommuner oppleves de sammenslåtte embetene fjernere.

Antallet kontorsteder har ikke blitt endret som følge av strukturendringen, med unntak av Agder der det tidligere kontorstedet i Kristiansand ble nedlagt. Men kontorsted har mindre betydning for kontakt og dialog, sier kommunene og embetene vi har intervjuet. Forhold

som befaringer, besøk og fysiske møter blir opplevd som viktigere for å ivareta nærhet og tilgjengelighet, enn geografisk avstand til kontorsted.

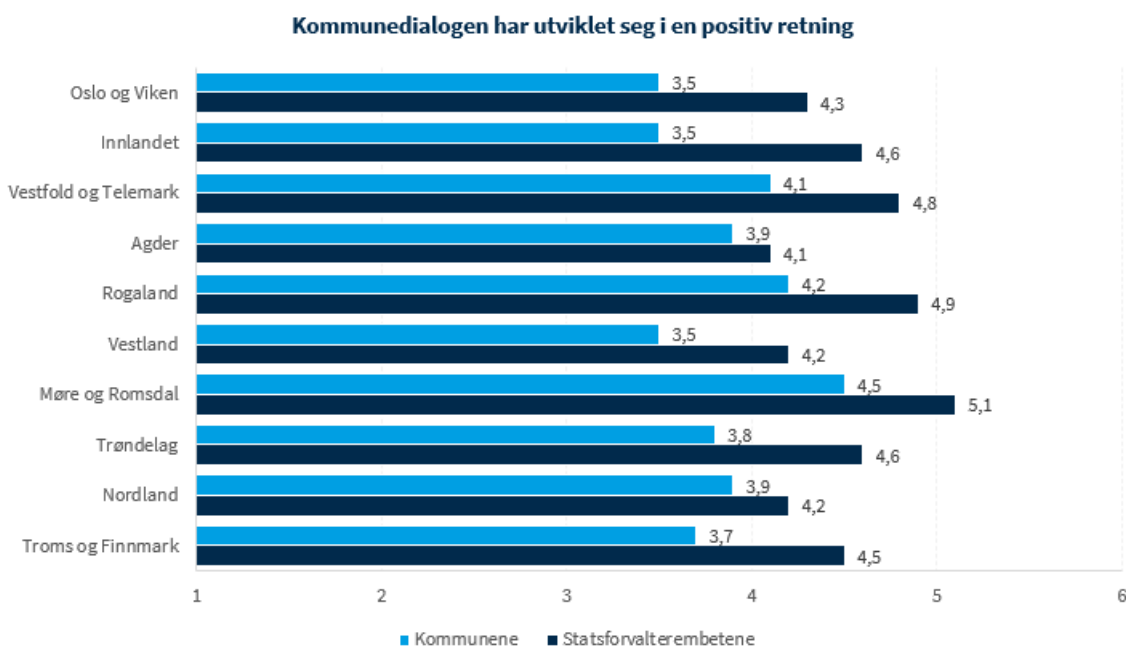
I forlengelsen av spørsmålet om lokalkunnskap, er det mange som trekker fram viktigheten av dialogen med kommunen. Det skal vi se nærmere på nå.

7.3 Dialogen med kommunene er i endring

Kommunedialog er et helt sentralt begrep når vi snakker om forholdet mellom statsforvalter og kommunene. Kommunedialog brukes gjerne om dialogen som er knyttet til de formaliserte besøkene statsforvalteren har med den enkelte kommune. I det følgende forstår vi imidlertid komunedialog i bred forstand: som all samhandling og kontakt mellom statsforvalter og kommunene, på alle nivåer.

7.3.1 Dialogen med kommunene er god

Vi spurte kommunene og embetene om de er enige i påstanden om at komunedialogen har utviklet seg i en positiv retning. Samlet sett viser figur 13 at de er enige i dette.



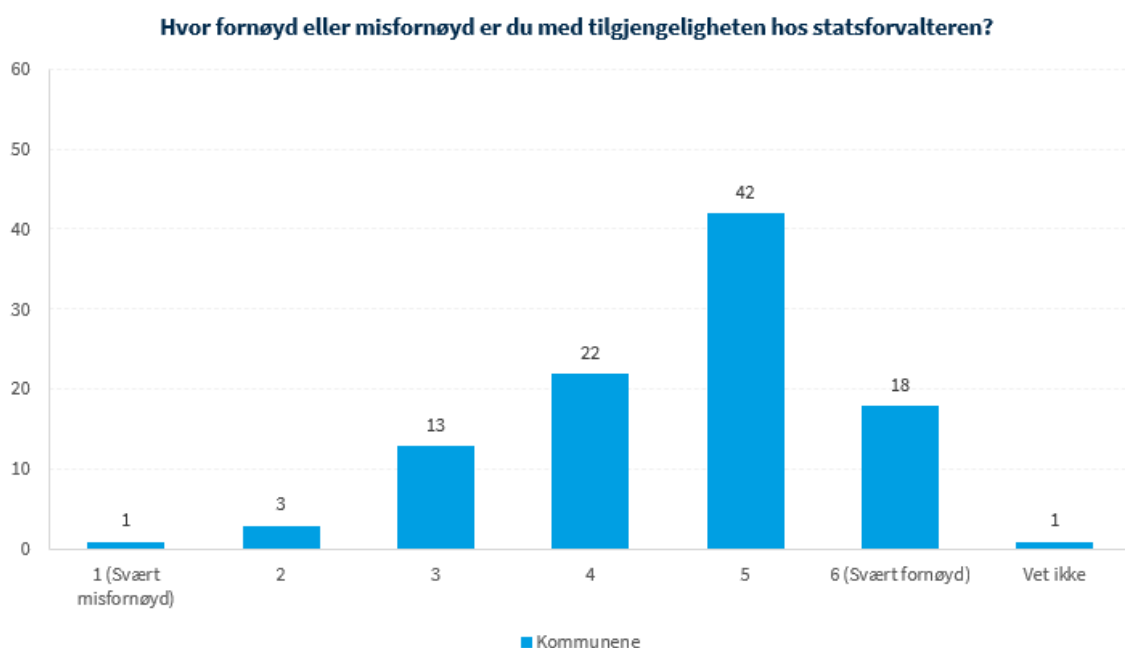
Figur 13: Spørreundersøkelser til kommunene og statsforvalterembetene 2022. Gjennomsnittsskår på en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig).

Kommunene i Møre og Romsdal, Rogaland og Vestfold og Telemark er mest fornøye med utviklingen av komunedialogen, mens kommunene i Oslo og Viken, Vestland og Innlandet er minst fornøye. Embetene er gjennomgående mer positive enn kommunene.

Færre og bedre

Inntrykket av at kommunedialogen stort sett oppfattes som god, bekreftes av intervjuer med både embeter og kommuner, og også av svarfordelingen på flere av spørsmålene i spørreundersøkelsen. Blant annet oppfattes statsforvaltners råd og veiledning som nyttige. Flere kommunedirektører peker på at veiledning er spesielt viktig for små kommuner med begrenset spisskompetanse på ulike fagområder, og flere påpeker at de opplever at det har vært en positiv dreining fra tilsyn og kontroll til mer råd og veiledning. Det er likevel mange som fremdeles mener at statsforvalteren i enda større grad kan bli en rådgiver og veileder for kommunene. Flere tidligere undersøkelser fra DFØ og tidligere Difi har også understreket viktigheten av dialog og veiledning for å oppnå læring og bidra til gode tjenester (DFØ 2020, Difi 2019b).

Et annet uttrykk for tilfredshet med kommunedialogen, er om statsforvalteren oppleves som tilgjengelig. I spørreundersøkelsen til kommunene svarer 82 prosent at de er fornøyde med tilgjengeligheten hos statsforvalteren, mens 17 prosent er misfornøyde. Gjennomgående er kommunedirektørene mer tilfredse enn ordførerne. Hvis vi ser på hva kommunene i det enkelte fylket svarer, skiller Møre og Romsdal seg ut der alle kommunene er fornøyde med tilgjengeligheten, etterfulgt av kommunene i Rogaland og Troms og Finnmark. De to embetene der kommunene er minst fornøyde er Oslo og Viken og Vestland.



Figur 14: Spørreundersøkelse til kommunene i 2022. Tall i prosent.

I intervjuene med kommunene i de sammenslåtte fylkene opplyser kommunene at det kan være krevende å vite hvem de skal kontakte i de nye embetene, mens de tidligere hadde god oversikt over de ansatte og tettere kontakt med enkeltpersoner.

7.3.2 En dreining av oppmerksomhet mot de mest sårbare kommunene

Noen av kommunene vi har snakket med forteller at statsforvalteren i større grad prioriterer oppfølgingen av deres kommune nå enn tidligere. I intervjuer med embetsledelsen i alle embetene bekreftes dette fordi det har vært en bevisst dreining av oppmerksomhet mot de mest sårbare kommunene der det er størst sannsynlighet for å finne avvik og som har mest behov for veiledning. Det kan gå på bekostning av oppfølgingen av og oppmerksomheten om de øvrige kommunene.

I den sammenheng forteller blant annet embetsledelsen i Troms og Finnmark at de har lagt vekt på å gi mer systematisk og målrettet støtte og veiledning til de mest sårbare kommunene i Finnmark. Dette kan være grunnen til at enkelte kommuner i Troms har opplevd at statsforvalteren har blitt fjernere og mindre opptatt av de utfordringene denne delen av fylket har. Økt oppmerksomhet om kommuner som lå til det tidligere minste embetet bekreftes også av Vestfold og Telemark.

7.3.3 Mer digital dialog

I Grunnlagsutredningen knyttes kommunedialog i stor grad til fysiske avstander, fysiske besøk og fysiske møter. Covid-19-pandemien har endret dette.

I intervjuene kommer det fram at det tidligere var større grad av personlige relasjoner mellom kommune og statsforvalter. Dette gjaldt kanskje særlig i de mindre embetene, med korte avstander, færre kommuner og færre ansatte. Kommunene kjente den enkelte saksbehandler i embetet og vice versa, og det var mye muntlig ad hoc kontakt. Nå forteller kommunene om færre fysiske møter, mer bruk av felles veiledning gjennom webinarer og mer formalisert og rutinemessig kontakt inn i fagmiljøer, ikke nødvendigvis til enkeltpersoner.

Våre informanter i embetene forteller at få muligheter for fysiske møter med kommunene i stor grad har endret kommunedialogen. Tilsyn har blitt gjennomført digitalt, det har vært avholdt hyppige møter digitalt med kommunene og befaringer har blitt erstattet og/eller supplert med digitale data som kartdata. Vi får opplyst at disse måtene å ha kommunedialog på i stor grad er opprettholdt også etter at restriksjonene om fysisk kontakt opphørte, både fordi man er fornøyd med dem og fordi budsjettkutt og effektiviseringskrav har krevd det.

Statsforvalterembetene opplever digital dialog med kommunene som effektiv både når det gjelder tid, kostnader og formål, og mener det har ført til at

Kommunebilder

I forkant av de mer formelle kommunebesøkene utarbeides det ofte kommunebilder. Kommunebildene gir faktabasert informasjon om den aktuelle kommunens geografi, befolkning, bo- og arbeidsmarked og den kommunale organisasjonen. I tillegg presenteres statsforvalterens hovedbilde av kommunen, blant annet basert på analyser, statistikk, utførte tilsyn osv. Kommunebildene danner grunnlaget for dialogen med kommunen.

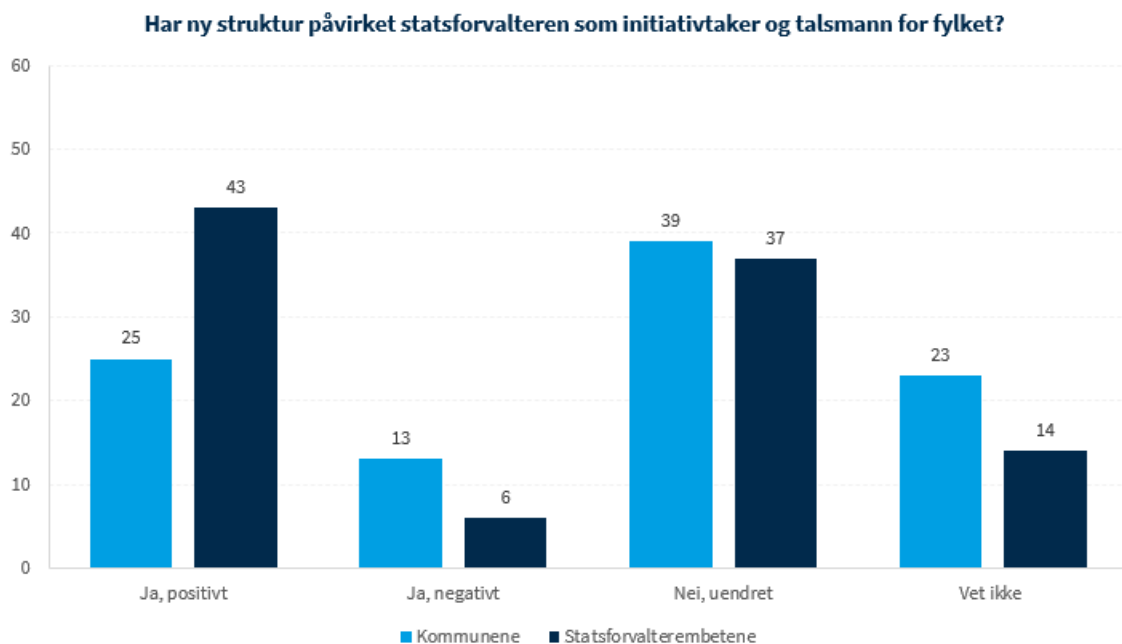
avstanden har blitt mindre. En statsforvalter sa det slik: «Avstandsulempene er redusert på grunn av måten vi kommuniserer på. «Teams» har revolusjonert verden.» Også blant kommunene er det mange som trekker fram at denne økte digitale dialogen er et framskritt, og utarbeidelse av digitale kommunebilder i forkant av kommunebesøk og bruk av disse vurderes også positivt av både embetene og kommunene.

