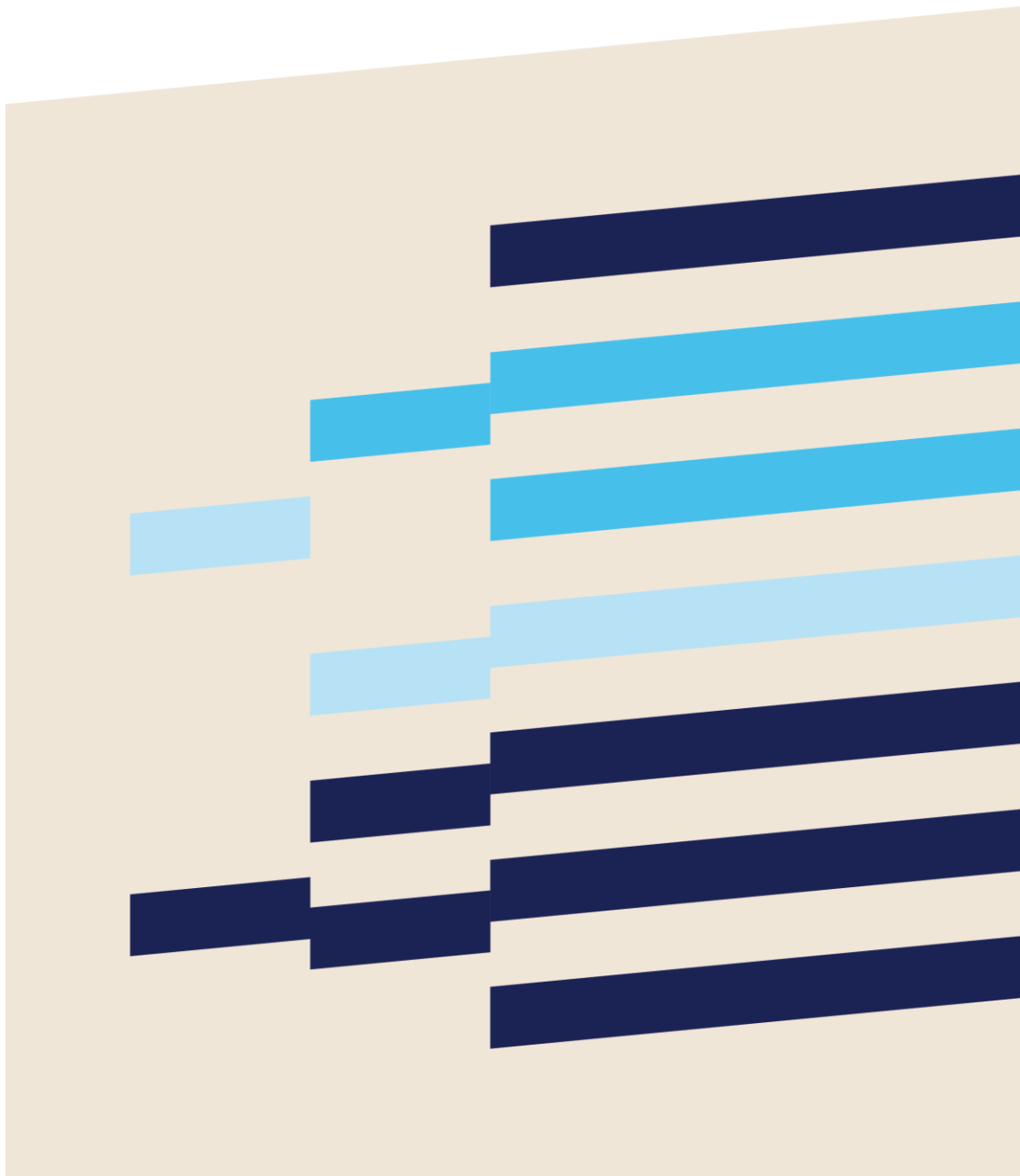




Hva skjer med regional statsforvaltning?

Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter



Forord

Temaet for denne rapporten er utviklingstrekk i organiseringen av regional statsforvaltning. Økt forståelse for hvilke endringer som skjer og hva de betyr, er et viktig grunnlag for å kunne belyse muligheter og begrensninger ved ulike måter å organisere regional statsforvaltning på i tiden fremover. Dette er bakgrunnen for at vi har gjennomført et prosjekt om organiseringen av regional statsforvaltning. Ett av produktene i prosjektet er den foreliggende rapporten.

Vi takker alle som velvillig har bidratt med sin kunnskap i intervjuer og arbeidssamlinger med oss.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er gjennomført av Oddbjørg Bakli, Peter Bøgh, Anniken Grønli Foss, Mathias W. Johannesen, Trond Kråkenes, Bertil Tiusanen, Janicke Weum og Ingunn Botheim.

Oslo, 22.11.2017



Eivor Bremer Nebben
avdelingsdirektør

Innhold

Sammendrag.....	1
1 Innledning.....	3
1.1 Bakgrunn.....	3
1.2 Mål for prosjektet.....	3
1.3 Metode og datagrunnlag.....	3
1.3.1 Utdyping av problemstillinger.....	3
1.3.2 Utvalg og avgrensninger.....	4
1.3.3 Datagrunnlag.....	5
1.4 Begrepsbruk.....	6
2 Hva er regional statsforvaltning?	7
2.1 Kjennetegn ved regional statsforvaltning.....	7
2.1.1 Regional statsforvaltning er mangfoldig.....	7
2.1.2 Den kommunerettede delen av regional statsforvaltning.....	7
2.1.3 Samordning av regional statsforvaltning.....	8
2.2 Dagens organisering av regional statsforvaltning.....	9
2.2.1 Ulikt antall regioner.....	9
2.2.2 De geografiske grensene er ikke sammenfallende.....	9
2.2.3 Lokalisering av regionkontorene.....	10
3 Hvordan har organiseringen av regional stat endret seg?	12
3.1 Færre regioner.....	12
3.2 Oppgavedifferensiering og spesialisering.....	13
3.3 Regiondirektører trekkes i større grad inn i direktoratets ledergruppe.....	14
3.4 Skillet mellom direktorat og regionkontor viskes ut.....	15
3.5 Fortsatt endringer i organisering av regional stat.....	16
4 Hva driver endringene i regional statsforvaltning?	18
4.1 Økt vekt på likebehandling, faglig kvalitet og sterkere fagmiljøer.....	18
4.2 Teknologi og digitalisering.....	19
4.3 Reduksjon i bevilgninger og behov for effektivisering.....	20
4.4 Regionreform og kommunereform.....	21
4.5 Distriktpolitikk og lokalisering av statlige arbeidsplasser.....	22
5 Hvor går regional statsforvaltning?	24
5.1 Når <i>må</i> staten være geografisk til stede?.....	24
5.1.1 Ulikt behov for geografisk tilstedeværelse.....	24
5.1.2 Regional eller lokal tilstedeværelse?.....	25
5.1.3 Regionkontor nødvendig for å styre lokale enheter?.....	26
5.2 Når <i>bør</i> regional stat være samordnet?.....	26
5.2.1 Lappeteppet er et begrenset problem.....	26
5.2.2 Plansaker og beredskap – områder med spesielt behov for samordning.....	28
5.2.3 Samordning regionalt – eller sentralt og lokalt?.....	29
5.3 Når <i>kan</i> staten være geografisk spredt?.....	30
5.3.1 Teknologi muliggjør desentral oppgaveløsning.....	30
5.3.2 Fjernledelse gir muligheter og utfordringer.....	31
5.4 Trenger vi regional statsforvaltning?.....	32
Vedlegg.....	36

Sammendrag

I denne rapporten beskriver vi sentrale utviklingstrekk i organiseringen av regional statsforvaltning og belyser viktige drivkrefter eller hensyn som har påvirket utviklingen. Regional statlig forvaltning har vært gjennom store strukturelle endringer i de senere år. Et dominerende utviklingstrekk er at det blir færre regionale enheter. Vi ser også en tendens til sterkere spesialisering, oppgavedifferensiering og etablering av fellestjenester.

I rapporten drøfter vi også hvordan regional statsforvaltning vil utvikle seg fremover og belyser følgende problemstillinger:

- Når *må* staten være geografisk til stede?
- Når *bør* regional stat være samordnet?
- Når *kan* staten være geografisk spredd?

Fortsatt behov for at staten er fysisk til stede i hele landet - men viktigere med lokalt enn regionalt nivå?

Tjenester for innbyggere vil gradvis kreve mindre fysisk tilstedeværelse ettersom flere tjenester blir tilgjengelige digitalt. Staten vil likevel fortsatt ha behov for å være til stede i ulike deler av landet for å løse oppgaver overfor innbyggere, næringsliv og kommuner. Det gjelder for eksempel for politiet. Her vil geografisk nærhet være viktig for å sikre akseptabel responstid ved hendelser. Men for flere statlige virksomheter vil *lokal* tilstedeværelse være viktigere enn *regional* tilstedeværelse. Det er ofte lokalkontorene som representerer hovedtyngden av den operative virksomheten, og behovet for regionkontor vil da være et spørsmål om hvilken merverdi de tilfører etaten.

Ulik regional inndeling er et begrenset problem

Kun 3 av de 22 statlige virksomhetene som inngår i vårt utvalg har geografisk sammenfallende grenser. Det er den enkelte sektors behov, i tillegg til distriktspolitiske hensyn, som har vært avgjørende for hvordan regionene inndeles og hvilke administrasjonssteder som blir valgt.

Det såkalte lappeteppet av ulike regionale statsetater har i noen sammenhenger blitt reist som et problem. Ulik regional inndeling kan åpenbart være en utfordring på noen områder, som beredskap og plansaker, men etter vår vurdering er det ikke grunnlag for å si at det generelt er et stort problem hverken for innbyggere, kommuner eller statsforvaltningen selv. Vår kartlegging viser at ulik regioninndeling ikke oppleves som en stor hindring for samordning og samarbeid blant aktørene i regional statsforvaltning. Det er antagelig like viktig å legge til rette for gode samhandlingsarenaer og nettverk regionalt, selv om større grad av sammenfallende regionale grenser kan bidra til bedre samhandling. Felles lokalisering gir også et bedre grunnlag for å etablere møteplasser hvor man kan treffes ofte, bygge nettverk og utveksle erfaringer.

Fra regionalisering til lokalisering

Digitalisering og behov for effektivisering er sterke drivkrefter i utviklingen av regional statsforvaltning. Digitalisering fører til at en del oppgaver kan løses uavhengig av sted, i tilfeller der geografisk nærhet ikke er nødvendig av hensyn til brukerne. Det betyr at oppgavene kan løses ett sted og ikke trenger å løses i

alle regioner. Behovet for å sikre likebehandling og ha sterkere fagmiljøer, trekker også i retning av at oppgaver løses færre steder. Det samme gjør behovet for effektivisering. Alt dette er drivkrefter for spesialisering, konsentrering av ressurser og sentralisering i den betydning at oppgaven utføres ett eller et fåtall steder.