Det er samtidig nyanser i dette bildet. Både i embetene og i kommunene er våre informanter opptatt av at det må skapes en god balanse mellom fysisk og digital kontakt, og ingen mener at den digitale dialogen fullstendig kan erstatte de fysiske besøkene. Noen gir uttrykk for at statsforvalteren kan ha fjernet seg for langt fra kommunene. En ordfører kommenterte det slik i spørreundersøkelsen:

«Statsforvalteren må i større grad spille på lag med kommunene, forstå hvilke behov vi har for å drive utvikling og hvilke avveininger som gjøres lokalt. Statsforvalteren må sette av mer tid til å bli kjent med kommunene og skape relasjoner. Det er svekket tillit mellom statsforvalteren og kommunene».

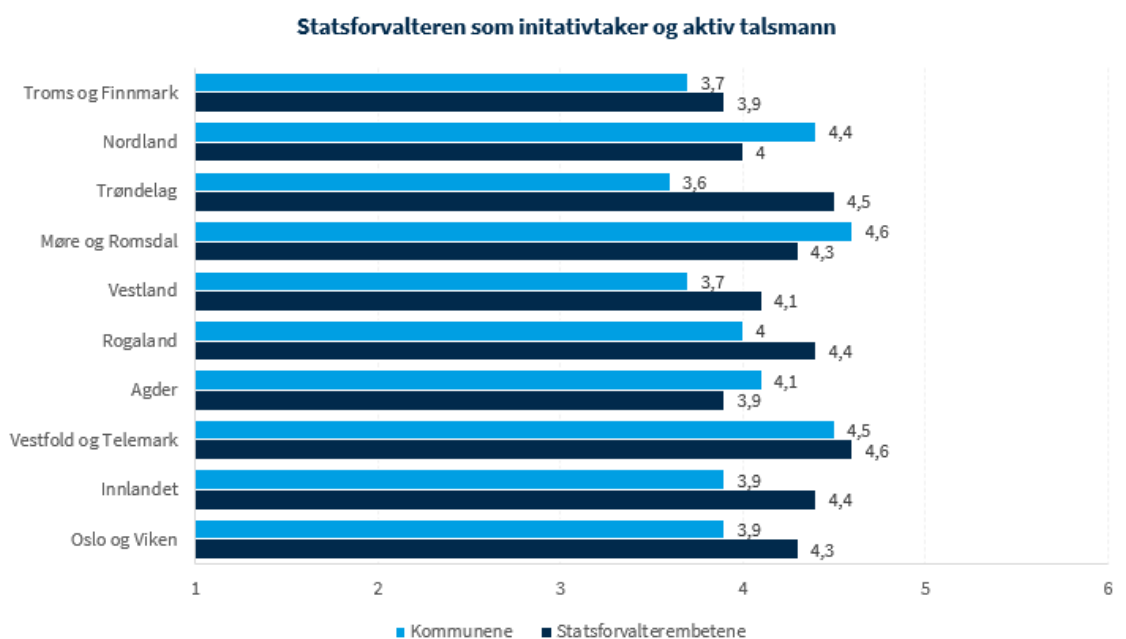
7.4 Ulike oppfatninger av statsforvalteren som initiativtaker

En viktig del av rollen som bindeledd mellom stat og kommune er å ta initiativ og å melde tilbake til sentrale myndigheter på vegne av kommunene. På spørsmål om dette har endret seg som følge av ny struktur, er det flere som mener endringen har vært mer positiv enn negativ. Respondentene fra embetene er betydelig mer positive enn de fra kommunene. Mange mener samtidig at funksjonen ikke er påvirket av ny struktur. Dette gjelder både for respondentene fra kommunene og fra embetene.



Figur 15: Spørreundersøkelse til kommunene og statsforvalterembetene 2022. Tall i prosent.

Andre resultater fra spørreundersøkelsen bekrefter et inntrykk av statsforvalteren som en aktiv initiativtaker. Et flertall i både kommunene og embetene mener at statsforvalteren fyller rollen som talsmann og initiativtaker for fylket godt. Statsforvalterembetene vurderer jevnt over egen funksjon som bedre enn det kommunene gjør.



Figur 16: Spørreundersøkelse til kommunene og statsforvalterembetene 2022., med spørsmålene «Statsforvalteren er en aktiv talsmann for fylket overfor sentrale myndigheter/Statsforvalteren tar i stor grad initiativ på vegne av fylket overfor sentrale myndigheter». Gjennomsnittsskår på en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig).

Intervjuene våre viser at kommunene generelt er svært fornøyd med statsforvalternes evne til å løfte kommunenes syn til overordnede myndigheter under covid-19-pandemien. Noen kommuner mener likevel at statsforvalteren generelt kan bli bedre på å formidle kommunenes synspunkter til staten. En statsforvalter i et sammenslått embete uttrykker også at det er vanskelig å være felles talerør for et nytt sammenslått fylke, ettersom de to tidligere fylkene hadde ulike utfordringer og behov. Et siste poeng som løftes fram er at initiativtakerrollen til dels avhenger av hvem som bekler stillingen som statsforvalter, og at dette derfor kan variere mellom embeter og fra statsforvalter til statsforvalter.

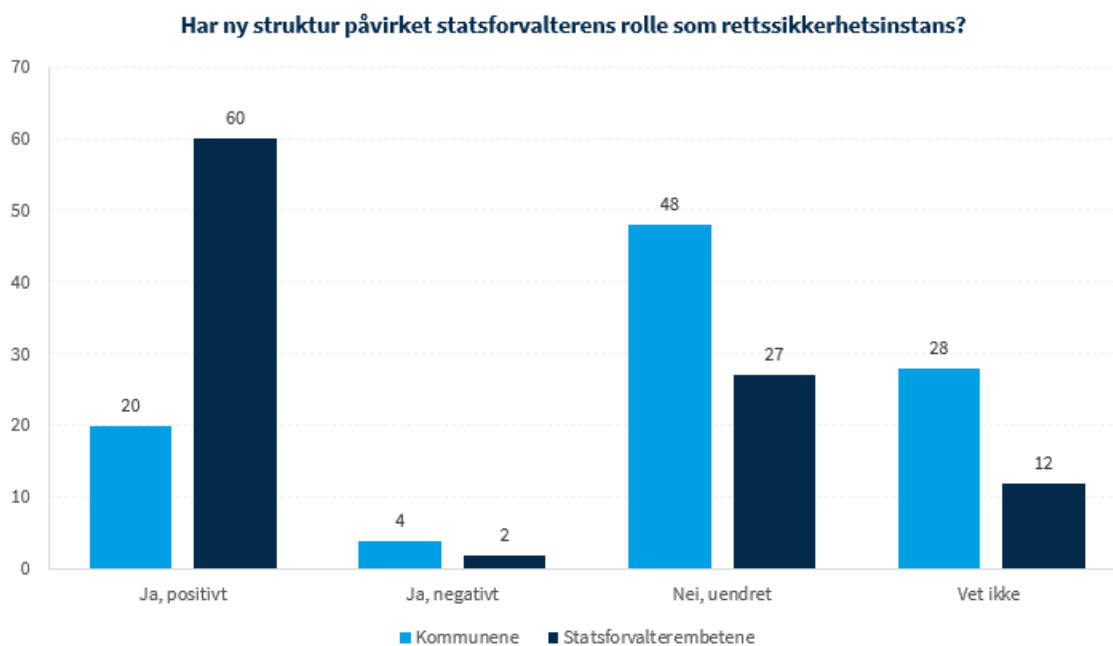
8 Statsforvalteren styrket som rettssikkerhetsinstans

Statsforvalteren er klagemyndighet for kommunale enkeltvedtak og vedtak gjort i spesialisthelsetjenesten, og tilsynsmyndighet etter særlovgivningen. I tillegg har Statsforvalteren førstelinjeansvaret på flere områder. Statsforvalteren skal sikre likebehandling og rettssikkerhet for alle parter i sin forvaltning av lover og forskrifter. *(Jf. rollen som rettssikkerhetsmyndighet i Virksomhets- og økonomiinstruksen)*

Statsforvalteren er en viktig rettssikkerhetsinstans på flere fagområder så som helse og omsorg, utdanning, barnevern, vergemål og areal- og plansaker. I intervjuene er det mange som er opptatt av statsforvalterens rolle som rettssikkerhetsinstans, og flere framhever at dette kanskje er statsforvalterens viktigste rolle. Hvordan har ny struktur lagt til rette for at denne rollen kan ivaretas?

8.1 Rollen som rettssikkerhetsinstans har hatt en positiv utvikling

Det er et klart flertall blant respondentene fra statsforvalterne som mener at endringene i struktur har påvirket rollen som rettssikkerhetsinstans positivt. Blant respondentene fra kommunene er det betydelig færre som mener det samme. Det er imidlertid nesten ingen av respondentene som mener strukturendringene har hatt en negativ påvirkning på rettssikkerhetsoppgavene, mens mange mener situasjonen er uendret eller har svart «vet ikke».



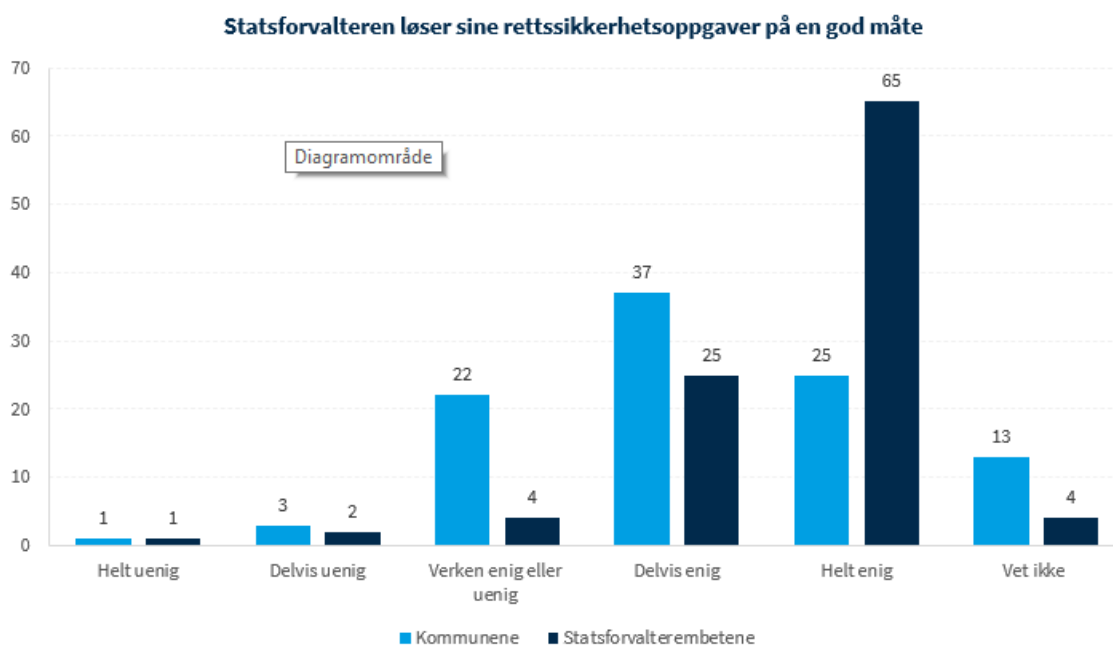
Figur 17: Spørreundersøkelser til kommunene og statsforvalterembetene 2022. Tall i prosent.

Det er størst andel kommuner som mener ny struktur har påvirket rollen som rettssikkerhetsinstans positivt i Troms og Finnmark og Vestfold og Telemark, begge med 33 prosent. Den samme tendensen ser vi i svarene fra embetene. Samtlige respondenter fra Vestfold og Telemark (31 respondenter), 89 prosent av respondentene fra Oslo og Viken (12 respondenter) og 78 prosent (21 respondenter) fra Troms og Finnmark mener at strukturendringen har hatt en positiv påvirkning på statsforvalterens rettssikkerhetsrolle. Størst andel som mener at rollen er uendret er som ventet i embetene Rogaland, Nordland og Møre og Romsdal.

Inntrykket av en tydeligere og sterkere rolle som rettssikkerhetsinstans bekreftes i intervjuene med embetene, kommunene og styringsetatene. Opplevelsen av økt rettssikkerhet knyttes til at det er blitt større fagmiljøer i de sammenslåtte embetene. Det er særlig de tidligere minste embetene som opplever en styrking av både kompetanse og kapasitet, så som Sogn og Fjordane, Telemark, Østfold og Finnmark. Blant fagområdene som har fått bedret rettssikkerhet og en mer harmonisert praksis, nevnes vergemål, barnevern, helse og sosial og utdanning.

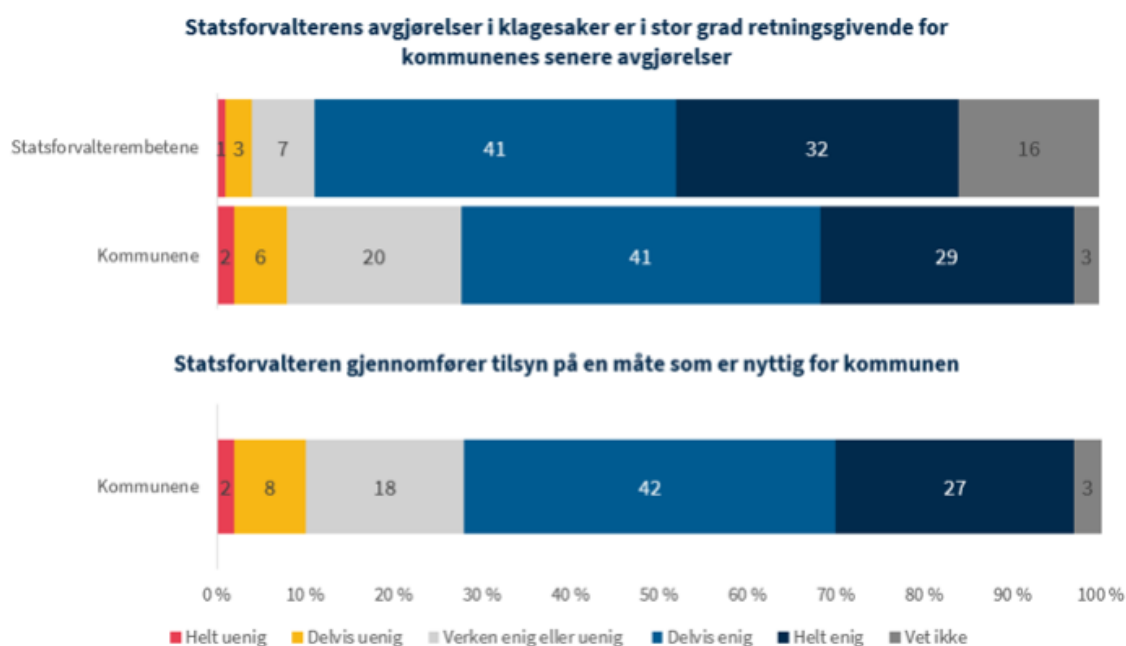
8.2 Bred enighet om at statsforvalteren løser rettssikkerhetsoppgavene på en god måte

Et flertall av våre respondenter mener at statsforvalteren løser rettssikkerhetsoppgavene sine på en god måte. Som forventet er respondentene fra statsforvalterembetene mest enige i dette, men både blant kommunene og statsforvalterembetene er det svært få respondenter som er uenige.



Figur 18: Spørreundersøkelser til kommunene og statsforvalterembetene. Tall i prosent.

Bildet styrkes av at det er et klart flertall blant kommunene og statsforvalterne som mener at statsforvalterens avgjørelser i klagesaker i stor grad er retningsgivende for kommunens senere avgjørelser. Det betyr at statsforvalteren setter en standard for kommunen i saker som berører innbyggernes rettssikkerhet. Vi finner også at et flertall av kommunene mener statsforvalteren gjennomfører tilsyn på en måte som er nyttig for kommunen.



Figur 19: Spørreundersøkelser til kommunene og statsforvalterembetene 2022. Tall i prosent.

Dette inntrykket bekreftes gjennom intervjuene. Flere av kommunedirektørene vi har snakket med ga uttrykk for at statsforvalterne har hatt en positiv utvikling når det gjelder gjennomføring av tilsyn. Generelt er tilsynet både blitt mer planlagt, mer profesjonelt og det har mer vekt på veiledning enn tidligere. Dette er en generell utvikling som DFØ har dokumentert også i andre rapporter (DFØ 2020 og Difi 2019b), og kan i mindre grad knyttes til ny statsforvalterstruktur. Det skal likevel påpekes at ny struktur med færre og sammenslåtte embeter har lagt til rette for mer enhetlig praksis når det gjelder tilsyn, ifølge våre informanter, og slik sett bidratt til endringen av gjennomføring av tilsyn.

9 Statsforvalteren utfordret som tverrsektoriell samordner

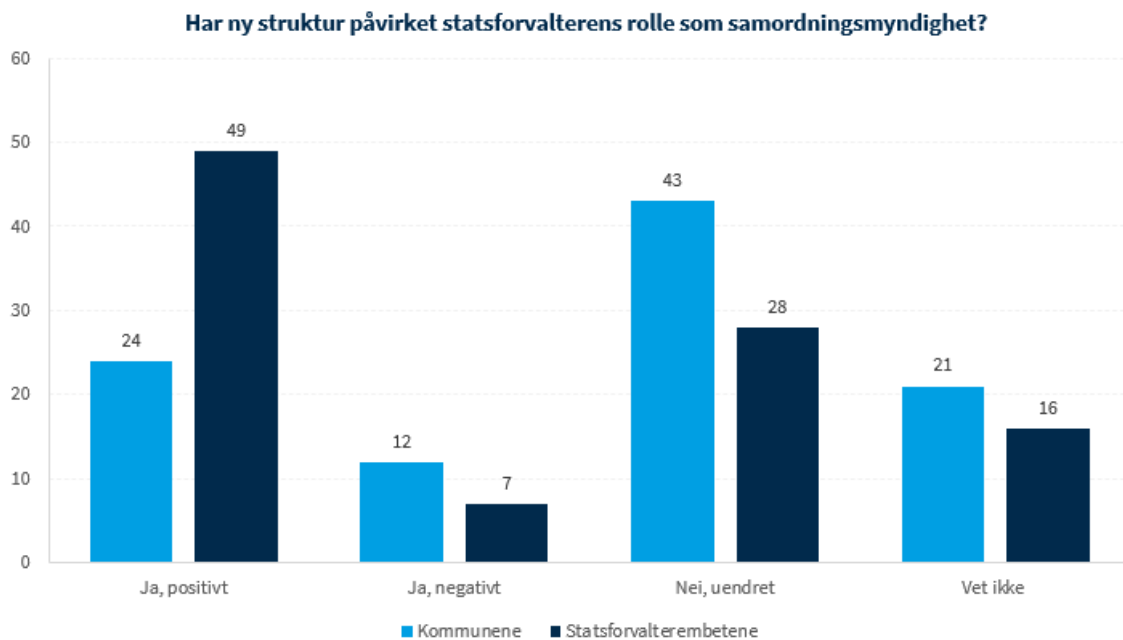
Statsforvalteren skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylket. Statsforvalteren skal ta samordningsinitiativ i fylket overfor andre statlige virksomheter og andre aktører der det er aktuelt, for å sikre at nasjonale mål nås på tvers av nivå og sektorer, og for å sikre samordning av statens styring av kommunene. *(Jf. rollen som samordningsmyndighet i Virksomhets- og økonomiinstruksen)*

Statsforvalterens samordningsrolle er nært knyttet til rollen som iverksetter og bindeledd mellom stat og kommune. Statsforvalteren har et ansvar for å ivareta helhet og sammenheng i statens ulike aktiviteter overfor kommuner, næringsliv og innbyggere i regionen. Det betyr både et samordningsansvar for egne fagområder, men også et ansvar for å ta initiativ til samordning som berører andre statlige etater i regionen.

Flere komplekse problemer krever samordning både mellom fagområder og på tvers av forvaltningsnivåer. I takt med dette har det kommet økte ambisjoner om å skape en mer samordnet forvaltning, noe som også har gitt statsforvalterens samordningsrolle større oppmerksomhet. Hvordan fungerer statsforvalterens samordningsrolle i ny struktur?

9.1 Rollen som samordningsmyndighet ivaretas på en god måte

På spørsmål om strukturendringen har påvirket statsforvalteren som samordningsmyndighet, svarer både kommunene og embetene at det har vært en positiv påvirkning. Som figuren under viser er embetene likevel mye mer positive enn kommunene, som har en stor andel som mener rollen ikke er påvirket av ny struktur.

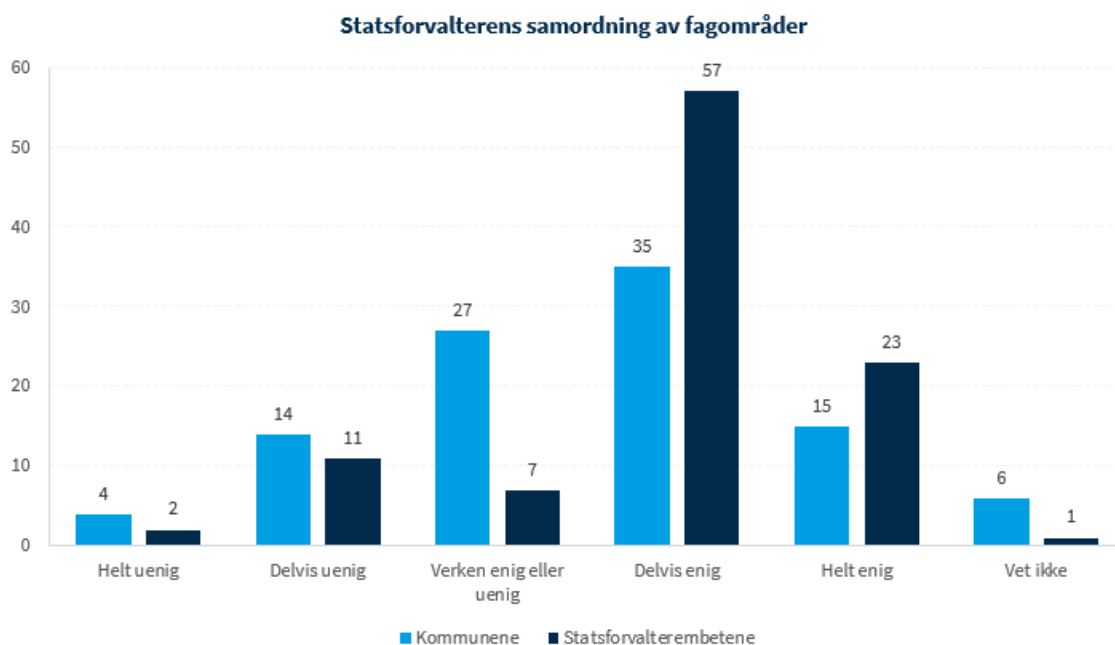


Figur 20: Spørreundersøkelser til kommunene og statsforvalterembetene 2022. Tall i prosent.

Det er verdt å nevne at det de siste årene er tatt mange initiativ for å styrke og tydeliggjøre samordningsfunksjonen, og dermed tjenestene som leveres. For eksempel er de statlig tilsynene mot kommunene mer samordnet og samordningsrollen på sikkerhets- og beredskapsområdet er tydeliggjort.

9.1.1 Samarbeid på tvers har fått lavere prioritet i omstillingsperioden

Vi ba kommunene og statsforvalterembetene ta stilling til hvordan de mener samordningen av statsforvalterens ulike fagområder fungerer.



Figur 21: Spørreundersøkelser til kommunene og statsforvalterembetene 2022, med spørsmålene «Statsforvalteren samordner sine ulike fagområder på en god måte» og «I mitt embete jobber vi godt sammen på tvers av fagområdene». Tall i prosent.

Svarene viser at både embetene og kommunene er fornøyde med statsforvalterens samordning av egne fagområder, men her er det verdt å merke seg at blant kommunene er det en tredjedel som ikke har gjort seg opp noen mening. Dette kan være et uttrykk for at erfaringene med hvor godt samarbeid mellom fagområder fungerer, varierer mellom embeter og mellom fagområder.

Svarene fra embetene viser at de mener at de jobber godt sammen på tvers av fagområdene og at de generelt er fornøyde med sin interne samordning. Vi finner ingen store forskjeller mellom de ikke-sammenslåtte og de sammenslåtte embetene, selv om de ikke-sammenslåtte tenderer mot å være noe mer positive enn de sammenslåtte.

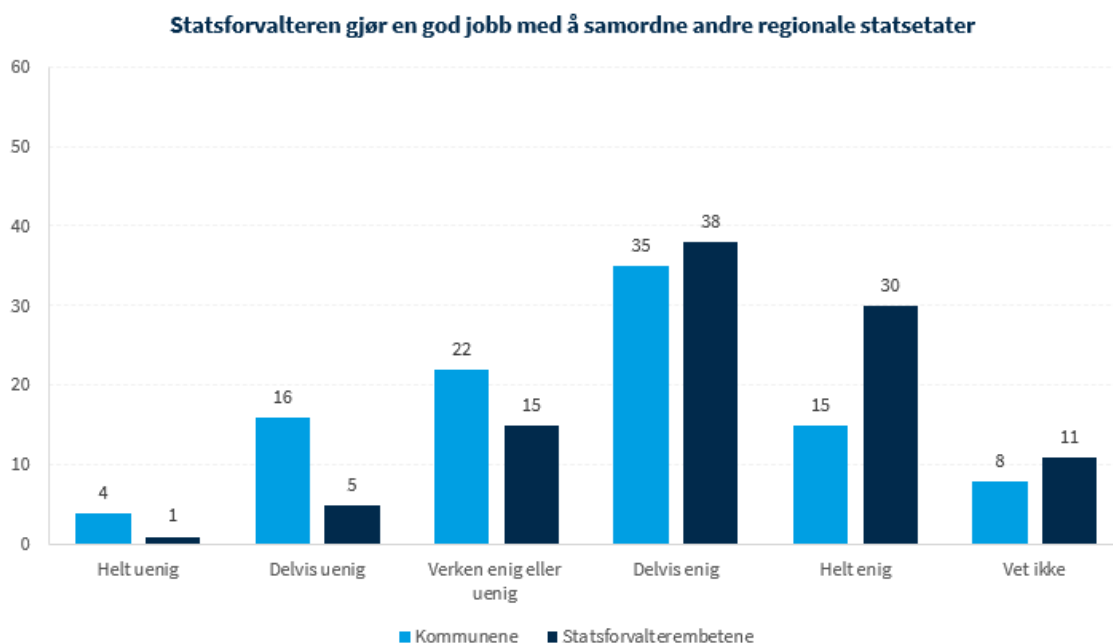
I intervjuene nyanseres dette ytterligere. Informantene i de sammenslåtte embetene gir uttrykk for at samordning er blitt mer krevende med et større embete. Det vises til at ansatte i større grad blir spesialister og i mindre grad generalister, og at sterkere og større fagmiljøer gir økt fare for fagsiloer. Dette forsterkes når fagavdelinger sitter på ulike kontorsteder. Samtidig gir flere uttrykk for at arbeidet med å bedre samarbeid og samordning internt i embetet nå er høyere prioritert. Dermed er det mulig at dette er et overgangsproblem som kan ses som en del av omstillingskostnadene.