Samtidig gjør teknologien det mulig at staten i større grad *kan* være geografisk spredt. Det gir et potensial for å legge statlige arbeidsplasser til ulike deler av landet. Vi kan altså se for oss en utvikling som går fra å vektlegge *regionalisering* til å vektlegge *lokalisering*. Det er ikke inndelingen i regioner som blir det viktigste i mange sammenhenger, men hvor det er hensiktsmessig og mulig å lokalisere fagmiljøer.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Regional statlig forvaltning har vært gjennom store strukturelle endringer i de senere år. Et dominerende utviklingstrekk er at det blir færre regionale enheter. Det skjer fortsatt betydelige endringer, og mange sektormyndigheter er i prosess for å finne ut hvordan de skal organisere seg for best mulig å ivareta sine oppgaver både nasjonalt og regionalt. I tillegg har regjeringen også satt i gang både en kommunereform og en regionreform.

Difi er opptatt av å belyse utviklingstrekk i organiseringen av offentlig sektor. Vi har i flere sammenhenger også sett spesielt på regional statsforvaltning. Vi har bl.a. sett at behovet for likebehandling, bedre kvalitet i tjenestene og digitalisering er viktige drivkrefter for de endringene som skjer. Utvikling og bruk av ny teknologi gir muligheter til å organisere seg annerledes og levere tjenester på nye måter.

Økt forståelse for hvilke endringer som skjer og hva de betyr, er et viktig grunnlag for å kunne belyse muligheter og begrensninger ved ulike måter å organisere regional statsforvaltning på i tiden fremover. Dette er bakgrunnen for at vi har gjennomført dette prosjektet om organiseringen av regional statsforvaltning.

1.2 Mål for prosjektet

Målet med prosjektet har vært å beskrive dagens organisering av regional statsforvaltning og sentrale utviklingstrekk. Det har videre vært viktig å belyse hvilke drivkrefter som kan forklare utviklingen, samt drøfte muligheter og utfordringer i den videre utviklingen av regional statsforvaltning.

1.3 Metode og datagrunnlag

1.3.1 Utdyping av problemstillinger

Regional statsforvaltning har vært gjennom store strukturelle endringer i de senere år. Denne utviklingen er godt beskrevet i tidligere arbeid gjort av blant annet NIVI Analyse AS, NIBR og Difi. Difi har bl.a. tidligere belyst hvordan digitalisering og behov for større fagmiljøer har vært en drivkraft for reduksjonen i antallet regionale enheter.¹

I dette prosjektet har vi vært opptatt av følgende problemstillinger:

- Hvordan er regional statsforvaltning organisert i dag?
- Hvilke endringer i organisering er vedtatt eller planlagt gjennomført?

¹ Difi-notat 2014:4 *Både styring og ledelse? Om ledergrupper i direktorater med regionalt apparat.*

- Hvilke trender og utviklingstrekk kan identifiseres?
- Hva har vært drivkreftene for endringene? Hvilke hensyn vektlegges når organisasjonsstrukturene endres?

Vi har også vært opptatt av å se fremover og drøfte hvordan regional statsforvaltning vil utvikle seg. Da har følgende problemstillinger vært sentrale:

- Når *må* staten være geografisk til stede?
 - Er det spesielle oppgaver eller fagområder som krever fysisk tilstedeværelse i hele landet?
 - Er det regional eller lokal statsforvaltning som da er viktig?
 - Er det behov for regionale kontorer for å styre lokale enheter?
- Når *bør* regional statsforvaltning være samordnet?
 - I hvilken grad innebærer den ulike inndelingen av statlige regionkontor et problem for samordning?
 - På hvilke fagområder er samordning mest nødvendig?
 - Er det viktigst med samordning mellom regionale statsetater, eller er det like viktig med samordning på sentralt og lokalt nivå?
 - Er det andre forhold som er viktigere for god samordning enn geografisk inndeling?
- Når *kan* statens være geografisk spredt?
 - Hvilke muligheter gir digitaliseringen for å legge statlige arbeidsplasser til ulike deler av landet?
 - Hvordan påvirker dette organiseringen av etatene?
 - Hvilke muligheter og utfordringer gir fjernledelse?

1.3.2 Utvalg og avgrensninger

Kartleggingen omfatter direktorater med et regionalt apparat. Totalt utgjør dette 21 direktorater fordelt på åtte departementsområder. I tillegg kommer Fylkesmannen.

Vi har kun kartlagt ordinære forvaltningsorganer. Dvs. at virksomheter som de regionale helseforetakene og domstolene ikke inngår i utvalget. Det gjør heller ikke virksomheter som i hovedsak yter tjenester internt i staten (som Direktoratet for økonomistyring).

Vi har ikke sett på oppgavefordelingen mellom regional statsforvaltning (spesielt Fylkesmannen), fylkeskommunene og kommunene. I lys av kommunereformen, regionreformen og endringene i organiseringen av fylkesmannsembetene er oppgavefordelingen til vurdering. Regjeringen har bl.a. satt ned et ekspertutvalg som skal foreslå oppgaver som kan styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle og gi bedre tjenester for innbyggere og næringsliv.

Tabell 1 Oversikt over utvalg statlige virksomheter i undersøkelsen

Departementsområde	Direktorat/etat
ASD	Arbeids- og Velferdsetaten (NAV)
ASD	Arbeidstilsynet
BLD	Bufetat
FIN	Skatteetaten
FIN	Tolletaten
JD	Kriminalomsorgen
JD	Politietaten
JD	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)*
JD	UDI
JD	IMDi
KD	Lånekassen
KMD	Fylkesmannsembetene
KMD	Kartverket
KMD	Husbanken
KUD	Arkivverket
LMD	Mattilsynet
NFD	Fiskeridirektoratet
NFD	Justervesenet
NFD	Sjøfartsdirektoratet
OED	NVE
SD	Kystverket
SD	Statens vegvesen

*Sivilforsvaret og El-tilsynet inngår i DSB og er deres regionale ledd

1.3.3 Datagrunnlag

Dokumentstudier

Vi har benyttet offentlig tilgjengelig dokumentasjon som beskriver organisering av og sentrale utviklingstrekk i den regionale statsforvaltningen, eksempelvis stortingsmeldinger, utredninger og relevante rapporter på området. Om den enkelte virksomhet har vi også brukt kilder som hjemmesider og årsrapporter.

Skriftlige spørsmål per e-post

I tillegg til dokumentstudier sendte vi en del spørsmål via e-post til 16 virksomheter på direktoratsnivå. Vi mottok svar fra til sammen ni virksomheter; Politiet, Statens vegvesen, Kystverket, Kartverket, Sjøfartsdirektoratet, Fiskeridirektoratet, Husbanken, Norges Vassdrags- og energidirektorat og Kriminalomsorgsdirektoratet.

Intervjuer

Det er gjennomført i alt 14 intervjuer med til sammen 10 virksomheter. Enkelte av virksomhetene er intervjuet flere ganger og på ulikt nivå i etaten. Det er gjennomført 11 intervjuer på sentralt nivå, 3 intervjuer på regionalt nivå. Noen av intervjuene er gjort med enkeltpersoner, mens andre har vært gruppeintervjuer.²

² Det er gjennomført fem gruppeintervjuer og ni enkeltintervjuer.

Informantgruppen har vært på ledernivå (etatsledere, seksjonsledere, avdelingsledere eller regionledere) og saksbehandlernivå (prosjektledere, medarbeidere).

Vi har også hatt noe kontakt med andre virksomheter, bl.a. Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, underveis i prosjektet.

Se oversikt over informanter i vedlegg 3.

Arbeidssamling (workshop)

Vi har gjennomført én arbeidssamling (workshop). Temaene for arbeidssamlingen var sentrale drivkrefter for endringer i organiseringen av regional statsforvaltning, samordning og geografisk plassering, samt oppgaveforholdet mellom regional statsforvaltning og Fylkesmannen.

Ni virksomheter deltok på arbeidssamlingen i tillegg til Difi, KMD og NIVI. Det var til sammen 12 representanter for Fylkesmannen, Kriminalomsorgen, Politiet, Bufetat, Statens vegvesen, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Fiskeridirektoratet og Arkivverket.

Eksterne leveranser fra NIVI Analyse AS

NIVI har på oppdrag fra Difi utarbeidet tre rapporter. Rapportene er utarbeidet parallelt med Difis prosjekt, men enkelte hovedfunn er omtalt i vår rapport.³ Rapportene gir interessante innspill til diskusjonen om utviklingen av regional statsforvaltning.

- *Kommuneundersøkelse om den regionale statsforvaltning i Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland.*
- *Regionale strukturers betydning for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på Østlandet.*
- *Prinsipper for organisering av regional statsforvaltning.*

1.4 Begrepsbruk

Begreper for norske forvaltningsenheter blir sjelden brukt på en konsistent måte. Blant de utvalgte etatene er det vanligst å betegne hovedkontoret som «direktorat», mens hele virksomheten, dvs. både hovedkontoret og det regionale apparatet, omtales som «etat». Det er denne begrepsbruken som vil bli lagt til grunn i denne rapporten.

Blant etatene er det imidlertid noen som bruker «direktorat» om hele virksomheten, mens andre ikke bruker direktoratsbetegnelsen i det hele tatt.

³ NIVIs rapporter finnes som separate vedlegg til Difis rapport på www.difi.no

2 Hva er regional statsforvaltning?

Regional statsforvaltning er sentral i gjennomføringen av nasjonal politikk, og er et virkemiddel i statens styring av kommunesektoren. Også i omfang er regional statsforvaltning en betydelig del av offentlig forvaltning. Ett av tre direktorater har et regionalt apparat. Det dreier seg om 21 direktorater av totalt 63 direktorater. I disse etatene er det i alt 62 500 ansatte.⁴ I tillegg kommer de 17 fylkesmannsembetene med vel 2 700 ansatte, som utfører oppgaver for flere departementer og direktorater.

I dette kapitlet beskriver vi hva som kjennetegner regional statsforvaltning og hvordan virksomhetene har organisert sitt regionale apparat i dag.

2.1 Kjennetegn ved regional statsforvaltning

2.1.1 Regional statsforvaltning er mangfoldig

Regional statsforvaltning omfatter en rekke etater som utfører oppgaver for sentrale myndigheter. Oppgavene er av ulik karakter, som utøving av myndighet overfor innbyggere, næringsliv og kommuner og fylkeskommuner (f.eks. klage og tilsyn), tjenesteproduksjon (f.eks. trygdeytelser), utbygging og vedlikehold av infrastruktur (f.eks. veier) og utviklingsoppgaver (f.eks. næringsutvikling).