Utfordringen knyttet til mindre utadrettet aktivitet gjelder ikke bare fagområdene. Generelt får vi høre at samarbeid på tvers har fått lav prioritet i omstillingsperioden. Styringsetatene

og embetsledelsen forteller om en periode med stort internt fokus i de sammenslåtte embetene, som har hatt behov for å sette både nye fagmiljøer og nye embeter. De ikke-sammenslåtte embetene forteller at også de har benyttet tiden til å forbedre egne arbeidsprosesser. Som en følge av dette uttrykker embetsledelsen og andre informanter fra embetene at det har vært mindre samarbeid på tvers av embetene, også på områder hvor embetene tidligere har hatt utstrakt grad av nabosamarbeid. Lavere aktivitet i slikt samarbeid har dermed også påvirket de ikke-sammenslåtte embetene, som har blitt stående mer alene i denne perioden.

9.1.2 Mer krevende å samordne øvrig regional stat

Når det gjelder statsforvalterens rolle i å samordne andre regionale statsetater, er kommunene like fornøyde med dette som de er med hvordan statsforvalteren samordner egne fagområder. Statsforvalterembetene er imidlertid noe mindre fornøyd med hvordan de ivaretar den eksterne samordningen enn med den interne samordningen.



Figur 22: Spørreundersøkelser til kommunene og statsforvalterembetene 2022, med spørsmålene «Statsforvalteren gjør en god jobb med å samordne andre regionale statsetater» og «Vi samordner andre regionale statsetater på en god måte». Tall i prosent.

Dette er også i tråd med de synspunktene som kom til uttrykk i intervjuene med statsforvalterne. De forklarer at det har blitt mer krevende å samordne andre regionale statsetater fordi det har skjedd store endringer i organisasjonsstrukturen til de andre statsetatene. De fleste statlige etatene som har kommunerettede oppgaver, har gått over til landsdekkende oppgaveløsning og fjernet det regionale styringsleddet. Statsforvalterne

Færre og bedre

opplever at dette har gjort det vanskeligere å etablere og opprettholde god kontakt med de ulike etatene. Dette er en gjennomgående problemstilling i embetene. Mer om denne tematikken kan leses i DFØ-rapport 2022:4.

10 Statsforvalterens geografiske inndeling

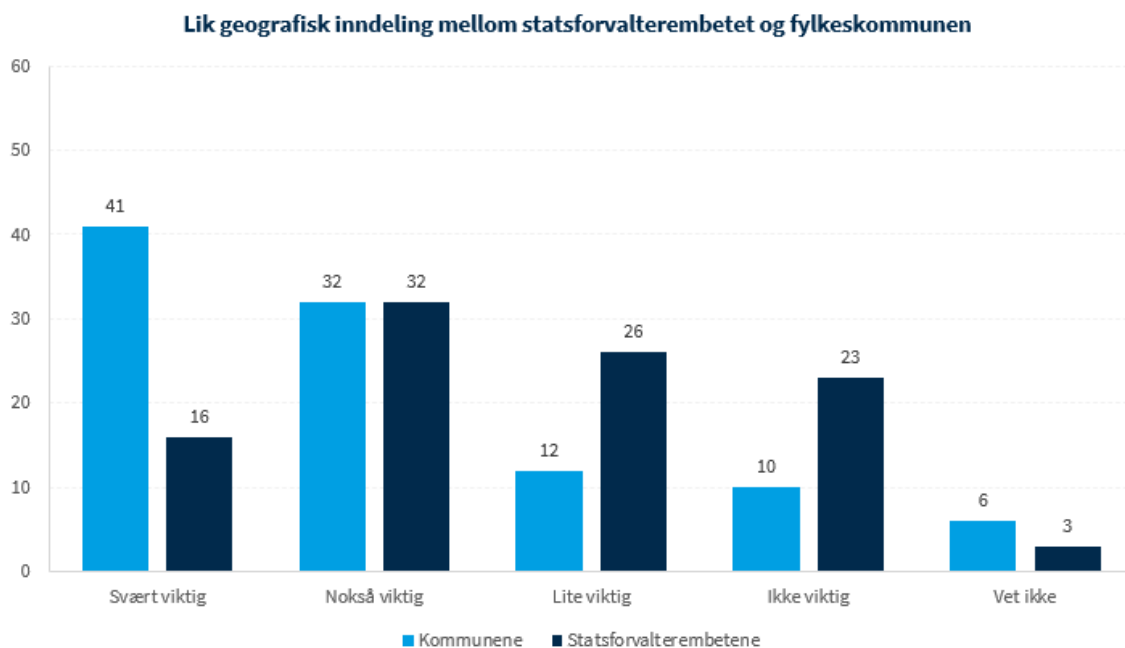
Stortinget har vedtatt å dele opp fylkene Viken, Vestfold og Telemark og Troms og Finnmark. Endringene trer i kraft fra 1. januar 2024. Et spørsmål som reiser seg når fylkene deles, er om det har konsekvenser for statsforvalternes geografiske inndeling. I dette kapitlet presenterer vi funn om dette temaet på bakgrunn av data fra intervjuene med kommunene, styringsetatene, fylkesdirektørene og embetene selv, sammen med data fra spørreundersøkelsene.

10.1 Ulike oppfatninger om hvor viktig det er å følge fylkeskommunens inndeling

Med unntak av Statsforvalteren i Oslo og Viken, så har alle statsforvalterembetene i dag samme geografiske inndeling som fylkeskommunen. Samhandlingen og kontakten mellom statsforvalteren og fylkeskommunen er særlig knyttet til regional utvikling/arealplanlegging, landbruk og næringsutvikling, videregående opplæring og i noen grad beredskap (Difi 2018).

10.1.1 Kommunene er mer opptatt av lik inndeling enn statsforvalterne

Statsforvalterne og kommunene har ulik oppfatning av hvor viktig lik inndeling mellom statsforvalteren og fylkeskommunen er, jf. figur 23. Mens respondentene fra kommunene i stor grad gir uttrykk for at dette er viktig, er respondentene fra embetene mer delt i sitt syn. Disse respondentene fordeler seg likt mellom de som mener det er viktig med samme inndeling som fylkeskommunen, og de som ikke mener det er viktig. Det er en påfallende forskjell mellom respondentene fra kommunene og statsforvalterne når det gjelder andelen som mener lik inndeling er «svært viktig», der andelen i kommunene er betydelig større enn i embetene.



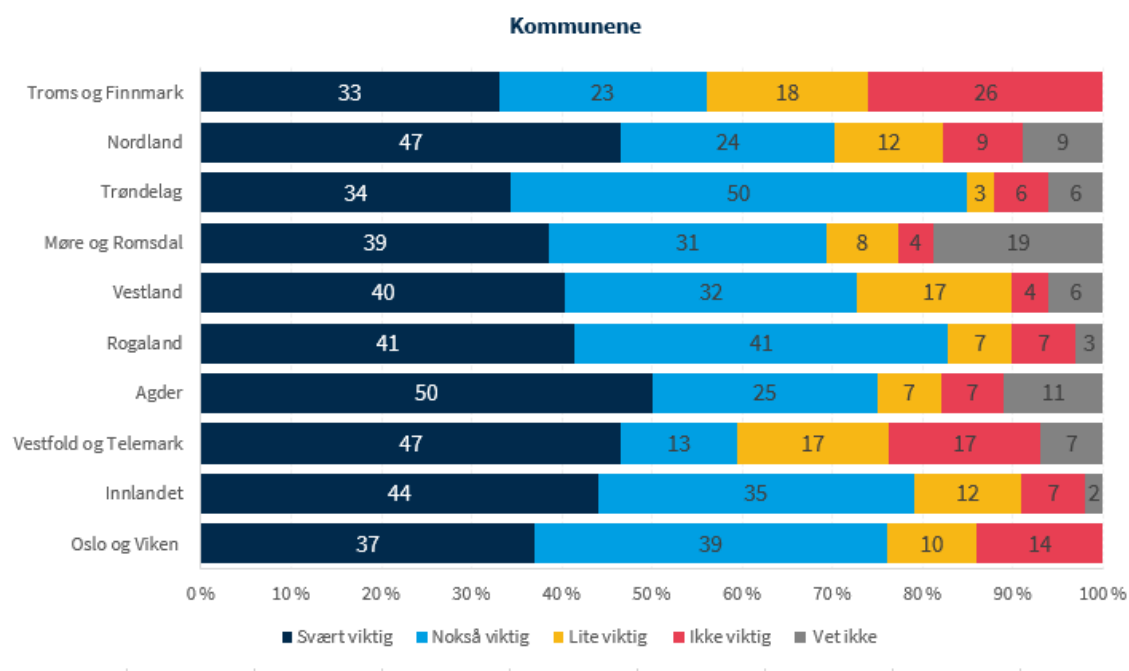
Figur 23: Spørreundersøkelser til kommunene og statsforvalterembetene 2022, med spørsmålet «Hvor viktig mener du det er at statsforvalterembetet og fylkeskommunen har lik geografisk inndeling?». Tall i prosent.

10.1.2 Respondentene fra fylker som skal deles er minst opptatt av å følge fylkeskommunens inndeling

Det er interessant å se nærmere på svarfordelingen på spørsmålet om hvor viktig det er med lik inndeling mellom statsforvalterembetet og fylkeskommunene.

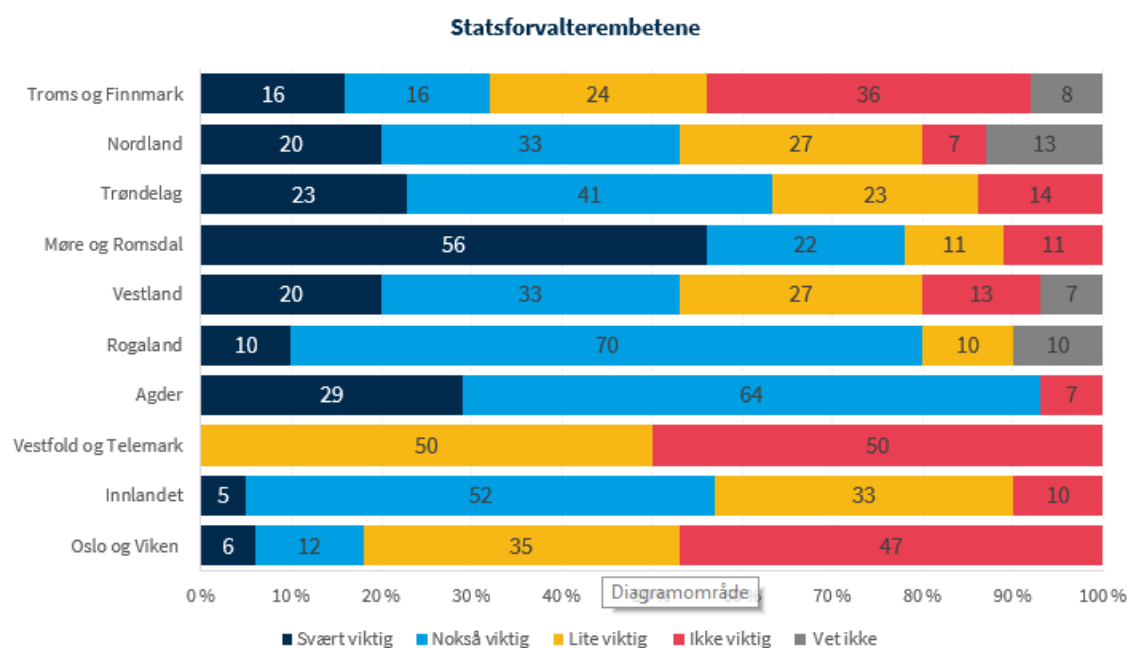
Ser vi på svarene fra kommunene, mener de fleste kommunene i alle fylkene at lik inndeling er svært eller nokså viktig. Når vi sammenligner, så er det størst andel kommuner som mener at lik inndeling er *svært viktig* i Agder, Nordland og Vestfold og Telemark. Andelen som har svart at lik inndeling *ikke er viktig* er høyest blant kommunene i Troms og Finnmark, Vestfold og Telemark og Oslo og Viken.

Færre og bedre



Figur 24: Spørreundersøkelse til kommunene 2022. Tall i prosent.

Det samme bildet gjør seg gjeldende når vi ser på svarene fra representanter for statsforvalterembetene, der det også er størst andel i de tre delingsutsatte embetene som mener lik inndeling ikke er viktig. Det er kun i Møre og Romsdal at over halvparten av respondentene mener at lik inndeling er *svært viktig*, men Rogaland og Agder og Innlandet har også høye andeler som mener lik inndeling er viktig.



Figur 25: Spørreundersøkelse til statsforvalterembetene. Tall i prosent

Intervjuene og kommentarene til spørreundersøkelsen bekrefter dette inntrykket. Kommunedirektørene vi snakket med i de tre fylkene som skal deles, mener det er lite viktig med sammenfallende inndeling mellom statsforvalteren og fylkeskommunen. Samtidig peker enkelte av dem på at det her er uenighet mellom kommunenes politiske og administrative nivå. Politikerne følger i stor grad partiprogrammene også på dette området, selv om det er delingen av fylkeskommunene og ikke statsforvalterembetene som har vært den viktigste politiske saken lokalt.

I kommentarene til spørsmålet i spørreundersøkelsen, argumenterer de som mener at fylkeskommune og statsforvalter bør ha samme inndeling blant annet med at lik inndeling er mest naturlig, at det er med på å skape identitet og samhold i fylket, at det gjør samordningen i arealsaker enklere og at det reduserer antallet arenaer kommunene skal delta på.

Men det er også kommentarer fra kommuner som mener det motsatte. De legger særlig vekt på de fordelene sammenslåingene har hatt for fagmiljøer og profesjonalitet, og at det vil være synd å bryte dette opp. De viser også til at det er viktigere at statsforvalteren ivaretar sine oppgaver på en god måte, enn at organiseringen tilpasses fylkesinndelingen.

Vi har også gjennomført intervjuer med representanter for fylkesdirektørene i Viken, Vestfold og Telemark, Troms og Finnmark og Trøndelag. Her var et hovedsynspunkt at lik inndeling er en fordel, særlig i arbeidet med regional plan. For øvrig varierer viktigheten med hvilket fagområde man jobber på. Enkelte av informantene fra fylkeskommunen uttrykte også en bekymring for at en eventuell oppsplitting av statsforvalterembetene vil ha negative konsekvenser for fagmiljøene.

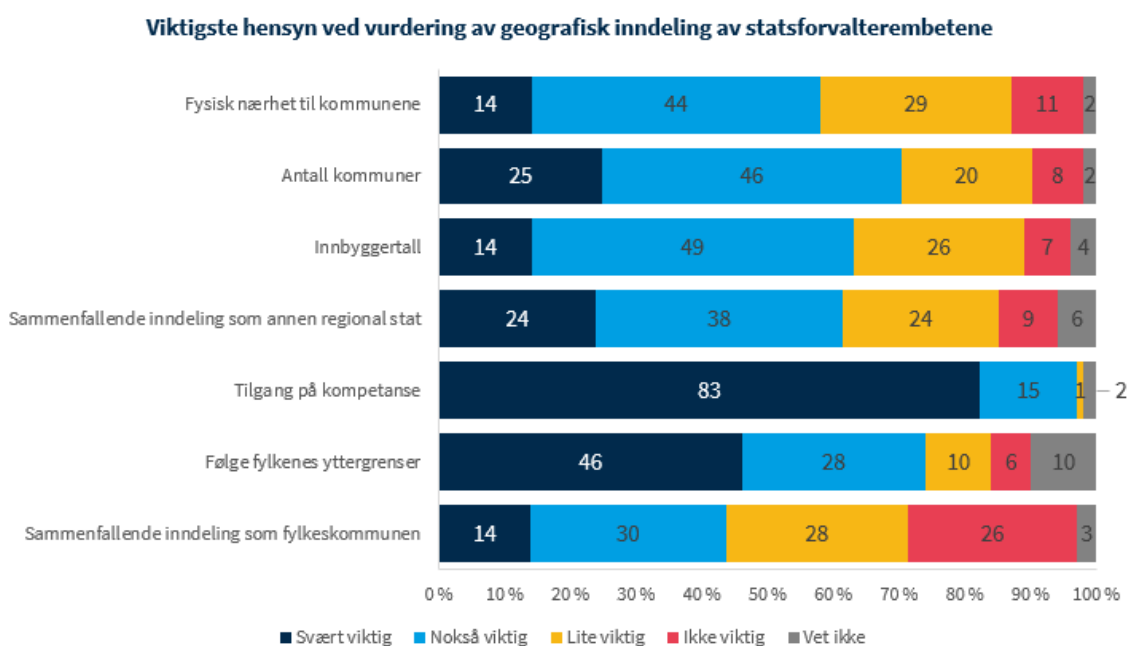
10.1.3 Styringsetatene mener lik inndeling ikke er viktig

Styringsetatene er på sin side i liten grad opptatt av at statsforvalteren skal ha samme inndeling som fylkeskommunen. Som tidligere nevnt opplever de at dagens struktur med ti embeter har gitt sterkere fagmiljøer, høyere kvalitet på oppgaveløsningen og mer harmonisert praksis. Det er også enklere å styre og følge opp 10 embeter, enn nye potensielle 14.

Styringsetatene gir videre uttrykk for at det er begrenset samhandlingsbehov mellom statsforvalteren og fylkeskommunen på deres fagområder. De er mer opptatt av at organiseringen av statsforvalterembetene bidrar til å sikre gode fagmiljøer som styrker kvaliteten på oppgaveløsningen. En informant sa det slik: «Vi håper man greier å holde fra hverandre de to diskusjonene om organisering av det demokratiske nivået «fylkeskommune», og hvordan staten velger å organisere seg.»

10.1.4 Andre hensyn er viktigere enn lik inndeling med fylkeskommunen

I spørreundersøkelsen til statsforvalterembetene ba vi respondentene angi hvilke hensyn som er viktige når statsforvalternes geografiske inndeling skal vurderes. Som figur 26 viser mener 83 prosent at tilgang på kompetanse er svært viktig. Mange er også opptatt av at embetene må følge fylkenes yttergrenser. Dette er i tråd med prinsippene for inndeling av regional statsforvaltning, der det legges vekt på at man bør unngå at den regionale inndelingen av statsforvaltningen deler fylkene (Prinsipper for organisering og inndeling av regional statsforvaltning). Sammenfallende inndeling som fylkeskommunen er det hensynet som flest mener det er lite eller ikke viktig å ivareta. Statsforvalterne er mer opptatt av å ha mest mulig sammenfallende grenser med annen regional stat enn med fylkeskommunen.



Figur 26: Spørreundersøkelse til statsforvalterembetene 2022, med spørsmålet «Hvilke hensyn er viktigst å ivareta dersom den geografiske inndelingen av statsforvalterembetene skal vurderes på nytt?». Tall i prosent.

Inntrykket fra spørreundersøkelsen bekreftes i intervjuene. Det store flertallet av informanter fra embetene gir uttrykk for at det kan være en fordel, men at det ikke er avgjørende, at statsforvalteren har samme geografiske inndeling som fylkeskommunen. Flere peker i den forbindelse på at det er kommunene som er statsforvalterens viktigste bruker, og at det å kjenne kommunene er det aller viktigste. For statsforvalteren er fylkeskommunen i mange sammenhenger én kommune blant flere.

Færre og bedre

Intervjuene viser imidlertid at det er noe ulike oppfatninger om hvorvidt det vil være vanskelig å ha flere enn én fylkeskommune å forholde seg til i samme embete. Mens flere sier det vil være helt uproblematisk, så peker også enkelte på at de er glade for at de kun har en fylkeskommune å forholde seg til, blant annet fordi det ville være krevende å skulle håndtere to regionale planer. Et tredje synspunkt som har kommet fram, er at det vil være en *fordel* å opprettholde et samlet statsforvalterembete når fylket blir delt, nettopp for å ha en enhet som kan samordne de delte fylkeskommunene.

Ledere og medarbeidere i embetene gir uttrykk for at det er viktigere for dem hvordan staten er organisert regionalt, enn hvordan fylkeskommunen er inndelt. I intervjuer vises det for eksempel til behovet for samhandling med politiet og NVE. Som vi var inne på i kapittel 9 peker flere også på at det er blitt mer krevende å ivareta samordningsrollen, når flere statsetater har gått fra geografisk til funksjonell organisering, se også DFØ-rapport 2022:4.

Tilgang på kompetanse framstår som det klart viktigste hensynet som statsforvalterne mener bør ivaretas ved inndeling av embetene. Basert blant annet på erfaringene fra sammenslåingene, peker mange på behovet for tilstrekkelig store fagmiljøer og mulighet til å rekruttere riktig kompetanse. Dette gjelder spesielt jurister, men også leger (jf. kapittel 5).

Dette synet deles av styringsetatene, som er opptatt av at embetene har den nødvendige kompetansen til å løse oppgavene på deres område. De er opptatt av at oppgavene løses med god kvalitet, til rett tid og at rettssikkerheten til innbyggerne på den måten sikres. Da er kompetanse og kapasitet i embetene det viktigste.

Flere fra embetene, styringsetatene og kommunene gir videre uttrykk for at embetene ikke bør være for små. Dels for å sikre fagmiljøer som ikke er sårbare, men også fordi det er viktig at statsforvalteren har en «profesjonell» avstand til kommunene. Dette er spesielt viktig på områder som for eksempel barnevern.

Samtidig framgår det både i spørreundersøkelsen og intervjuene at det er viktig at statsforvalteren kjenner kommunene sine. Det betyr at regionen ikke bør være altfor stor. Noen har nevnt en grense på 40 kommuner i hvert embete, mens andre har nevnt 50. Den geografiske avstanden vektlegges også som et hensyn som må ivaretas, samtidig som mange mener at digitaliseringen bidrar til å minske avstander og redusere behovet for fysiske møter. Digitale møter og geodata gjør at statsforvalteren i mindre grad enn tidligere har behov for å reise til kommunene og vice versa.

10.2 En eventuell deling av statsforvalterembeter vekker bekymring

10.2.1 Risiko for svekkede fagmiljøer og redusert rettssikkerhet

Spørsmålet om en eventuell deling av statsforvalterembetene i Troms og Finnmark, Vestfold og Telemark og Oslo og Viken vekker bekymring hos flere. Det gjelder både representanter for styringsetatene, kommunene og ledere og medarbeidere i de berørte embetene.

Styringsetatene er bekymret for at de mister det som er oppnådd ved å ha større og færre embeter. En deling av embetene vil etter deres vurdering kunne svekke kompetansen og gi mindre muligheter for spesialisering fordi fagmiljøene igjen blir små. Det vil også være vanskeligere å harmonisere praksis mellom flere embeter. Som en informant påpeker blir det mer «*strek i laget*» igjen. Den største engstelsen er knyttet til konsekvensene for rettssikkerheten, og i den forbindelse gis det uttrykk for at «*rettssikkerhet må trumfe struktur*».

I intervjuene med ledere og medarbeidere i embetene framkommer mange av de samme bekymringene. De er engstelige for at fagmiljøene vil svekkes, og at dette vil gå ut over kvaliteten på oppgaveløsningen, og gjennom det også rettssikkerheten til innbyggerne. I tillegg er mange frustrerte over at de kanskje må gjennom en ny omstilling, nå som de begynner å høste fruktene av sammenslåingene som har vært gjort.

Det er størst bekymring for at embetene i Troms og Finnmark og Vestfold og Telemark skal deles. Som det ble sagt av en av styringsetatene:

«Det er størst risiko dersom Troms og Finnmark og Vestfold og Telemark splittes opp, og det er synd hvis Oslo og Viken splittes opp».

Vi skal se nærmere på de tre delingsutsatte embetene.

Troms og Finnmark

Styringsetatene og embetsledelsen i Troms og Finnmark gir tydelig uttrykk for at en oppsplitting av embetet vil være uheldig for oppgaveløsningen, og at det vil ha negative konsekvenser for kommunene og innbyggerne i Finnmark. Også flere av kommunene i Finnmark er skeptiske til en deling. De fem finnmarkskommunene som vi intervjuet fryktet alle konsekvensene av en deling og også i kommentarfeltet i spørreundersøkelsen kom flere inn på dette. En skriver: «*Sammenslåingen har bidratt til bedre fagkompetanse og ikke minst kompetansemiljø. For min kommune er det nesten utenkelig at vi skal gå tilbake til den gamle inndelingen.*» En annen skriver: «*For Troms og Finnmark vil det være en fordel om både det*

Færre og bedre

sammenslåtte fylket og statsforvalteren består. Dersom fylket deles, er min vurdering at statsforvalteren i første omgang ikke bør splittes. Man bør heller gi seg en periode på i alle fall to år for å høste erfaring.»

Men det kommer også fram ønsker om en deling. Noen av medarbeiderne i embetet som jobber i Finnmark argumenterer for en deling av embetet fordi de mener lokalkunnskapen da vil bli best ivaretatt, at fagsiloene bygges ned, at de får stedlig ledelse og mindre byråkrati. Fylkeskommunene i Troms og i Finnmark uttaler at det bør være en statsforvalter for hvert av fylkene, slik at blant annet statsforvalterens ansvar for samordning av regional plan blir enklere. Det er også viktig at statsforvalteren kan tilpasse seg egenarten i hvert av fylkene. Fylkesmannen i Troms påpeker at selv om statsforvalteren er statens representant, er det også viktig at statsforvalteren er en stemme overfor nasjonalt nivå med hensyn til utfordringer i eget fylke.

På spørsmål til kommunedirektørene i Finnmark om hva deres kommunepolitikere mener om statsforvalterembetet, så er svarene dels at politikerne er lite opptatt av statsforvalteren, dels at de ønsker å beholde det sammenslåtte embetet og dels at de følger partiprogrammet i en slik sak.

Vestfold og Telemark

Det er også en viss bekymring for en eventuell deling av statsforvalterembetet i Vestfold og Telemark. Både blant styringsetatene, statsforvalterne og kommunene er det mange som gir uttrykk for at det gir lite mening å ha en egen statsforvalter for Vestfold med kun seks kommuner. De seks kommunene er relativt store og er i stor grad «selvgående». De har mindre behov for veiledning og støtte fra statsforvalteren enn det små og sårbare kommuner har. Det vil selvsagt fortsatt være behov for at statsforvalteren fører tilsyn og kontroll også med disse kommunene, men våre informanter stiller spørsmål ved om det vil være tilstrekkelig med oppgaver til å kunne finansiere og opprettholde et fagmiljø som er stort nok til å sikre god kvalitet på oppgaveløsningen. Som en motvekt til dette er det også påpekt at mange av rettssikkerhetsoppgavene til statsforvalteren ikke styres av antall kommuner, men av innbyggertall.

Flere mener også at en oppsplitting vil være uheldig for telemarkskommunene. De legger vekt på at det styrkede fagmiljøet i det sammenslåtte embetet særlig har kommet kommunene i Telemark til gode. Et eget embete for Telemark vil innebære et betydelig mindre fagmiljø på mange områder.