Regional statsforvaltning skal bidra til at nasjonale mål og vedtak følges opp og gjennomføres på regionalt og lokalt nivå. Oppgaver legges til regionale eller lokale statlige etater når en viss grad av lokal tilpasning er ønskelig, når nærhet til brukerne er viktig, men også for å sikre ensartet praksis i alle deler av landet. Den regionale statsforvaltning er dessuten nødvendig for å avlaste sentrale statlige myndigheter, og for å tilføre distriktene arbeidsplasser og kompetanse.

Et viktig kjennetegn ved regional statsforvaltning er at oppgavene utføres innenfor et geografisk område som er mindre enn hele landet. Inndelingen av de regionale (og lokale) statsforvaltningsorganene varierer (se kapittel 2.2.2). Et annet kjennetegn er at regional statsforvaltning er underlagt instruksjonsmyndighet fra ett (eller flere) departement. Det er med andre ord departementene og direktoratene som fastsetter rammer og handlingsrom for lokal og regional statsforvaltning.

2.1.2 Den kommunerettede delen av regional statsforvaltning

Kommunene er en viktig målgruppe for deler av regional statsforvaltning. Hovedtyngden av oppgaver som er rettet mot kommunene er lagt til Fylkesmannen. Fylkesmannsembetene utfører oppgaver for flere departementer og direktorater og skal bl.a. følge opp at kommuner og fylkeskommuner

⁴ Vi har ikke hatt tilgang på tall som viser antall ansatte på hhv. hovedkontor, regionkontor og evt. lokalkontor. Tallene omfatter dermed samtlige ansatte i etaten.

ivaretar lov- og forskriftsbestemte krav til innhold og kvalitet på tjenester som kommunesektoren er ansvarlige for. Embetene skal også formidle statlige forventninger og styringssignaler og understøtte den kommunale tjenesteproduksjonen gjennom rådgivning og veiledning.

Difi-rapporten «Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene» viser at direktoratene og kommunene har lite direkte kontakt med hverandre og at direktoratene i hovedsak styrer kommunene ved hjelp av pedagogiske virkemidler. Det meste av kontakten mellom statsforvaltningen og kommunene skjer via Fylkesmannen.⁵

Fylkesmannens viktigste rettssikkerhetsoppgaver er tilsyn med deler av kommunenes og fylkeskommunenes tjenesteproduksjon og utøvelse av forvaltningsmyndighet, og klagesaksbehandling av kommunale og fylkeskommunale vedtak i førsteinstans.

Reformarbeidet i regional statsforvaltning de senere tiår har i stor grad vært kjennetegnet av en gradvis utvikling av fylkesmannsambetet som det sentrale bindeleddet mellom kommunesektoren og sentrale myndigheter. I 2003 ble Statens utdanningskontor og Fylkeslegene innlemmet i fylkesmannsambetene.

I tillegg til Fylkesmannen er etater som IMDi og Husbanken på noen oppgaveområder også myndighetsorgan overfor kommunene. Bufetat leverer tjenester til kommunene, og etater som Mattilsynet og Arbeidstilsynet fører tilsyn med kommunene. Da forholder de seg til kommunene som til enhver annen aktør (som arbeidsgiver f.eks.).

2.1.3 Samordning av regional statsforvaltning

Fylkesmannen har et særlig ansvar for å samordne statens samlede virksomhet i fylket slik at viktige helhetshensyn i den nasjonale politikken ivaretas.⁶ Som samordningsmyndighet skal Fylkesmannen særlig bidra til at formidlingen av statlige forventninger og styringssignaler overfor kommunesektoren er konsistent. Dette innebærer at Fylkesmannen også må samordne sin virksomhet med andre regionale statlige organer som har kommunerelaterte styringsoppgaver.⁷

Fylkesmannen har også ansvaret for å samordne statlige etaters deltakelse i fylkesplansammenheng, og har en meklerrolle i arealkonflikter mellom kommunen og en eller flere statsetater, nabokommuner eller fylkeskommunen, der disse har nedlagt innsigelse mot arealplanen. Det forventes at Fylkesmannen gir samordningsaktivitetene en form og et innhold som innebærer aksept og respekt for, og som understøtter, det kommunale selvstyret.

⁵ Difi-rapport 2013:14 *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene*

⁶ Fylkesmannsinstruks (kgl.res. 1981, med senere endringer) og Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (2015)

⁷ FAD (2012) *Fylkesmannsrollen – Utvikling og utfordring*

2.2 Dagens organisering av regional statsforvaltning

2.2.1 Ulikt antall regioner

Som tabellen under viser, varierer antall regionale enheter i den enkelte etat fra fem til 20 (Sivilforsvaret). Utviklingen i antall regionale enheter har over tid gått i retning av færre og større enheter (jfr. kapittel 3.1).

Som tabellen under illustrerer har 16 av de 22 kartlagte virksomhetene mellom fem og sju regioner.

Tabell 2 Oversikt over antall regioner og antall etater

Antall regioner	Antall etater	Navn på etatene med antall ansatte (2016) ⁸ i parentes
5	10*	Bufetat (656) DSB; El-tilsyn* Fiskeridirektoratet (447), Kriminalomsorgen (5581) Justervesenet (101) Kystverket (1046) Mattilsynet (1365) NVE (628) Skatteetaten (6320) Statens vegvesen (7683)
6	6	Husbanken (325) IMDi (249), Sjøfartsdirektoratet (347), Tolletaten (1654), UDI (1359), Lånekassen (346)
7	2	Arbeidstilsynet (656), Arkivverket (304)
12	2	Kartverket (938) Politietaten (16 879)
17	1	Fylkesmannsembetene (2749)
19	1	NAV (14 416)
20	1*	DSB; Sivilforsvaret*

*Merk at Sivilforsvaret og El-tilsynet inngår i DSB og er deres regionale ledd. Det er 621 ansatte i DSB.

2.2.2 De geografiske grensene er ikke sammenfallende

Kun 3 av de 22 statlige virksomhetene som inngår i vårt utvalg har geografisk sammenfallende grenser. Det er Bufetat, Statens vegvesen og Skatteetaten. NIVI har tidligere kartlagt at per januar 2016 hadde 38 statlige virksomheter

⁸ SSB, Tabell: 09904: Ansatte i staten, etter departement med underliggende enheter. Vi har ikke hatt tilgang på tall som viser antall ansatte på hhv. hovedkontor, regionkontor og evt. lokalkontor. Tallene omfatter dermed samtlige ansatte i etaten.

valgt 36 ulike inndelinger av sitt regionale apparat.⁹ I NIVIs undersøkelse inngikk også virksomheter som helseforetak, domstoler bispedømmer.

De statlige virksomhetenes regioner følger i hovedsak fylkesgrensene når de deler inn sine regioner. Det finnes imidlertid noen unntak. I NVE er for eksempel Nordland delt mellom Region Midt og Region Nord. I tillegg til NVE har vi identifisert avvik mellom fylkesgrensene og regiongrensene i Sjøfartsdirektoratet og Politietaten.

Spørsmålet om ulik regional inndeling er et hinder for oppgaveløsning har vært utredet en rekke ganger siden årtusenskiftet. Statskonsult konkluderte i en rapport fra 2002 med at få departementer eller virksomheter kunne peke på konkrete problemer knyttet til ulik regional inndeling, og at eventuelle problemer i praksis kunne løses ved å fastsette rutiner for kontakt.

En undersøkelse av Statskonsult i 2004, som tok for seg 40 virksomheter, konkluderte derimot med at inndelingen av regional stat fremstod som kompleks og uoversiktlig for borgere, næringsliv og for dem som selv arbeider i offentlig administrasjon i regioner og kommuner (som fylkesmenn og rådmenn). Fylkesmennene trakk særlig frem utfordringer knyttet til samordningsoppgavene innenfor plan og beredskap.

NIVI Analyse undersøkte i 2015 statens regionale inndeling, og hvilke konsekvenser inndelingen har for samhandling med kommunesektoren. Kommunene ga uttrykk for at de på ulike måter opplever at staten fremstår som mangslungen og, i noen sammenhenger, lite enhetlig overfor kommunene. Samtidig sa de at følgende to forhold kanskje er vel så utfordrende for samhandlingen med staten:

- Statlig aktørmangfold og kompleksitet
- Variasjoner i samhandlingskultur og praksis

I Prop. 84 S (2016–2017) fremhever KMD at styrket samhandling mellom sektorer og mellom stat og fylkeskommuner er viktig for håndteringen av utfordringer i samfunnet. Det er likevel ikke et mål at statens regionale grenser skal være sammenfallende. Spørsmålet er heller på hvilke områder mest mulig lik regional struktur er viktig for å få til nødvendig og god samhandlingen. I det videre arbeidet vil KMD vektlegge etater som samhandler mye med fylkeskommunen og Fylkesmannen, og der regionale avklaringer og dialog er helt nødvendig for blant annet samhandling og koordinering med kommunene. I dag har som nevnt Fylkesmannen ansvar for å samordne den regionale staten overfor kommunene og fylkeskommunene.

2.2.3 Lokalisering av regionkontorene

Plasseringen av de regionale kontorene (administrasjonsstedene) varierer, men mange er lagt til byer hvor også fylkesadministrasjonen og Fylkesmannen er

⁹ Publisert i NOU 2016:3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi. Produktivitetskomisjonens andre rapport*

lokalisert (fylkeshovedsteder). Som det fremgår av tabellen under har fylkeshovedstedene Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Tromsø relativt mange statlige regionkontorer. Det er likevel slik at over halvparten av regionkontorene har andre administrasjonssteder enn disse byene. I vedlegg 1 finnes en fullstendig oversikt over hvor regionkontorene er plassert.

Tabell 3 Oversikt over antall regionkontorer per lokasjon (geografisk sted)

Antall regionkontorer	Lokasjoner
17	Bergen, Trondheim
14	Oslo
11	Tromsø
10	Bodø, Kristiansand
8	Hamar, Stavanger
6	Arendal, Tønsberg
5	Drammen, Molde, Skien, Steinkjer

Det er viktig å merke seg at en regional enhet kan omfatte flere fysiske kontorsteder. Dette er for eksempel tilfellet i Arbeidstilsynet og Fiskeridirektoratet. Også fylkesmannsembetene er noen steder spredd på flere fysiske kontorsteder.