Blant kommunene og fylkeskommunen er det imidlertid også de som mener at dette embetet bør deles, og at det er viktig særlig for Telemark å ha sin egen statsforvalter. Fra spørreundersøkelsen og intervjuene får vi et inntrykk av at plasseringen av hovedsetet i Tønsberg er noe av den største utfordringen for telemarkskommunene. Tønsberg er i ytterkanten av fylket, og avstanden til de vestre delene av Telemark er lang. En egen

Færre og bedre

statsforvalter i Telemark ses derfor som viktig av hensyn til de mange, små kommunene og for å sikre geografisk og «kulturell» nærhet mellom statsforvalter og kommuner.

Oslo og Viken

Både gjennom spørreundersøkelsen og intervjuene framkommer det en oppfatning av at statsforvalterembetet i Oslo og Viken er for stort. Dersom embetet blir delt, mener mange at det derfor vil ha færre negative konsekvenser enn en deling av embetene i Troms og Finnmark og Vestfold og Telemark vil ha. Statsforvalteren i Oslo og Viken har i dag ansvar for et område med svært mange innbyggere og mange kommuner. I tillegg har selve embetet mange ansatte fordelt på tre kontorsteder.

Det er imidlertid også flere som mener det er uheldig om Statsforvalteren i Oslo og Viken deles. Blant andre er kommunene som vi intervjuet skeptiske til en deling, og argumenterte for at det sammenslåtte embetet bør bestå, først og fremst av hensyn til behovet for sterke fagmiljøer og lik praksis i regionen. Respondentene våre fra fylkeskommunen i Oslo og Viken uttrykker bekymring for at en oppsplitting av embetet vil føre til tap av fagkompetanse. De uttaler for øvrig at viktigheten av like grenser som statsforvalterembetet varierer med fagområde. Generelt synes lik inndeling å være mindre viktig for fylkeskommunen ut fra et faglig perspektiv, men det påpekes også at dette er et følelsesmessig spørsmål som inneholder mange nyanser.

Styringsetatene er bekymret for at en oppsplitting vil føre til svekket kompetanse og dårligere tjenester, og flere mener at det ikke er noe problem at embetet er stort. Snarere tvert imot. De viser da til at Statsforvalteren i Oslo og Viken har fått større muskler og blitt en sentral utviklingsaktør, blant annet til å håndtere Oslo og andre krevende aktører i hovedstadsområdet. Andre, som denne respondenten fra en styringsetat, legger vekt på at en oppsplitting vil innebære betydelige omstillingskostnader:

«De enhetene som ble skapt var kanskje ikke optimale. Men man er der man er. Å bryte opp igjen ser vi svart på. Hvis man nå skal begynne å herje med Oslo og Viken vil det svekke tilsynsfunksjonen lenge».

Også intervjuene i embetet avdekker at mange er bekymret for en deling, og flere tar til orde for at dersom det likevel skjer, bør ikke alle funksjoner bygges opp på nytt i alle embetene. En av lederne reflekterte på denne måten rundt en eventuell oppsplitting:

«Vi må tenke nytt om hvordan vi skal drive dette embetet. Hvordan vi kan bevare de gode fagmiljøene. Vi har noen tunge jurister som står opp mot de fremste advokatene. Hvis vi splitter det i tre blir det ingenting igjen».

10.2.2 Det som var, finnes ikke lenger

Et poeng som mange trekker fram i intervjuene, er at det ikke bare er å dele de nye embetene for å gå tilbake til slik det var før sammenslåingen. Det har skjedd endringer både i embetene og i omgivelsene i løpet av de siste tre årene. Det gjelder for alle de sammenslåtte statsforvalterembetene.

Som følge av sammenslåingene og ny budsjettfordelingsmodell, har embetene måttet nedbemanne. Det er altså færre stillinger å fordele på hvert «nye» embete. Det vil antagelig bety å måtte styrke embetene ressursmessig for å sikre tilstrekkelig kapasitet i hvert nye embete.

Kommunesammenslåinger førte til at Vestfold nå kun består av seks kommuner, og «gamle» Vestfold er altså betydelig endret. Videre har Statsforvalteren i Vestfold og Telemark hovedsete i Tønsberg og én avdeling i Skien. I intervjuene med ledere og medarbeidere, kommer det fram at det vil ta tid å bygge opp et «nytt» embete i Telemark bestående av alle relevante fagområder. De viser blant annet til at det er vanskeligere å rekruttere til Skien enn til Tønsberg, særlig når det gjelder jurister.

Statsforvalteren i Oslo og Viken har også i noen grad foretatt en oppgavedeling mellom de ulike kontorstedene. En deling av embetet vil derfor bety å måtte bygge opp fagmiljøer alle de tre stedene, både ved å flytte medarbeidere som i dag er samlet på ett kontorsted og ved nyrekruttering.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark har i all hovedsak en dublering av oppgaver mellom de to kontorstedene. Det vil gjøre en deling av embetet enklere. Her er bekymringene ved en eventuell deling i størst grad knyttet til rekruttering av fagkompetanse til Vadsø.

Men for alle de tre embetene gjelder at mange er opptatt av at det vil bli krevende og dyrt med en ny omstillingsprosess om embetene skal deles. Som en informant fra kommunene uttrykte det:

«Statsforvalteren har brukt mye tid og krefter på å få til sammenslåingen, og skal de i gang med endringsprosess en gang til, så går det utover oppgaveløsningen. Det er ikke bra!».

Ledelsen i de berørte statsforvalterembetene er opptatt av at medarbeidere mister motivasjonen ved tanken på å skulle inn i en ny omstilling. I tillegg frykter de å miste folk og dermed kompetanse som følge av en eventuell deling. Dels fordi oppsplitting kan innebære flytting av arbeidsplasser, og dels fordi fagmiljøene vil bli mindre attraktive for en del når de blir mindre.

11 Metode

I kapittel 2.4 redegjorde vi for metodisk design og avgrensninger som er gjort i gjennomføringen av evalueringen. I dette kapitlet gir vi en nærmere beskrivelse av datagrunnlaget for undersøkelsen, hvilke datakilder vi har benyttet og hvordan vi har gått fram for å innhente aktuelle data.

Evalueringens problemstillinger er:

- **Problemstilling 1: I hvilken grad har ny struktur bidratt til å styrke statsforvalternes sentrale roller, og hvilke forbedringsmuligheter finnes innenfor rammene av dagens struktur?**
- **Problemstilling 2: Hva er fordeler og ulemper ved en statsforvalterstruktur som sammenfaller med fylkeskommunen versus en struktur der statsforvalteren favner om flere fylker?**

11.1 Datainnhenting gjennom dokumentstudier, spørreundersøkelser og intervjuer

I en innledende fase av evalueringen gjennomførte vi dokumentstudier og innhentet nøkkeltall og statistikk om det enkelte embete. Dette ga oss innsikt i ytre rammer og forutsetninger som ligger til grunn for dagens statsforvalterstruktur og det enkelte embete.

På bakgrunn av dette utformet vi to spørreundersøkelser, én til kommunedirektører og ordfører i alle landets kommuner, og én til ledelsen i statsforvalterembetene. Ettersom det ikke forelå en nullpunktsanalyse ved innføring av ny struktur, ble undersøkelsen til kommunene utformet med noen av de samme spørsmålene som en kommuneundersøkelse Difi gjennomførte i 2010 om tilfredshet med statsforvalterembetene. Denne undersøkelsen omhandlet temaer som kontakt, tilgjengelighet, fagkompetanse, veiledningstilbud, roller og oppgaveløsning i embetene. Sammenligning med data fra undersøkelsen i 2010 er brukt som indikasjoner på trender og utvikling på ulike temaer. For å kunne sammenholde kommunenes og statsforvalterembetenes erfaringer med ny struktur, utformet vi spørreundersøkelsen til statsforvalterembetene med en del av de samme spørsmålene som i undersøkelsen til kommunene.

Vi har gjennomført en rekke intervjuer med representanter for styringsetatene, kommuner, fylkeskommuner og statsforvalterembeter. Som utgangspunkt for intervjuene ble det utarbeidet intervjuguider med likelydende tema og problemstillinger, slik at informasjon fra ulike informanter, embeter og forvaltningsnivå kunne sammenholdes videre i analysen.

Alt i alt gir datagrunnlaget muligheter til å sammenholde informasjon langs ulike akser. Det gir muligheter for å sammenholde kommunenes erfaringer med dagens statsforvalterstruktur med statsforvalterembetenes egen oppfatning av strukturen. Videre gir det mulighet til å sammenligne resultater i sammenslåtte embeter med resultater fra embeter som ikke er sammenslåtte. Det gir også muligheter til å sammenholde erfaringer med dagens statsforvalterstruktur på tvers av forvaltningsnivåer; mellom styringsetater, statsforvalterembeter og kommuner.

Bortsett fra at vi har intervjuet embetsledelsen i samtlige embeter, er intervjuene med kommuner og ansatte i embetene konsentrert til fire embeter; Trøndelag, Vestfold og Telemark, Oslo og Viken og Troms og Finnmark. Dette er alle sammenslåtte embeter. Ettersom et av formålene med evalueringen skal være å utgjøre et kunnskapsgrunnlag for å vurdere endringer i struktur for de sammenslåtte statsforvalterembetene, har vi prioritert å få grundigere innsikt om det innenfor rammene av dette prosjektet.

11.2 Dokumentstudier

Utredninger, styringsdokumenter, planer og rapportering

Regjeringens beslutningsgrunnlag og utredninger som lå til grunn for dagens struktur, styringsdokumenter og planer har vært et viktig inntak for innsikt i bakgrunnen for og målene som lå til grunn for dagens statsforvalterstruktur. Videre har årsrapportene fra statsforvalterembetene i perioden fra 2015 til 2021, samt budsjettproposisjonene blitt gjennomgått både med sikte på å spore erfaringer i forkant av og underveis etter innføring av ny struktur, og foreløpige resultater og erfaringer underveis etter innføring av ny statsforvalterstruktur. I tillegg har regjeringens plan for gevinstrealisering og embetenes og styringsetatenes oppfølging av denne, inngått som en del av dokumentstudiene.

Nøkkeltall og statistikk

Det er innhentet statistikk og data fra SSB og Statens kartverk som beskriver sentrale kjennetegn ved statsforvalterembetene. For å si noe om utvikling av ressursbruk har vi hentet nøkkeltall fra statsforvalternes årsrapporter for 2016 til og med 2021. For 2019 til og med 2021 har vi kunnet hente tall for alle de nye embetene rett fra årsrapportene. For perioden før sammenslåing har vi lagt sammen tallene for de nå sammenslåtte embetene for å sammenligne utviklingen før og etter sammenslåingen.

Vi har ikke innhentet data som belyser oppnådde resultater innen det enkelte fagområde i embetene, slik som eksempelvis statistikk på saksbehandlingstid og gjennomførte tilsyn. Dette har delvis sammenheng med at dagens struktur har fungert i relativt kort tid, men skyldes primært at datainnsamlingen allerede var svært omfattende innen de stramme tidsrammene vi har hatt for prosjektet.

11.3 Spørreundersøkelser

Vi har sendt ut to spørreundersøkelser som er brukt til å besvare begge problemstillingene.

11.3.1 Spørreundersøkelse til alle landets kommuner

Vi sendte ut en spørreundersøkelse til landets 356 kommuner. Undersøkelsen ble sendt til både ordførere og kommunedirektører, til sammen 712 respondenter. Vi fikk svar fra 358 respondenter, tilsvarende en svarprosent på 50 prosent. Vi finner at det er en god fordeling av svar etter både kommunestørrelse, etter hvilke statsforvalterembeter kommunene hører til og mellom ordfører og kommunedirektør. Tabell 3 viser at fordelingen av svar etter kommunestørrelse i stor grad samsvarer med den reelle fordelingen av kommuner i Norge, bortsett fra kommuner over 20 000 innbyggere. Videre ser vi i tabell 4 at svarene omtrent fordeler seg etter den reelle fordelingen av andelen kommuner som er tilknyttet de ulike statsforvalterembetene i Norge. Ut fra dette ser vi ikke klare skjevheter i svarfordelingen.

Svarfordeling etter kommunestørrelse

Kommunestørrelse	Andel svar	Andel kommuner med denne størrelsen ²
Under 5 000 innbyggere	50	49
Mellom 5 000-20 000 innbyggere	39	33
Over 20 000 innbyggere	11	18
	100	100

Tabell 3: Svarfordeling kommuner. Tall i prosent

Svarfordeling etter statsforvalterembete

Statsforvalterembete	Svarprosent	Andel svar i forhold til det totale antallet svar	Andel kommuner som er knyttet til de ulike embetene
Oslo og Viken	47	14	15
Innlandet	47	12	13
Vestfold og Telemark	65	8	6
Agder	56	8	7
Rogaland	63	8	6

² Basert på folketall etter kommune per 1.1.2022, [11342: Areal og befolkning, etter region, statistikkvariabel og år](#), SSB.

Vestland	55	13	12
Møre og Romsdal	50	7	7
Trøndelag	42	9	11
Nordland	43	10	12
Troms og Finnmark	50	11	11
		100	100

Tabell 4: Svarfordeling kommuner per embete. Tall i prosent

Svarfordeling etter ansvarsområde/funksjon

Funksjon i kommunen	Andel svar
Ordfører	48
Kommunedirektør/byrådsleder	52
	100

Tabell 5: Svarfordeling ordfører/kommunedirektør. Tall i prosent

11.3.2 Spørreundersøkelse til statsforvalterembetene ved ledelsen

Spørreundersøkelsen til statsforvalterembetene ble sendt til «det utvidete lederlaget» i alle de 10 embetene, til sammen 240 respondenter. Dette omfatter embetsledelse, direktørnivå og eventuelt andre som embetene selv har definert som en del av det utvidete lederlaget. Listen over mottakere fikk vi fra lederutviklingsprogrammet Vidsyn. Der er det hvert embete selv som har meldt inn hvilke ledere de ønsker skal delta, og vi vurderte dermed at dette var en passende målgruppe for å fange opp et bredere lag i embetene. Mottakerne består av både personalledere og fagledere.

Vi fikk svar fra 185 respondenter, tilsvarende en svarprosent på 77 prosent. Vi ser ingen tydelige skjevheter i svarfordelingen, jf. tabellen under.

Statsforvalterembete	Svarprosent	Andel svar i forhold til det totale antallet svar	Andel ledere som er knyttet til de ulike embetene
Oslo og Viken	88	19	17
Innlandet	88	11	10
Vestfold og Telemark	80	7	6
Agder	88	8	7
Rogaland	71	7	7
Vestland	63	8	10
Møre og Romsdal	59	5	7
Trøndelag	85	12	11

Færre og bedre

Nordland	61	9	11
Troms og Finnmark	77	15	15
		100	100

Tabell 6: Svarfordeling for embetene. Tall i prosent

11.4 Intervjuer

For å besvare problemstillingen om resultater og vurdering av strukturen så langt, har vi i tillegg til spørreundersøkelsene gjennomført utdypende intervjuer med de mest relevante aktørene i og rundt statsforvalterembetene. Etter innspill fra statsforvalterne selv, ble også ansatte/tillitsvalgte intervjuet.

Vi har gjennomført 65 intervjuer med til sammen 163 informanter. Intervjuene er gjennomført som semistrukturerte samtaler. Vi sendte intervjuguide til informantene i forkant slik at de fikk mulighet til å forberede seg. Intervjuguiden tok utgangspunkt i de to hovedproblemstillingene, men ble tilpasset ut fra rollen til informanten vi snakket med.

Flere av intervjuene er gjennomført som gruppeintervjuer med mellom to og ti informanter i hver gruppe. Vi har også hatt mange enkeltintervjuer. Intervjuene er gjennomført både som fysiske og digitale møter.

	Antall intervjuer	Antall informanter
Embetsledelsen	10	19
Øvrig ledelse i embetet/avdelingsdirektører	14	34
Ansatte/tillitsvalgte i embetene	11	39
Styringsetater	11	35
Kommuner	14	23
Fylkeskommuner	5	13
	65	163

Tabell 7: Antall intervjuer og informanter. Absolutte tall.

Vi har snakket med alle styringsetatene og embetsledelsen i alle embetene. I tillegg har vi gjort «dypdykk» i fire embeter: Oslo og Viken, Vestfold og Telemark og Troms og Finnmark ettersom disse embetene dekker fylkeskommuner som skal oppløses igjen, og Trøndelag ettersom dette er et embete som har vært sammenslått siden 2018 og ikke står i en oppløsningsfase.

I disse embetene har vi, i tillegg til embetsledelsen, snakket med direktørene og ansatte/tillitsvalgte, vi har intervjuet kommuner tilhørende embetet og vi har snakket med fylkeskommunen. Vi har snakket med i alt 23 kommuner, hvorav åtte har færre enn 5 000 innbyggere, sju har mellom 5 000 og 20 000 innbyggere og åtte har over 20 000 innbyggere.

Færre og bedre

Åtte er fra Troms og Finnmark, fire fra Vestfold og Telemark, seks fra Oslo og Viken og fem fra Trøndelag. Når det gjelder utvalg av kommuner inviterte vi både små og store kommuner, kommuner med ulik avstand fra embetets kontorsted og kommuner fra begge tidligere embeter. Gjennom de som takket ja til intervjuer er disse parameterne dekket.

I alle intervjuer har vi tatt notater. Informantene er opplyst om at deres uttalelser og synspunkter ikke skal kunne spores tilbake til den enkelte, og at vi ikke vil navngi personer bak sitater vi gjengir i rapporten. Videre at det kun er prosjektmedarbeiderne som har hatt tilgang til notatene og at de er blitt oppbevart på et lukket område hos DFØ. Informantene har også blitt informert om at notatene vil slettes etter at evalueringsarbeidet er ferdig. I de tilfellene beskrivelser eller uttalelser kan spores tilbake til enkeltpersoner eller enkeltenheter, har vi tatt kontakt med de det gjelder for å avklare omtale og bruk i rapporten.

Vi har ikke intervjuet kommuner og ansatte i ikke-sammenslåtte embeter. Synspunkter fra ikke-sammenslåtte embeter er dekket gjennom intervjuer med embetsledelsen, spørreundersøkelsen til ledere i alle embetene og spørreundersøkelsen til alle kommunene.

11.4.1 Referansegruppe

Vi satte ned en referansegruppe med følgende personer:

- ass. direktør Heidi Merete Rudi, Helsetilsynet
- avdelingsdirektør Elisabeth Longva, Direktoratet for sikkerhet og beredskap
- statsforvalter Per Arne Olsen, Vestfold og Telemark. Fagdirektør Petter Lodden deltok som stedfortreder på siste møte.
- assisterende statsforvalter Sigurd Tremoen, Innlandet
- ekspedisjonssjef Lene Lyngby, Kultur- og likestillingsdepartementet
- seniorrådgiver Jan-Erik Fjukstad Hansen, Kommunal- og distriktsdepartementet

KS ble forespurt om å delta i referansegruppen, men takket nei.

Referansegruppa har vært et rådgivende organ for prosjektgruppen, og vi har gjennomført to møter med hele gruppa. Tidlig i evalueringen gjennomførte vi et møte der vi presenterte problemstillinger og metodisk tilnærming. Tilbakemeldingene vi fikk ble innarbeidet i det metodiske opplegget. I det andre møtet med referansegruppa presenterte vi foreløpige funn og vurderinger og fikk tilbakemeldinger på disse. Vi har også brukt referansegruppa ved behov underveis i evalueringen og som testpersoner for spørreundersøkelsen og intervjuguider.

11.5 Omkringliggende faktorer

Omleggingen til ny statsforvalterstruktur har sammenfalt i tid med mange øvrige hendelser – både planlagte og ikke-planlagte. Særlig har covid-19-pandemiens utbrudd i mars 2020 hatt en betydelig innvirkning på hele samfunnet, også statsforvalterne og kommunene. Det er derfor ikke mulig å trekke noen tydelige linjer mellom ny struktur (årsak) og status i dag (virkning) i denne evalueringen, fordi mange øvrige faktorer har påvirket utviklingen og status. Noen av de viktigste omkringliggende faktorene er:

Fra krise til krise: Utbruddet av covid-19 i mars 2020 og krigen i Ukraina februar 2022

Pandemien som har vart i over to år, kan ha bidratt til at embetene har kommet kortere med å samle seg fysisk, samordne seg og å sette ny kultur. Samtidig kan pandemien ha muliggjort stor grad av kontakt gjennom digitale møter, effektivisering gjennom mindre reising og kanskje tvunget fram behovet for konsolidering raskere enn ellers. Håndtering av pandemien har sannsynligvis også påvirket bruk av ressurser, prioritering av oppgaver og nye måter å jobbe på.

Februar 2022 brøt det ut krig i Europa. Statsforvalterne ble igjen satt i høy beredskap, blant annet som del av totalforsvaret og for å bidra til mottak av flyktninger. Krigen i Ukraina pågår fortsatt når denne rapporten leveres.

Kommune- og regionreformen

I perioden fra 2014 til 1. januar 2020 ble antallet kommuner i Norge redusert fra 428 til 356, mens antallet fylker ble redusert fra 19 til 11, som følge av kommune- og regionreformen. En del kommuner og mange fylkeskommuner har dermed selv vært i omstilling og endring disse årene, noe som naturlig vil påvirke både opplevelsen av statsforvalteren og hvordan ny struktur oppleves.

Ny budsjettfordelingsmodell

I 2020 ble det innført en ny budsjettfordelingsmodell for statsforvalterne, med en overgangsperiode på tre år. Budsjettfordelingsmodellen fordeler ressursene som hvert departement har avsatt på kap. 525 mellom de ulike embetene, og mellom ulike fagområder internt i det enkelte embete. Hvert departement har ansvar for valg av kriterier og vekting av kriterier innen det enkelte fagområde. Sammenholdt med det tidligere finansieringssystemet innebærer dette at dagens budsjettfordelingsmodell består av et system med mer objektive kriterier, og der befolkningsstørrelse og antall kommuner er tillagt større vekt enn tidligere. Innføringen av ny budsjettfordelingsmodell har ført til at det i ulik grad har skjedd en omfordeling av ressurser mellom embetene, og også en viss omfordeling av ressurser mellom fagområder internt i det enkelte embete. Som følge av dette ble ny budsjettfordelingsmodell innført med en overgangsperiode på tre år, slik at embetene hadde mulighet til å tilpasse seg eventuelle omprioriteringer, både på tvers av embetene og internt mellom fagområder i det enkelte embete.

Annet

I tillegg til det som er nevnt over, har det kommet ytterligere endringer som har blitt gjennomført de senere årene som også påvirker statsforvalterembetene. I intervjuene kommer det fram at et vedvarende effektiviseringskrav gjennom ABE-reformen, endringer i lovverk, utskiftning av statsforvaltere, overgang til nye lokaler med åpent landskap og innføring av nytt styringssystem for statsforvalterne også er faktorer som i større eller mindre grad påvirker både hvordan de ansatte i embetene opplever sin arbeidssituasjon og hvordan kommunene opplever at statsforvalteren utøver sine tjenester og roller.

Parallelt med evalueringen har DFØ på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet gjennomført et lederutviklingsprogram for alle ledere i statsforvalterembetene kalt Vidsyn. Dette programmet har vært organisert som et eget prosjekt, og omfatter 260 ledere i statsforvalterembetene. Effektmålene er økt harmonisering, bedre kommunedialog og mer helhetlig og strategisk ledelse. Vidsyn-programmet retter seg mot ledelsen i embetene og embetenes «indre liv». Det har vært tett dialog mellom de to prosjektene for å dele informasjon, unngå overlapp, sørge for minst mulig belastning for embetene og å legge til rette for mest mulig nytte for dem.

Dokument- og referanseliste

DFØ (2020). *Statlig tilsyn med kommunene. Kartlegging av omfang, samordning og nytte.* DFØ-rapport 2020:9. DFØ.

DFØ (2020). *Når støvet har lagt seg... Erfaringer med statlige reformer.* DFØ-rapport 2020:11. DFØ.

DFØ (2022). *Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater.* DFØ-rapport 2022:4. DFØ.

Difi (2010). *Fylkesmannen 2010. En undersøkelse av kommunenes erfaringer med og oppfatning av Fylkesmannen.* Difi-rapport 2010:11. DFØ.

Difi (2015). *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015.* Difi-rapport 2015:19. DFØ.

Difi (2018). *Samhandling mellom regional stat og fylkeskommunen.* Difi-notat 2018:1. DFØ.

Difi (2019a) *Departementene i førerretet for omstilling?* Difi-rapport 2019:3

Difi (2019b). *Hva er god statlig styring.* En gjennomgang av statlig styring på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet Difi-rapport 2019:9. DFØ.

Ese, J., Bjørkquist, C., Fineide, M. J., Hansen, G. V., Helgesen, M. K. & Ramsdal, H. (2021). *En gjennomgang av hvordan statsforvalterne i Norge håndterte innføring av omfattende nasjonale smitterverntiltak som følge av covid-19-pandemien våren 2020.* Høgskolen i Østfold, Oppdragsrapport 2021:2. Høgskolen i Østfold.

Innst. 451 L (2021-2022) *Innstilling fra Kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i inndelingslova (ny fylkesinndeling og nye fylkesnavn).* Stortinget.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). *Utredning av fylkesmannens fremtidige struktur.* Rapport fra prosjektgruppen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 21.12.2016. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartement (2019). *Erfaringer med inndeling og organisatorisk endring av fylkesmannsembetene.* Rapport 2019. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Agenda Kaupang.

Lovvedtak 115 (2021-2022). *Lov om endringer i inndelingslova (ny fylkesinndeling og nye fylkesnavn).* (LOV-2022-06-22-82).

Færre og bedre

NOU 2021:6 (2021). *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – Rapport fra Koronakommisjonen*. Justis- og beredskapsdepartementet.

Prinsipper for organisering og inndeling av regional statsforvaltning [Hvordan skal statlige virksomheter tilpasse seg ny fylkesstruktur? - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Prop.1 S. (2019-2020) *For budsjettåret 2020 under Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. Kommunal og moderniseringsdepartementet.

Prop. 1 S. (2021-2022) *For budsjettåret 2021 under Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prop. 113 LS (2021-2022) *Deling av fylker og Ålesund kommune og endringer i inndelingslova (ny fylkesinndeling og nye fylkesnavn)*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Styringsdokumenter for statsforvalterembetene mv.

Tildelingsbrev til fylkesmennene/statsforvalterne 2018-2021.

Årsrapportene fra fylkesmennene/statsforvalterne 2015-2021.