3 Hvordan har organiseringen av regional stat endret seg?

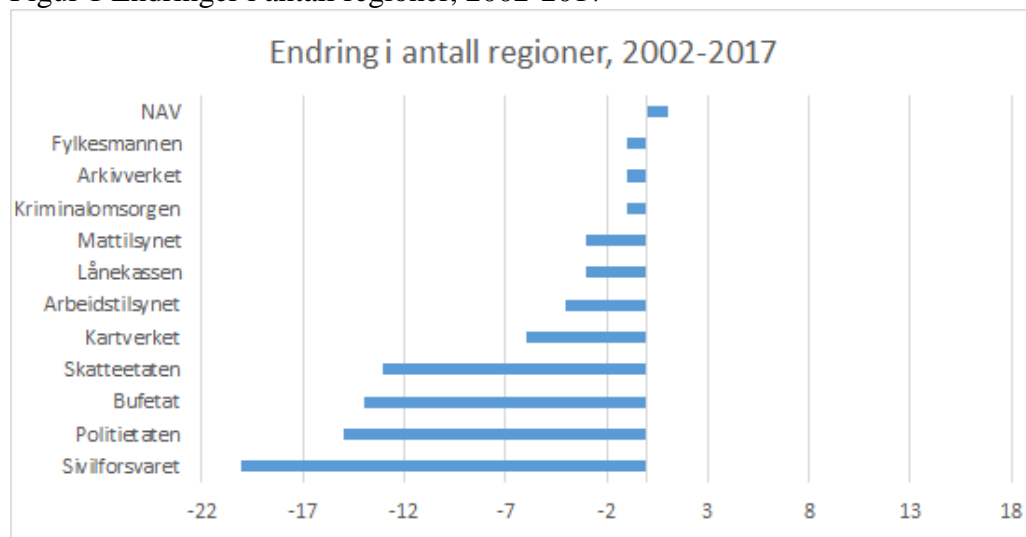
I dette kapitlet beskriver vi noen sentrale utviklingstrekk i organiseringen av regional statsforvaltning de siste 15–20 årene. Beskrivelsen er basert på dokumentstudier og intervjuer.

3.1 Færre regioner

Vi ser at organiseringen av den regionale statsforvaltning utvikles i retning av færre region- og lokalkontor. Statsetatenes regioninndeling har tradisjonelt sett fulgt fylkesgrensene. De siste 15–20 årene har dette endret seg slik at det tidligere hovedmønsteret nå er blitt unntaket. De aller fleste etater med et regionalt apparat har færre regioner enn antall fylker.¹⁰

I figuren under viser vi endringer i antall regioner for de statlige virksomhetene i tabellen over som har gjennomgått endringer i sin regionale struktur.

Figur 1 Endringer i antall regioner, 2002-2017¹¹¹²



Som vi ser i figuren over har om lag halvparten (12) av virksomhetene gjennomgått endringer i perioden 2002–2017. Overordnet sett har gruppen med 5-7 regioner vokst fra å omfatte 10 (2002) til 17 statlige virksomheter i 2017 (medregnet el-tilsynet i DSB). Tilsvarende har gruppen med 17–20 regioner (fylkesorganisering, medregnet sivilforsvaret i DSB) sunket fra fem til tre statlige virksomheter i samme periode. Se vedlegg 2 for en mer detaljert oversikt.

¹⁰ Difi-notat 2014:4 *Både styring og ledelse? Om ledergrupper i etater med regionalt apparat*, notat 2014:4; Difi.no *Kart over statens regionale organisering*.

¹¹ Noen av de statlige virksomhetene hadde i 2002 vedtatt å gjennomføre endringer eller var i ferd med å implementere endringene. I disse tilfellene har vi her lagt vedtatt struktur til grunn. Merk at IMDi ble skilt ut fra UDI i 2006, at Sivilforsvaret er flyttet fra Fylkesmannen til Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap (DSB), og at Bufetat var en oppgave tillagt fylkeskommunen i 2002.

¹² Statskonsult rapport 2002:18 *Inndeling av regional stat. En kartlegging.*; Difi.no *Kart over statens regionale organisering*.

3.2 Oppgavedifferensiering og spesialisering

Tradisjonelt har regionenes oppgaver vært rent geografisk definert, dvs. alle regionenhetene har hatt identiske ansvarsområder innenfor sine geografiske grenser. Vi ser imidlertid en tendens til sterkere spesialisering, oppgavedifferensiering og etablering av fellestjenester. I kjølvannet av at etatenes regioner er blitt færre og større har det også skjedd en differensiering av regionenes ansvarsområder. Flere etater har sett det som hensiktsmessig å samle enkelte typer oppgaver i en enkelt region. For noen etater er disse oppgavene lite omfattende, men for andre kan volumet være betydelig.

Vi skiller mellom såkalte *landsdekkende oppgaver* og *nasjonale oppgaver*. Førstnevnte er oppgaver som er for små til å utvikle et fagmiljø i den enkelte region, men som ved å sentraliseres til én enkelt region, kan få tilstrekkelig saksmengde til å løse oppgavene både mer effektivt og med en viss faglig standard. Sistnevnte kan være oppgaver som fra før var tillagt direktoratet, men som overføres til en enkeltregion for å avlaste direktoratet og/eller for å styrke den aktuelle regionen faglig sett, herunder også å gjøre regionenheten mer attraktiv for potensielle søkere til fagstillinger. Det er da snakk om mer overordnede strategisk-operative oppgaver som vanligvis er lagt til direktoratsnivået/hovedkontor. Både for landsdekkende og nasjonale oppgaver innebærer endringen en oppgavedifferensiering for regionkontorene.

Oppgaver som ofte sentraliseres og/eller spesialiseres, er fellestjenester slik som lønn og administrasjon, arkiv, postmottak, sentralbord, IKT m.m. Det gjøres ved at de løftes ut av regionene og samles enten i egne enheter, sentraliseres til en region, eller innlemmes i direktoratet. I Kriminalomsorgen har for eksempel ett av regionkontorene ansvar for postmottak for hele etaten.

Bufetat har samlet de administrative funksjonene i Senter for administrasjon og utvikling i Tønsberg. Senteret er en del av etaten på linje med regionkontorene. Statens vegvesen og Mattilsynet har også organisert administrative tjenester etter funksjon. Her inngår medarbeiderne i direktoratet, men sitter fysisk lokalisert ved enkelte regionkontor.

Selv om tendensen er at oppgaver overføres fra direktorat/hovedkontor til regionkontor, ser vi også eksempler på det motsatte. Oppgaver som tidligere ble håndtert i regionene har blitt flyttet opp til sentralt nivå. Det gjelder bl.a. overføring av IKT og andre felles administrative funksjoner fra regionene til direktoratet i Statens vegvesen og overføring av ansvar for store bedrifter fra Skatt Øst til Skattedirektoratet.

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i Prop. L 105 (2015–2016) en sentralisering av klagesaksbehandlingen i kriminalomsorgen. Det vil si at all klagesaksbehandling som i dag er lagt til det regionale nivået skal overføres sentralt til direktoratet.¹³ Hensikten er å sikre likebehandling og økt kvalitet.

¹³ I dag er oppgavefordelingen mellom nivåene slik at vedtak knyttet til den enkelte domfelte fattes på lokalt nivå, og det regionale nivået er klageinstans. I de alvorligste enkeltsakene (dommer over 10 år) er regionene førsteinstans og direktoratet klageinstans.

Som følge av endringer i oppgavefordeling og mulighetene for digital samhandling, ser vi at en tendens til færre forvaltningsnivåer. Tidligere var det vanlig med tre forvaltningsnivåer; ett lokalt operativt nivå, et regionalt styrings- og koordineringsnivå og et sentralt direktoratsnivå. Dette gjelder fortsatt for mange etater, blant annet politiet, NAV og Kriminalomsorgen.

Skatteetaten er et eksempel på en etat som har besluttet å gå fra tre til to forvaltningsnivåer. Kriminalomsorgen vurderer det samme og departementet fremmet tidligere et forslag om å gå fra dagens trenivåmodell til en tonivåmodell som innebærer at dagens regionale ledd fjernes. Målet for slike endringer er å gjøre det lettere for direktoratet å få til en mer helhetlig styring av virksomheten. Dessuten kan færre forvaltningsnivåer gi administrative besparelser.

3.3 Regiondirektører trekkes i større grad inn i direktoratets ledergruppe

Difi har tidligere kartlagt hvordan direktørens ledergruppe er organisert i direktoratene som har regionale enheter.¹⁴ Kartleggingen viser at det tidligere var mest vanlig at kun direktoratets ledere inngikk i toppledergruppen.

Etter hvert som mange etater har fått færre regioner og regionkontorene i større grad har fått landsdekkende og nasjonale oppgaver, har regiondirektørene i mange tilfeller blitt trukket inn i direktørens ledergruppe. Et eksempel på dette er Statens vegvesen. De viser til at når nesten alle operative beslutninger ligger regionalt, og når regiondirektørene har store fullmakter, så er det viktig at de er med i direktørens ledergruppe.

Det vises til flere fordeler ved at regiondirektørene deltar i ledergruppen: Det bidrar til å ansvarliggjøre regiondirektørene for ledelsens beslutninger og det sikrer en bedre felles forståelse for etatens strategi. Når regiondirektørene deltar i ledergruppen, bidrar det til å øke forståelsen regionalt for direktoratets ansvar og oppgaver og vice versa. Regionale lederne ses som viktige strategiske samarbeidspartnere for direktøren på lik linje med avdelingsledere i direktoratet.

Større grad av lojalitet til beslutningene nevnes som en annen fordel med å ha regiondirektørene som medlemmer av ledergruppen. Flere er opptatt av at deltakelse i ledergruppen kan være ett av flere virkemidler for å sikre likebehandling og enhetlig praksis mellom regionene. Gjennom deltakelse i ledergruppen «kalibreres» regiondirektørenes praksis. Det kan også bidra til å knytte regionene mer sammen og fremme samarbeid og erfaringsoverføring.

Ulempene ved å ha regiondirektørene med i ledergruppen er bl.a. knyttet til at antallet deltakere blir stort, f.eks. 15–16 personer. Antallet deltakere er

¹⁴ Difi-notat 2014:4 *Både styring og ledelse? Om ledergrupper i direktorater med regionalt apparat.*

krevende og møtene kan få preg av å være et uforpliktende «seminar» mer enn et strategisk beslutningsforum. Et annet synspunkt er at det kan forkludre ansvars- og rollefordelingen mellom direktorat og region dersom regiondirektørene skulle delta i etatsledelsen, bl.a. vil det kunne svekke avdelingsdirektørens autoritet overfor regionene.

3.4 Skillet mellom direktorat og regionkontor viskes ut

Når regiondirektørene trekkes inn i ledergruppene, samtidig som nasjonale og landsdekkende oppgaver legges til enkeltregioner, ser vi også at regionene kommer tettere på direktoratet. Skillet mellom nivåene blir mindre skarpt.¹⁵ Direktoratets/hovedkontorets styringsrolle overfor regionene blir mindre tydelig.

IMDi hadde tidligere lagt nasjonale oppgaver til regionene, innlemmet regiondirektørene i ledergruppen og i praksis nesten visket ut skillet mellom hovedkontor og regioner. Det var slått fast både i organisasjonskart og tekst at «kontorene sentralt er på samme nivå som regionkontorene».¹⁶

IMDi har imidlertid gått tilbake til en mer tradisjonell oppgavefordeling mellom hovedkontor og ytre etat. I ny organisering har regionkontorene regionoppgaver og det faglige ansvaret er samlet i fagseksjoner. Rendyrking av regionkontorenes oppgaver skal sikre at oppmerksomheten til regionkontorene er rettet mot kommunene og regionale sektormyndigheter. Samtidig styres regionene nå fra en egen regionavdeling ved hovedkontoret. Dette skal sikre at regionkontorene får den nødvendige lederoppmerksomhet og at regionkontorene løser sine oppgaver slik at IMDi fremstår som ett IMDi. Direktøren har etablert et utvidet ledermøte med regiondirektørene.

Dette illustrerer at det kan være utfordringer med å legge direktoratsoppgaver og landsdekkende oppgaver til regioner som i utgangspunktet bare har ansvaret for et avgrenset geografisk område.

Bufetat er imidlertid et eksempel på en etat som synes å ha funnet en god løsning på å kombinere geografisk spesialiserte regioner med etablering av spesialiserte fagmiljøer på regionkontorene. Klar rolle- og ansvarsdeling kan være nøkkelen i tillegg til vektlegging av lederutvikling og ledersamlinger for utvikling av samarbeidskultur.

Fiskeridirektoratet er et annet eksempel. Direktoratet reduserte antall regionkontor bl.a. med ønske om å styrke fagmiljøene. Samtidig som operative oppgaver ble overført fra hovedkontoret, ble hovedkontorets strategiske rolle tydeliggjort.

¹⁵ Difi-notat 2014:4 *Både styring og ledelse? Om ledergrupper i direktorater med regionalt apparat.*

¹⁶ Ibid.

3.5 Fortsatt endringer i organisering av regional stat

En rekke av etatene har regionstrukturen i støpeskjeen høsten 2017. Flere av virksomhetene i vårt utvalg er i en omorganiseringsprosess eller har startet planleggingen av endringer der struktur står sentralt. Vi vil kort omtale noen av disse her.

Ny organisering av Fylkesmannen – fra 17 til 10 embeter

I sammenheng med den pågående kommune- og regionreformen har regjeringen også gjennomgått fylkesmannsembetenes struktur. Agder-embetene er slått sammen med virkning fra 1. januar 2016, og embetene i Trøndelag er vedtatt sammenslått med virkning fra 1. januar 2018. Ytterligere fem sammenslåinger av fylkesmannsembeter ble besluttet våren 2017 med virkning fra 1. januar 2019. Det vil etter dette være 10 fylkesmannsembeter, og den geografiske inndelingen sammenfaller i stor grad med landets fylkeskommuner. Målet med ny struktur er å effektivisere arbeidet i embetene, styrke kompetansen og gi bedre tjenester.

Opprettelse av Fylkesmennenes fellesadministrasjon

I tillegg til endringene i inndelingen av fylkesmannsembetene skal Fylkesmennenes fellesadministrasjon (FMFA) etableres i Arendal fra 1.1.2019. FMFA vil være samlokalisert med Fylkesmannen i Agder. Lederen vil ha kontorplass i Arendal, mens storparten av medarbeiderne vil ha kontorplass ved embetene rundt i landet som i dag. FMFA vil på sikt ha om lag 5–15 medarbeidere i Arendal.

NAV tilpasser regionstrukturen – fra 19 til 12 regioner

Arbeids- og sosialdepartementet har på bakgrunn av anbefaling fra Arbeids- og velferdsetaten besluttet at den regionale inndelingen av etaten skal bestå av 12 regioner. Bakgrunnen for dette er et ønske om å drive mer effektivt, styrke NAV-kontorenes muligheter og evner til arbeidsrettet oppfølging av brukerne, bl.a. ved å flytte ressurser fra fylkesnivået til NAV-kontorene, og å tilpasse den regionale inndelingen av etaten til de endringer som skjer i fylkesmanns-embetene og på regionalt folkevalgt nivå.

Landsdekkende resultatenheter i Skatteetaten

Skatteetaten har fremmet forslag om en endring i organiseringen som legger til rette for tydeligere styringslinjer, mer effektiv oppgaveløsning og mindre behov for koordinering enn hva dagens organisering har.

I stedet for dagens modell med relativt like oppgaver i alle regioner, foreslår skatteetaten en organisasjonsmodell med landsdekkende resultatenheter med ansvar for informasjonsforvaltning, brukerdiallog, innsats og innkreving. I tillegg får etaten tre enheter som ivaretar fellesfunksjoner; utvikling, IT og administrative tjenester. Direktornivået vil bestå av staber for virksomhetsstyring, juridisk, kommunikasjon og HR. Etaten får en felles strategisk og operativ ledelse av hvert område. Det gir større fleksibilitet til å vurdere ressursbruk og utvikling innenfor de sentrale ansvarsområdene.

Skatteetatens struktur med 57 skattekontor ligger fast, og ny organisering vil ikke medføre endring i etatens geografiske tilstedeværelse.

NVE flytter stillinger fra hovedkontoret til regionkontorene

NVE legger til grunn at om lag 20 stillinger skal flyttes fra hovedkontoret til regionkontorene i perioden 2017–2019, og at NVE skal ha fleksibilitet i valg mellom regionkontorer. Det er en forutsetning at tilsynet med områder som har stor betydning for samfunnssikkerheten, ikke skal svekkes.

Kriminalomsorgen vurderer å gå fra tre til to forvaltningsnivåer

Kriminalomsorgen er blitt evaluert av Difi ut fra de målene som er beskrevet i Prop. 105 L (2015–2016) *Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen m.m.)*. Difi konkluderer bl.a. med at en to-nivåmodell kan bidra til tydeligere og mer enhetlig etatsledelse og bidra til å sikre rettslikhet og likebehandling i Kriminalomsorgen. Departementet skal følge opp saken.

Tolletaten utarbeider teknologisk mulighetsstudie

Tolletaten er i gang med en teknologisk mulighetsstudie med vurdering av hvordan bruk av ny teknologi kan forbedre etatens oppgaveløsning. Tolletaten arbeider også med en utredning om ny organisering.

Husbankens organisering er evaluert

Husbankens organisering og oppgaveløsning er nylig evaluert.¹⁷ Rapporten viser bl.a. at organiseringen med nasjonalt fagansvar lagt til regionene gjør det krevende å utvikle en enhetlig praksis og en helhetlig utvikling av fagvirkemiddelporteføljen. I tillegg blir styringsstrukturen komplisert og ressurskrevende. Utredningen anbefaler bl.a. fortsatt regional tilstedeværelse, men det kan være grunnlag for å konsentrere tilstedeværelsen i færre regioner. I tillegg foreslås det å rendyrke regionenes oppgaver mot kommunene.

¹⁷ Agenda Kaupang og Proba samfunnsanalyse (2017) *Utredning Husbanken: organisering, oppgaveløsning og styring*

4 Hva driver endringene i regional statsforvaltning?

I dette kapitlet belyser vi sentrale drivkrefter for utviklingen av regional statsforvaltning. Beskrivelsen er basert på våre funn fra intervjuer, arbeidssamlingen og litteraturgjennomgangen. Vi vil også drøfte hvordan drivkreftene kan påvirke organiseringen av regional statsforvaltning i tiden fremover.

Når vi ser på utviklingen av statlige etater som har et regionalt statlig apparat, ser vi flere fellestrekk mht. drivkrefter for endringer i organisering og annen omstilling. Det som oftest trekkes frem er følgende:

- Likebehandling og behov for sterkere fagmiljøer
- Digitalisering og teknologisk utvikling
- Økonomi og effektivisering
- Regionreform og kommunereform
- Distriktpolitiske hensyn

Drivkreftene kan i stor grad sies å være allmenne, men er likevel ulikt definert eller vektet forskjellig innenfor den enkelte sektor. Nedenfor utdypes noen av de generelle driverne med eksempler.

4.1 Økt vekt på likebehandling, faglig kvalitet og sterkere fagmiljøer

Bevegelsen i retning av færre regioner kan forstås på bakgrunn av flere faktorer. Det er blant annet et press i retning av større fagmiljøer, for å skape grunnlag for faglig spesialisering og økt kvalitet. Færre og større fagmiljøer legger dessuten bedre til rette for å sikre likebehandling ved myndighetsutøvelse. For mange etater har det også vært viktig å redusere den sårbarheten som små fagmiljøer innebærer mht. fravær og turnover.

Det er en naturlig spenning mellom lokal autonomi og sentral styring og kontroll. En viss grad av autonomi i det regionale leddet kan potensielt gi gode muligheter for effektiv oppgaveløsning, god tilpasning til lokale behov og stor grad av fleksibilitet. Man er for eksempel opptatt av at fylkesmannsembetene skal ha god kjennskap til spesielle behov og utfordringer for kommunene i eget område. En viss grad av autonomi kan medføre at man lokalt opplever at organisasjonen fungerer svært godt. Samtidig kan det føre til ulik praksis mellom regionene og innebære krevende styringsutfordringer når nasjonalt nivå ønsker endringer og en mer samlet og enhetlig praksis. Det øker også behovet for koordinering.

Fiskeridirektoratet gikk fra sju til fem regioner i 2016. Fiskeridirektørens opprinnelige forslag var tre regioner. Viktige hensyn til grunn for endringen i antall regioner var å legge til rette for en kompetent og effektiv forvaltning

gjennom å bygge sterke fagmiljøer. Hensynet til rasjonell drift og likere saksbehandling ble også vektlagt.¹⁸ Som følge av endringer i organisering er også oppgaver flyttet fra hovedkontoret til regionene slik at det blir en tydeligere ansvarsdeling mellom hovedkontor og regioner i Fiskeridirektoratet.

De vedtatte endringene i organiseringen av fylkesmannsembetene er også delvis begrunnet i behovet for å styrke fagmiljøene. I utredningen om Fylkesmannens fremtidige struktur blir det dokumentert at det i dag er utfordringer av kompetanse- og kapasitetsmessig art på enkeltområder innenfor embetenes virksomhet.¹⁹ Det vises også til at dagens struktur legger begrensninger på muligheten for å delegerer nye oppgaver fra sentralt statlig nivå til fylkesmennene.

Høy faglig kvalitet og likebehandling vil alltid være et viktig mål for statsforvaltningen. Større transparens om beslutninger i offentlig sektor og åpne data som er tilgjengelige for innbyggere, næringsliv, kommuner og media er med på å synliggjøre eventuelle forskjeller i praksis. Det kan igjen bidra til å øke behovet for å sikre kvalitet og likebehandling. Det er derfor all grunn til å tro at likebehandlingshensyn vil gi ytterligere behov for samling i større fagmiljøer og spesialisering av oppgaver i regional statsforvaltning i årene som kommer.

4.2 Teknologi og digitalisering

Digitalisering er et sentralt virkemiddel og verktøy når offentlig sektor skal effektiviseres og omstilles.²⁰ Dette understrekes både i Digital agenda (Meld. St. 27 (2015–2016) og av Produktivitetskommissjonen (NOU 2016:3). Samtidig er teknologisk utvikling, og de endringer og muligheter som den åpner for, en sentral drivkraft i dagens samfunnsutvikling. Dette må forvaltningen forholde seg til.²¹

Vi ser at teknologi og digitalisering er en sentral drivkraft for omorganisering av etater og regionale strukturer – at det gir et handlingsrom til å vurdere ny regional inndeling og oppgavefordeling mellom regioner og mellom sentralt og regionalt nivå. Mulighetene til å effektivisere og øke kvaliteten for brukerne står sentralt. Det samme gjør utnytting av teknologien til å levere nye eller eksisterende tjenester på en annen måte enn i dag. Konsekvenser av dette er bl.a. en mer sentralisert oppgaveløsning og at manuelle arbeidsoppgaver faller bort.