Virksomhets- og økonomiinstruksen for statsforvalteren. Gjeldende fra 1. januar 2022.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) *Plan for realisering av gevinster – fylkesmannsembetene*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

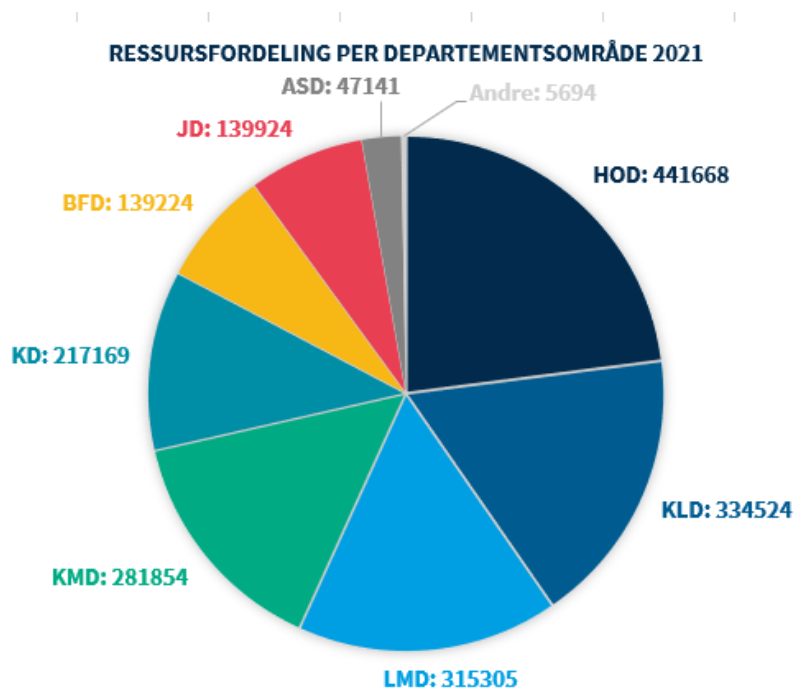
Vedlegg 1: Oversikt over statsforvalternes styringsetater

- Kommunal- og distriktsdepartementet
- Justis- og beredskapsdepartementet
 - Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 - Statens sivilrettsforvaltning
 - Utlendingsdirektoratet
- Klima- og miljødepartementet
 - Miljødirektoratet
- Landbruks- og matdepartementet
 - Landbruksdirektoratet
- Helse- og omsorgsdepartementet
 - Helsedirektoratet
 - Statens helsetilsyn
- Kunnskapsdepartementet
 - Utdanningsdirektoratet
- Barne- og familiedepartementet
 - Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
 - Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet
 - Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Samferdselsdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Kultur- og likestillingsdepartementet
- Forsvarsdepartementet
- Nærings- og fiskeridepartementet

I praksis har departementene delegert styringsansvaret til sine underliggende direktorater og tilsyn. Unntaket er Landbruks- og matdepartementet som er styringsetaten på landbruksområdet.

Vedlegg 2: Nøkkeltall om finansiering, årsverk og bevilgninger

Finansiering fordelt på departementsområde



Figur 27: Ressursfordeling på kap. 525 etter departementsområde 2021. Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet

Utvikling i antall årsverk

Embete	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Endring i prosent 2016 til 2021	Endring i prosent 2019 til 2021
Oslo og Viken	496	504	503	440	462	474	-4,44 %	7,61 %
Innlandet	237	241	244	207	222	224	-5,50 %	8,37 %
Vestfold og Telemark	206	207	211	208	192	190	-7,80 %	-8,70 %
Agder	189	177	174	159	156	153	-19 %	-3,90 %
Rogaland	151	157	145	148	151	161	6,60 %	8,45 %
Vestland	292	290	285	244	254	261	-10,60 %	7,01 %
Møre og Romsdal	133	132	132	124	125	132	-0,75 %	6,39 %
Trøndelag	269	271	254	249	246	247	-8,21 %	-0,84 %
Nordland	162	159	158	143	150	152	-6,21 %	6,50 %
Troms og Finnmark	234	225	232	214	217	219	-6,41 %	2,15 %
Antall årsverk totalt SF	2370	2363	2338	2136	2176	2211	-6,71 %	3,51 %
STAF				214	212	205		-4,21 %
Antall årsverk totalt SF/STAF				2350	2388	2416		2,81%

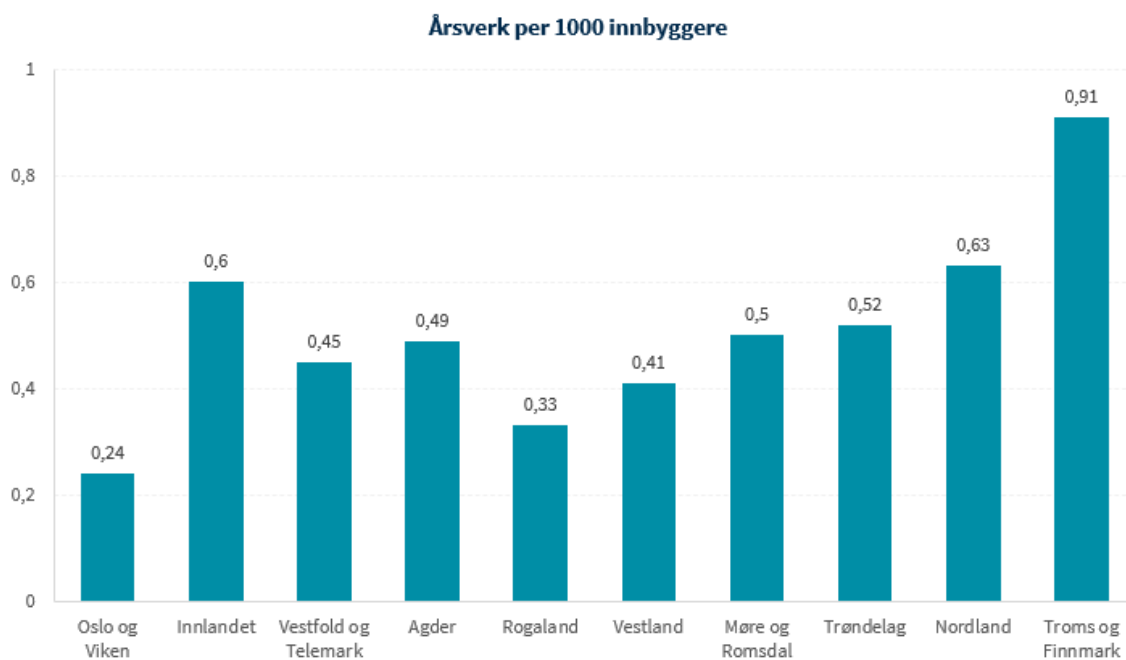
Tabell 8: Utvikling i antall ansatte i statsforvalterembetene fra 2016 til 2021. Absolutte tall.

Årsværksinnsats per innbygger og per kommune

Årsværksinnsats per innbygger og per kommune er et uttrykk for arbeidsbelastningen innen det enkelte embete.

Årsværksinnsatsen per 1000 innbyggere varierer fra 0,2 årsverk i Oslo og Viken til 0,9 årsverk i Troms og Finnmark i 2021. Dette er en reduksjon sammenlignet med tilsvarende tall for 2016, og denne reduksjonen er relativt jevnt fordelt på tvers av embetene. Ett unntak er Trøndelag, der den relative reduksjonen i årsværksinnsats er noe høyere enn i de øvrige embetene.

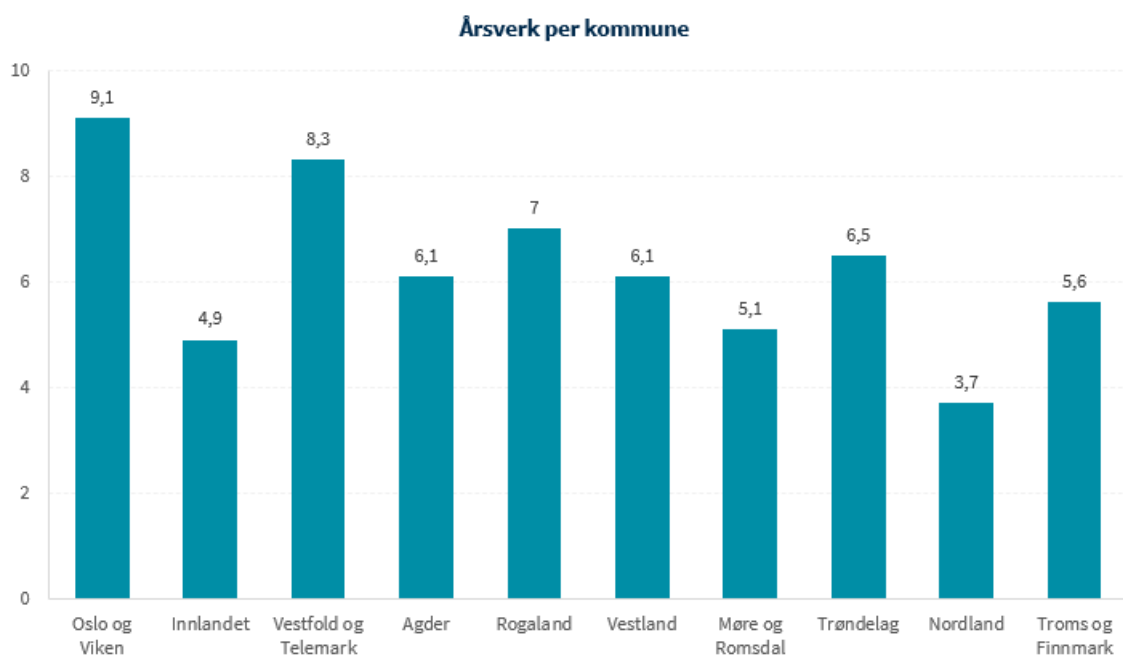
Færre og bedre



Figur 28: Antall årsverk per 1000 innbyggere etter embete 2021. Absolutte tall. Kilde: Statsforvalternes årsrapporter.

Hvis vi ser på årsverksinnsats per kommune er det noe mindre variasjoner mellom embetene. Oslo og Viken og Vestfold og Telemark har mest ressurser til rådighet per kommune, mens Nordland har færrest årsverk. Sammenholdt med 2016 har samtlige embeter, med unntak av Innlandet, Agder og Nordland, en høyere årsverksinnsats per kommune i 2021. Dette kan trolig delvis forklares med omfanget av kommunesammenslåinger i det enkelte embete.

Færre og bedre



Figur 29: Antall årsverk per kommune etter embete 2021. Absolutte tall. Kilde: Statsforvalternes årsrapporter.

Antall ansatte med personalansvar

Embete	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Endring i prosent 2016-2021
Oslo og Viken	49	50	45	38	38	40	-18,4
Innlandet	23	25	21	22	19	19	-17,4
Vestfold og Telemark	15	15	14	9	7	8	-46,6
Agder	10	10	9	8	8	8	-20
Rogaland	21	16	20	15	15	17	-19
Vestland	27	27	28	20	20	23	-14,8
Møre og Romsdal	14	14	14	14	15	15	7,1
Trøndelag	37	36	29	27	26	26	-29,7
Nordland	25	26	25	26	21	27	8
Troms og Finnmark	18	20	29	34	37	38	111,1

Tabell 9: Antall ansatte med personalansvar i embetene i perioden 2016 til 2021. Absolutte tall. Kilde: Statsforvalternes årsrapporter.

Embete	Antall ansatte per ansatt med personalansvar 2021
Oslo og Viken	14,5
Innlandet	11,8
Vestfold og Telemark	25,0
Agder	21,6
Rogaland	9,4
Vestland	11,3
Møre og Romsdal	15,0
Trøndelag	10,5
Nordland	6,6
Troms og Finnmark	7,6

Tabell 10: Antall ansatte per ansatt med personalansvar i embetene 2021. Absolutte tall. Kilde: Statsforvalterens årsrapporter.

Bevilgning, utgifter til drift og husleie

Den samlede bevilgningen over kap. 525.01 var på totalt 1,660 mrd. Kroner i 2021. Bevilgningene til embetene varierer fra i overkant av 93 mill. kroner i Møre og Romsdal til 342 mill. kr. i Oslo og Viken.

Nordland, etterfulgt av Rogaland og Vestfold og Telemark bruker lavest andel av brutto driftsutgiftene på lønn, mens Møre og Romsdal etterfulgt av Innlandet har den høyeste andelen.

Når det gjelder andel av driftsutgifter brukt til administrasjon er det også noe variasjon mellom embetene. Her er det imidlertid større usikkerhet knyttet til tallene enn for lønnsandel, ettersom det er noe mer uklart hva embetene har inkludert i beregningene av administrasjonsutgifter. Tabell 11 viser at Vestland bruker høyest andel av driftsutgiftene til administrasjon (7 prosent), mens Oslo og Viken har lavest andel driftsutgifter til administrasjon (4 prosent).

Embete	Tildeling kap. 525 (tusen kr) 2021	Lønnsandel av brutto driftsutg.³	Andel adm.⁴	Husleie (tusen kr)	Husleie (pst. av driftsutg.)	Endring i utgifter til husleie 2018-2021 (tusen kr)
Oslo og Viken	342 151	81,8 %	4,0 %	38177	10,9 %	-22508
Innlandet	179 557	84,7 %	6,5 %	19330	10,6 %	-7244
Vestfold og Telemark	134 904	79,6 %	5,7 %	19238	14,0 %	3429
Agder	127 776	82,5 %	6,0 %	14120	11,0 %	-7862
Rogaland	124 242	79,2 %	5,0 %	17955	14,3 %	-58
Vestland	197 047	80,8 %	7,0 %	26898	13,2 %	-6005
Møre og Romsdal	93 162	85,2 %	4,4 %	8208	8,4 %	-666
Trøndelag	182 482	81,6 %	5,6 %	21804	11,6 %	-3230
Nordland	120 235	78,2 %	4,7 %	11645	9,9 %	-1406
Troms og Finnmark	158 805	80,4 %	6,5 %	17782	11,2 %	-276

Tabell 11: Fordeling av ressursbruk i embetene 2021. Kilde: Statsforvalternes årsrapporter.

³ Driftsutgifter inkluderer kappost 0525.01 og 3525.02.

⁴ I administrasjon inngår embetenes samlede ressurser brukt til administrasjon, inkl. leders administrative oppgaver og administrative oppgaver i fagavdelingene

Vedlegg 3: Spørreundersøkelsene

Spørreundersøkelsene til hhv kommunene og statsforvalterembetene – ligger som separate vedlegg