¹⁸ Fiskeridirektoratet (2015) Fiskeridirektøren anbefaler tre regioner

¹⁹ KMD (2016) *Utredning av Fylkesmannens fremtidige struktur*. Rapport fra prosjektgruppen i KMD 21.12.2016

²⁰ Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*

²¹ Ref. bl.a. Difi, *Organisering av statlige virksomheter – En veileder i prinsipper og vurderinger* (Utkast fra arbeidsgruppe, 2010); Tranvik, Tommy (red.) (2008): *Digital teknologi og organisasjonsendring. Studier av offentlig og frivillig sektor*. Fagbokforlaget

Digitaliseringen gjør det mulig å endre oppgavefordelingen, sentralisere oppgaveløsningen og redusere antall fysiske lokasjoner, slik vi ser eksempler på i Skatteetaten, Arkivverket og Lånekassen. Både for Skatteetaten og Lånekassen er kontakten med brukerne nå i all hovedsak digital. Behovet for geografisk tilstedeværelse er derfor sterkt redusert. For Skatteetaten har dette medført en spesialisering av regionkontorenes oppgaver, med dertil hørende kompetanseheving av medarbeidere. For Lånekassens del har det medført en sentralisering av funksjoner og at regionkontor er lagt ned.

Digitalisering gir også muligheter for å endre arbeidsprosessene internt i etaten og organisere oppgaver uavhengig av lokasjon. Når kolleger kan samhandle digitalt, gir det muligheter for å organisere enheter på tvers av regioner. Dette har medført oppgavedifferensiering og spesialisering som nevnt i kapittel 3.2. Det gir bl.a. muligheter for større grad av organisering etter funksjon eller resultatområder, slik endringene i Arkivverket er et eksempel på. Arkivverket hadde tidligere åtte selvstendige statsarkiv. Arkivverket får nå en organisering etter funksjon, men der de regionalt plasserte statsarkivene fortsatt får et ansvar for samarbeid med andre virksomheter regionalt.

Etter Difis vurdering vil digitalisering av offentlig forvaltning være en sterk driver også framover i tid – antagelig den sterkeste driveren av alle. Vi vil få mer av alt det kan settes «digital» foran; digitale brukere, digital forvaltning, digitale tjenester mv. Digitaliseringen gir muligheter for å endre oppgaveløsningen og organiseringen i offentlig sektor. Utfordringene vil ikke være knyttet til *om* vi skal digitalisere forvaltningen, men *hvordan* vi skal sikre at digitaliseringen understøtter sentrale forvaltningsverdier knyttet til demokrati, rettssikkerhet, likebehandling, effektivitet og medbestemmelse. Å sikre at ny teknologi og digitalisering implementeres på en slik måte at det ikke kommer i konflikt med sentrale mål knyttet til spredt bosetting og desentrale offentlige arbeidsplasser, vil sannsynligvis også være en sentral utfordring.

4.3 Reduksjon i bevilgninger og behov for effektivisering

Ifølge Regjeringens perspektivmelding for 2017 er Norge godt rustet til å møte fremtiden. Samtidig står norsk økonomi overfor betydelige utfordringer. En vellykket utvikling krever ifølge meldingen at Norge lykkes på tre hovedområder: 1) Et trygt arbeidsliv for lav ledighet og høy sysselsetting, 2) Mer igjen for innsatsen – både i private og offentlige virksomheter, og 3) Velstandsveksten må nå fram til alle. Under det andre hovedområdet understrekes bl.a. behovene for å utnytte fellesskapets ressurser og øke effektiviteten i offentlig sektor.²²

Regjeringen innførte en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform fra 2015 (ABE-reformen).²³ Hensikten med reformen er å bidra til mer effektiv statlig drift for å skape handlingsrom for prioriteringer i statsbudsjettet. Reformen stiller tydelige krav til reduisering av utgiftsnivået og økning i produktiviteten,

²² Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017*

²³ Prop. 1 S Gul bok (2014–2015)

og gjelder alle statlige virksomheter, også sektorer som er politisk prioritert. I praksis innebærer dette kutt i bevilgningene til alle statlige virksomheter.

Strammere økonomiske rammer, enten det skjer i form av budsjettkutt eller omprioritering av budsjettmidler, er en sentral driver for effektivisering.²⁴ Framskrivningene både i Perspektivmeldingen og Produktivitetskomisjonens rapport viser klart at ytterligere effektivitets- og produktivitetskrav må forventes i tiden framover.

Inntrykket vårt er at statlige etatsledere er opptatt av å ha en effektiv organisasjon, men også at de økonomiske rammebetingelsene så langt i liten grad har tvunget fram vesentlige organisatoriske endringer. De vi har snakket med oppgir i relativt liten grad effektivisering som en viktig drivkraft for endringer i organiseringen av det regionale apparatet.

Det er imidlertid all grunn til å tro at dette vil endre seg i årene framover. Presset på statlige virksomheter til å effektivisere driften har blitt langt tydeligere de siste par årene og vil sannsynligvis vedvare. Behovet for å effektivisere offentlig sektor vil derfor etter all sannsynlighet medføre endringer også i organiseringen av regional stat.

4.4 Regionreform og kommunereform

En annen drivkraft for endringer i organiseringen av regional statsforvaltning er behovet for å tilpasse egen organisering til andre virksomheters eller forvaltningsnivåers struktur.

Kommunereformen og regionreformen (fylkeskommunene) vil få betydning både for samarbeid og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Endringene i organiseringen av Fylkesmannen er et eksempel på det. I utredningsrapporten står det bl.a.: «Endret kommunestruktur som følge av kommunereformen og endret inndeling av folkevalgt regionalt nivå som følge av regionreformen, gir nye forutsetninger for samhandling og kontakt med to av fylkesmannens viktigste målgrupper. Også endrede strukturer for andre regionale statsetater som fylkesmannen samarbeider tett med, ikke minst politiet og andre beredskapssetater, har vært en viktig føring for arbeidet.»²⁵

Resultatet har blitt en struktur for fylkesmannsembetene som ligger tett opptil strukturen for de nye fylkeskommunene. Det eneste unntaket er Oslo som består som eget fylke, men som er innlemmet i det sammenslåtte fylkesmannsembetet for Oslo og Akershus, Buskerud og Østfold.

NAV planlegger også å endre sin regioninndeling som følge av både regionreformen og endringene i fylkesmannsstrukturen (jfr. kapittel 3.5). NAV

²⁴ Jfr. bl.a. Difi-rapport 2016:6 *Nøkylene til handlingsrommet*.

²⁵ KMD, *Utredning av Fylkesmannens fremtidige struktur*, rapport fra prosjektgruppen i KMD 21.12.2016 side 3

har imidlertid foreslått en inndeling i 12 regioner, der region Oslo består som egen region og region Viken i NAV vil deles i to, Østre og Vestre Viken. NAV-direktøren begrunner delingen av Viken med styringsmessige behov.²⁶

Det er for tidlig å si hva kommunereformen vil bety for organiseringen av regional statsforvaltning. Tanken er at større, «robuste» kommuner kan ivareta flere oppgaver enn i dag. Da kan oppgaver overføres fra regional statsforvaltning til kommunene. Større kommuner vil også ha større fagmiljøer og ha mindre behov for veiledning fra bl.a. Fylkesmannen. Dette er utviklingstrekk som peker i retning av en reduksjon i omfanget av regional stat, om ikke nødvendigvis i organiseringen. Dette er også avhengig av hvilke oppgaver de nye folkevalgte regionene skal ha.

Resultatet av kommunereformen så langt er at vi går fra 428 til 354 kommuner i 2020. Samtidig viser resultatet at det blir «større strekk i laget». Mange av kommunene som slår seg sammen er mellomstore kommuner, mens de minste kommunene i mange tilfeller forblir uendret. Med fortsatt mange små kommuner er det mindre sannsynlig at tunge oppgaver vil bli overført fra staten til kommunene. Alternativet er at generalistprinsippet fravikes og oppgaver overføres kun til kommuner staten anser å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Uansett vil regional statsforvaltning (først og fremst Fylkesmannen) fortsatt ha viktige veiledningsoppgaver overfor de minste kommunene.

Uavhengig av kommunestørrelse og oppgaver, vil det fortsatt være behov for statlig tilsyn med kommunene. Hvorvidt tilsynet må utføres av regionale enheter er derimot ikke selvsagt. Likeledes kan også innretningen og omfanget av tilsynet bli endret både som følge av større og mer kompetente kommuner og endringer i tilsynsmetodikk.

4.5 Distriktspolitikk og lokalisering av statlige arbeidsplasser

Det er et overordnet politisk mål å ta hele landet i bruk og lokalisering av statlige arbeidsplasser er et sentralt virkemiddel for å oppnå dette, jfr. regjeringens plan for dette.²⁷ I planen vises det bl.a. til det politiske forliket mellom regjeringspartiene og Venstre der det bl.a. står at «Arbeidet med å lokalisere nye og eksisterende arbeidsplasser utenfor Oslo skal forsterkes.» og «Lokalisering skal særlig vurderes i nye regionsentre, også utenom de største byene».

Ifølge retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser skal nye og omlokaliserte statlige virksomheter og arbeidsplasser som hovedregel plasseres

²⁶ ASD (2017) *Ny regional struktur i NAV*

²⁷ KMD (2017) *Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser*. Utrykt vedlegg til Meld. St. 18 (2016-2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt*. 17.02.2017.

utenfor Oslo.²⁸ Retningslinjene pålegger også departementer og virksomheter/etater å vurdere flere alternativer når statlige arbeidsplasser etableres eller ved større omorganiseringer som innebærer omlokalisering av virksomhet eller oppgaver. Tidligere føringer om å unngå å konsentrere virksomhet til det største byområdet i fylket eller landsdelen og å velge det minst sentrale stedet innenfor det distriktpolitiske virkeområdet, alt annet likt, ble tatt ut da retningslinjene ble revidert i 2014.

De fleste virksomheter kan vise til konkrete eksempler hvor distriktpolitiske hensyn og vurderinger har ført til en annen geografisk struktur enn det som opprinnelig var ønsket av virksomheten/etaten. Vi ser f.eks. at fiskeridirektøren anbefalte tre regioner i Fiskeridirektoratet, mens beslutningen ble fem regioner.

Distriktpolitiske hensyn er kanskje enda tydeligere når det gjelder lokaliseringen av regionkontor eller fellesfunksjoner. Lokalisering av regionkontorene i Statens vegvesen er et eksempel på dette. Etaten foreslo plassering av regionkontorene i Oslo, Skien, Bergen, Trondheim og Tromsø, mens beslutningen ble Lillehammer, Arendal, Leikanger, Molde og Bodø. Plasseringen av hovedsetene for de nye fylkesmannsembetene er også et eksempel på at distriktpolitikk og lokalisering av statlige arbeidsplasser vektlegges.

Statlige virksomheter og etater står friere mht. funksjonell organisering, dvs. hvordan oppgavene og funksjonene organiseres, enn de gjør mht. geografisk lokalisering. Det gjelder på alle nivåer – nasjonalt, regionalt og lokalt.

Dette illustrerer klassiske målkonflikter; distriktpolitiske mål kan være i konflikt med virksomhetsinterne mål knyttet til effektiv utnyttelse av teknologi og kompetanse. Historisk, før-digital organisering av oppgaver og arbeidsprosesser kan være i konflikt med behovet for mer effektiv og digital oppgaveløsning.

På mange måter kan vi si at distriktpolitiske hensyn til dels motvirker effekten av de andre drivkreftene vi har omtalt. Mens de andre drivkreftene trekker i retning av sentralisering av oppgaver, trekker distriktpolitiske hensyn i retning av å opprettholde regionale enheter.

Regjeringen og Stortinget har signalisert et tydelige politisk ønske om å lokalisere statlige arbeidsplasser utenfor de største byene. Ny teknologi og nye arbeidsformer gir også nye muligheter for organisering etter funksjon eller fagområder og ikke etter geografi. Det innebærer muligheter å legge enheter og arbeidsoppgaver til ulike deler av landet. Vi antar at dette vil være en viktig drivkraft for organiseringen av statlige etater i årene fremover.

²⁸ KMD (2014) *Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tjenesteproduksjon*. Fastsatt ved kgl. res. 28.11.2014.

5 Hvor går regional statsforvaltning?

Vi har i de foregående kapitlene beskrevet utviklingstrekk i organiseringen av regional statsforvaltning. Vi har også pekt på viktige drivkrefter for endringene og drøftet hvilke drivkrefter som vil være sentrale i tiden fremover. Med utgangspunkt i utviklingstrekken og drivkreftene som er beskrevet spør vi derfor: Hvor går regional statsforvaltning?

Det er et mål at regional statsforvaltning skal være samordnet, effektiv og tydelig.²⁹ Det innebærer blant annet at regional stat må organiseres slik at statens så vel som innbyggernes, næringslivets og kommunesektorens behov imøtekommes. Organiseringen av regional statsforvaltning må også legge til rette for en effektiv bruk av ressurser på alle forvaltningsnivåer. Med dette som utgangspunkt drøfter vi i dette kapitlet følgende problemstillinger:

- Når *må* staten være geografisk til stede?
- Når *bør* regional stat være samordnet?
- Når *kan* staten være geografisk spredd?

5.1 Når *må* staten være geografisk til stede?

5.1.1 Ulikt behov for geografisk tilstedeværelse

Vi ser at organiseringen av den regionale statsforvaltning utvikles i retning av en større grad av spesialisering eller funksjonsorganisering. Hovedårsaken til utviklingen synes å være et uttalt behov for å få sterkere fagmiljøer og sikre likebehandling og mer enhetlig praksis. Økte krav til effektivisering vil i tiden fremover kunne forsterke denne utviklingen. Det samme vil digitaliseringen. Utviklingen i retning av færre og mer spesialiserte regionkontor er mulig på grunn av den teknologiske utviklingen. Digitalisering gjør geografisk nærhet mindre viktig.

Vi ser at noen etater er i ferd med å gå fra en organisering etter geografi til en organisering etter funksjon eller fagområder. Dette gjelder Arkivverket, Statens lånekasse og Skatteetaten. For Arkivverket og Lånekassen vil det i praksis bety at de er ett direktorat/etat, men med flere kontorsteder.

I vårt utvalg har 12 av 21 direktorater/etater også lokalkontor i tillegg til regionkontor. Det varierer om lokalkontorene representerer et eget forvaltningsnivå (tre-nivåmodell som f.eks. i Kriminalomsorgen og NAV) eller om de inngår som kontorsteder i regionen (to-nivåmodell som f.eks. Fiskeridirektoratet).

Lokalkontorene representerer hovedtyngden av den operative virksomheten, enten det dreier seg om fengsler eller fiskerikontor. Her er hensynet til brukerne eller oppgaveløsningen viktig. Det vil fortsatt være stort behov for lokal

²⁹ St.meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*

tilstedeværelse for eksempel for politiet. Her vil geografisk nærhet være viktig for å sikre akseptabel responstid ved hendelser. Fysisk tilstedeværelse er også viktig for å sikre lokalkunnskap og drive forebyggende arbeid.

I tilfeller med stor grad av uforutsigbarhet og behov for lokal tilpasning vil delegert myndighet og være avgjørende for å få til effektiv oppgaveløsning. I slike tilfeller er det viktig med bred og generell kompetanse fremfor spesialisering. Politietaten er et godt eksempel hvor mulighet til å løse problemene der de oppstår er spesielt viktig. Men også etater som Statens vegvesen og Tolletaten er eksempler på etater hvor det kan være betydelig uforutsigbarhet og stort behov for tilpasning til situasjoner som kan variere betydelig både over tid og mellom regionene.

Når oppgavene er mer forutsigbare og likebehandling er viktig, er det mindre behov for lokal tilpasning. Da er det større behov for standardisering og felles praksis enn for lokal autonomi.

For tilsynsmyndigheter vil geografisk nærhet og kjennskap til tilsynsobjektene i mange tilfeller være både formåls- og kostnadseffektivt. Det gjelder bl.a. Mattilsynet, Fiskeridirektoratet, Arbeidstilsynet og Sjøfartsdirektoratet. Samtidig kan teknologiutvikling og endring i tilsynsmetodikk med større grad av egenrapportering og systemrevisjon komme til å redusere behovet for fysisk tilstedeværelse i noen grad.

Tjenester for innbyggere vil gradvis kreve mindre fysisk tilstedeværelse ettersom flere tjenester blir tilgjengelige digitalt. Grad av kompleksitet og behov for lokal tilpasning og skjønn vil avgjøre i hvilken grad det er mulig og ønskelig å sentralisere oppgaveløsningen. De etatene som har gått lengst i å frikoble seg fra fysisk kontakt med brukere er etater med relativt standardiserte oppgaver og hvor brukere med komplekse saker normalt har høy digital modenhet (jfr. Skatteetaten og Statens lånekasse). NAV derimot er et eksempel på en etat hvor deler av brukeroppfølgningen fremdeles vil være krevende å sentralisere.

5.1.2 Regional eller lokal tilstedeværelse?

Vårt inntrykk er at det varierer i hvilken grad regionkontorene har operative oppgaver. Der det ikke finnes lokalkontor, er regionkontorene åpenbart det operative leddet, men også i tilfeller der etaten har lokalkontor kan regionkontoret ha enkelte førstelinjeoppgaver.

Regionkontorene har gjerne en styringsrolle overfor det lokale nivået. Når det gjelder Kriminalomsorgen, stilte vi i vår evaluering spørsmål ved hvilken merverdi regionkontorene vil tilføre dersom det lokale nivået fikk tilført kompetanse.³⁰ Regionkontorene har i dag først og fremst en styrings- og veiledningsrolle overfor lokalt nivå og ikke operative oppgaver. Difis konklusjon var at dersom det lokale nivået fikk tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, reduserte det behovet for et eget regionalt kontor.

³⁰ Difi-rapport 2017:8 *Evaluering av kriminalomsorgens organisering.*

Det er flere eksempler på statlig virksomhet som krever fysisk tilstedeværelse lokalt permanent eller ved behov, uten at det er behov for et eget regionalt ledd for styring og koordinering av aktiviteten. Et eksempel er Statens naturoppsyn som har fast tilstedeværelse ved lokalkontorer i hele landet, men styres fra Miljødirektoratet i Trondheim. Et annet eksempel er tilsyn med luftfarten som foregår der tilsynsobjektene er, men som styres fra Luftfartstilsynet i Bodø.

Opgaver som omfatter fysisk tilsyn og kontroll vil som sagt kreve geografisk tilstedeværelse. Videre vil forvaltning av infrastruktur være en oppgave som krever fysisk tilstedeværelse. Spørsmålet er likevel om alle etater har behov for et regionalt ledd i tillegg til et lokalt apparat.

For etatene som har kommunerettede oppgaver kan et alternativ være å legge oppgavene til Fylkesmannen. Dette vil særlig være formålstjenlig dersom oppgavene krever samordning med andre kommunerettede statlige oppgaver eller gir synergi med oppgaver som allerede ligger hos Fylkesmannen. Dette må imidlertid vurderes i lys av konsekvenser ved eventuell oppsplitting av allerede små fagmiljøer og ytterligere fragmentering på flere embeter. Spørsmålet om eventuell overføring av nye oppgaver til Fylkesmannen vil være et naturlig tema å ta opp i forbindelse med vurdering av gevinster ved iverksetting av ny fylkesmannsstruktur.

5.1.3 Regionkontor nødvendig for å styre lokale enheter?

Dess større virksomhetene er, jo større vil behovet for å ha et regionalt styringsnivå være. De største, som NAV, Politi og Statens vegvesen, er tydelige på at det vil være dysfunksjonelt å styre all aktivitet fra et hovedkontor. Kontrollspennet vil bli for stort. Disse etatene har en omfattende lokal operativ virksomhet organisert i mindre operative enheter som må styres og koordineres av et regionalt nivå.

Det er først og fremst de store etatene som trenger et regionalt styringsnivå for å kunne styre og kontrollere den lokale virksomheten på en effektiv måte. Men også andre etater kan ha behov for en regional tilstedeværelse. Det er da vanligvis etater der det regionale leddet har stor grad av operative oppgaver.

Samtidig er det grunn til å påpeke at selv om kontrollspennet for enkelte etater tilsier en trenivå-modell, så er det ikke nødvendigvis slik at styringen av lokalt nivå trenger å skje fra et regionalt ledd. Styringen kan skje fra funksjonelle eller andre spesialiserte enheter som kan være fysisk lokalisert et annet sted enn i nærheten av lokalkontoret, enten dette er sentralt eller i en annen del av landet.

5.2 Når bør regional stat være samordnet?

5.2.1 Lappeteppet er et begrenset problem

Mens fylkene tidligere var det naturlige regionale enhetsnivået, har statlige virksomheter de senere årene fått økte frihetsgrader til selv å bestemme egen organisering. Det er den enkelte sektors behov, i tillegg til distriktpolitiske hensyn, som har vært avgjørende for hvordan regionene inndeles og hvilke administrasjonssteder som blir valgt. Det tas i begrenset grad hensyn til andre

statlige etaters regioninndeling. Dette, sammen med ny teknologi, økt fokus på kostnadseffektivitet og effektiv ressursbruk, har medført et stadig mer komplekst organisasjonskart på regionalt nivå.

Formålene med regionreformen er en mer helhetlig forvaltningsstruktur som imøtekommer fremtidige utfordringer og sikrer at de ulike leddene fungerer godt sammen. Som et ledd i dette arbeidet skal regjeringen gjennomgå de statlige regionale grensene i lys av de nye fylkesgrensene. Hensikten er å styrke samhandlingen mellom staten og regionalt folkevalgt nivå. Selv om større grad av sammenfallende regionale grenser kan bidra til bedre samhandling, skal det også tas hensyn til den aktuelle statsetatens evne til å sikre sektorspesifikke mål og kostnadene ved endringene til ny regional inndeling.³¹

Produktivitetskommisjonen (NOU 2016:3) understreker at manglende sammenfall mellom fylkesinndelingen og de regionale inndelingene til staten skaper utfordringer for samhandling og samordning av innsats. Det vises til at staten gjennomgående er delt inn i færre og større regioner enn fylkesgrensene, og at de ulike delene av staten har ulik inndeling, jf. bl.a. NIVIs rapport om statens regionale inndeling fra 2015.³²

Vår kartlegging understøtter NIVIs kartlegging. Per i dag har kun 3 av de 22 statlige virksomhetene som inngår i vårt utvalg geografisk sammenfallende grenser. Det er Bufetat, Statens vegvesen og Skatteetaten. De fleste følger imidlertid dagens fylkesgrenser.

Både vår kartlegging og tidligere utredninger viser at det er delte meninger om lik inndeling av regioner er viktig for samordning. Mange statlige aktører har i realiteten begrenset behov for samhandling på regionalt nivå. For eksempel er det begrenset behov for kontakt mellom Fiskeridirektoratet og Bufetat eller mellom Kystverket og Kriminalomsorgen for å løse oppgavene på en god måte.

Våre intervjuer med representanter for de statlige aktørene både sentralt og regionalt, viser at ulik regioninndeling ikke oppleves som en stor hindring for samordning og samarbeid på tvers av regional stat. Andre faktorer, som Fylkesmannens evne til å samordne og hvor brukerne av tjenesten befinner seg, spiller større rolle.

Kommunene opplever ulik statlig regionstruktur som en større utfordring enn statlige virksomheter selv gjør. 20–25 prosent av kommunene i NIVIs kommuneundersøkelse melder om ulemper eller direkte problemer som følge av uhensiktsmessige regiongrenser og/eller lite hensiktsmessig lokalisering av statlige virksomheter. Vurderingene varierer imidlertid ut fra hvilket saksområde vi snakker om. På enkelte saksområder kan lik lokalisering være av større betydning for å få til effektiv samhandling.

³¹ Prop. 84 S (2016-2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*

³² NIVI Rapport 2015:3 *Statens regionale inndeling og kommunesektoren – konsekvenser for samhandling.*

Vårt inntrykk er at god regional samordning først og fremst avhenger av at de sentrale aktørene kjenner hverandre og har tillit til hverandre. Dersom disse nettverkene blir for omfattende og store, er det sannsynligvis mer krevende å treffes, å øve, å bygge tillit mv. Felles lokalisering gir et bedre grunnlag for å etablere møteplasser hvor man kan treffes ofte, bli kjent, bygge nettverk m.m. Dette vil igjen ha betydning for godt samarbeid og god samhandling mellom etatene.

5.2.2 Plansaker og beredskap – områder med spesielt behov for samordning

To fagområder der det er behov for relativt bred samhandling og samordning, er plan/areal/miljø og beredskap. Når det gjelder plansaker har det derfor vært gjennomført et forsøk der enkelte fylkesmannsembeter har fått ansvar for samordning av statlige innsigelser til kommunale planer etter plan- og bygningsloven. Formålet er å få til en mer effektiv og målrettet behandling av plansaker, og et bedre samarbeid mellom kommunene og statlige myndigheter. Erfaringene fra forsøket er positive, og regjeringen skal i løpet av 2017 ta stilling til om ordningen gjøres permanent for alle fylkesmannsembeter.

NIVI har undersøkt den regionale strukturens betydning for samfunnsikkerhet og beredskap. Undersøkelsen viser bl.a. at felles struktur fremmer nærhet, kunnskap om hverandre og større forpliktelse og ansvar i oppfølgingen i det forebyggende arbeidet.³³ Fravær av felles struktur hemmer dette fordi deltagelsen fra aktørene varierer og i noen tilfeller nedprioriteres.

NIVIs undersøkelse tyder på at det er delte oppfatninger blant beredskapsaktørene mht. om de opplever ulik geografisk struktur som et hinder for effektiv samhandling. Enkelte mener at ulik struktur hemmer forebyggingsarbeidet. Det vises også til at etatenes organisering i ulike geografiske områder skaper konkrete utfordringer for en effektiv samhandling i krisesituasjoner. Det pekes på at håndteringen av de aller fleste hendelser er et resultat av de forberedelser og ressurser som er distribuert i forkant, dvs. den kompetanse, det materiell og det samvirke som allerede er på plass i det aktuelle området. Forebygging, øvelser og krisehåndtering må ses i nær sammenheng.

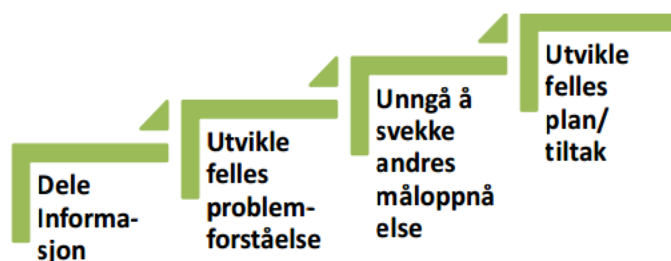
NIVIs undersøkelse viser også at noen av aktørene på beredskapsområdet mener at klare kommandolinjer, roller og ansvar er viktigere enn lik struktur. De hevder at det avgjørende er at beredskapsaktørene møter med klart definert ansvar og myndighet og byr på sine ressurser i den aktuelle krisesituasjonen.

³³ NIVI-rapport 2017:5 *Regionale strukturers betydning for arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap på Østlandet*

NIVI selv konkluderer med at strukturene må være likere enn i dag for å sikre god samordning og effektiv samhandling i krisesituasjoner. De anbefaler blant annet at fylkesmannsembetene og politidistriktene får lik struktur. Videre peker de på at den nye Viken-regionen har en spesielt uheldig geografisk struktur både når det gjelder geografisk utstrekning og fordi den går på tvers av så å si alle andre regionale grensdragninger.

Samordningstrappen illustrerer ulike grader av samordning. Det er ikke et mål at all samordning skal være øverst i trappen, men nivået må tilpasses ut ifra hvilken oppgave det skal samarbeides om. Slik vi ser det, er beredskap en oppgave som krever utvikling av felles planer og felles tiltak (nivå 4), altså det høyeste ambisjonsnivået. Derfor kan det være viktig med størst mulig grad av sammenfallende geografiske grenser for aktørene på dette området.

Figur 2: Samordningstrappen



Samtidig vil vi påpeke at det å gjøre betydelige strukturelle endringer også har en kostnadsside. Videre vil vi påpeke at fylkesmennene og politiet har lite å gjøre med hverandre bortsett fra på beredskapsområdet. Vi mener derfor andre tiltak enn lik geografisk inndeling av regionene også bør vurderes. Det er mulig å finne gode rutiner for samhandling og samordning på tvers av geografiske inndelinger. Statens vegvesen har for eksempel god samhandling med fylkesmennene, fylkeskommunene, kommunene og Jernbanedirektoratet/Bane NOR på tross av svært ulike geografiske inndelinger.

Videre må lokalisering vurderes som et selvstendig tiltak. Når fysiske møteplasser er viktig, kan mye løses gjennom bevisst lokalisering av enheter. Samtidig kan manglende prioritering av deltakelse i forebyggingsarbeid også løses gjennom strammere styring fra nasjonalt nivå.

5.2.3 Samordning regionalt – eller sentralt og lokalt?

Særlig kommunale, men også statlige aktører peker i ulike sammenhenger på at statlig aktørmangfold og ulik samhandlingskultur er vel så utfordrende som ulik organisering. Det vises også til at samordningsutfordringene på regionalt nivå er små sammenlignet med utfordringene på sentralt og lokalt nivå. Det kan derfor virke urealistisk å forvente at samordning på regionalt nivå kan kompensere for manglende samordning på sentralt nivå.

Inntrykket fra intervjuene og møtene våre med statlige etater og virksomheter bekrefter at de fleste er mest opptatt av å forbedre samordningen på sentralt og lokalt nivå. For å få til god samordning på regionalt nivå, vil god samordning på sentralt nivå ofte være en forutsetning. Styringen av regionalt nivå må legges til

rette for samordning på områder der det er behov for dette. En forutsetning for effektiv samhandling regionalt kan bl.a. være gode planer og rammer for samhandling som fastsettes sentralt. Samordning på lokalt nivå, mellom statlige lokalkontor og med kommuner, er viktig fordi det først og fremst er her tjenesteproduksjon og brukerrettede oppgaver utføres.

5.3 Når *kan* staten være geografisk spredt?

Det er mange drivkrefter (teknologi, effektivisering, likebehandling) som trekker i retning av færre enheter og samling av fagkompetanse. Dette vil medføre sentralisering i tilfeller der geografisk nærhet ikke er nødvendig for god oppgaveløsning. Samtidig gjør teknologien det mulig at staten i større grad *kan* være geografisk spredt.

5.3.1 Teknologi muliggjør desentral oppgaveløsning

Vi ser at diskusjonene om organisering av regional statsforvaltning ikke nødvendigvis handler om organisasjonsstruktur, men like ofte om lokalisering av statlige arbeidsplasser. Etter Difis vurdering er det viktig at spørsmålene om lokalisering og organisering ikke blandes sammen når ny organisering diskuteres.

Endring i organisering trenger ikke bety endring i lokalisering. Oppgaver kan organisatorisk slås sammen (f.eks. administrative oppgaver), men de kan utføres av medarbeidere som er plassert fysisk adskilt. På samme måte bør det gjøres en vurdering av hvilke oppgaver som i dag ivaretas av regionalt apparat som krever geografisk nærhet, og hvilke som ikke gjør det.

Et tydelig utviklingstrekk når det gjelder organiseringen av regional statsforvaltning er at det blir færre regionkontor og dermed en viss sentralisering. Samtidig åpner teknologien for at oppgaver kan løses uavhengig av lokasjon. Det er derfor like viktig å vurdere hvilke oppgaver som *kan* løses på flere lokasjoner. Ved å samle fagmiljøene organisatorisk kan de bli sterkere, mer fleksible, mindre sårbare og det kan bli mer enhetlig praksis. Organisatorisk sammenslåing behøver derimot ikke medføre fysisk samlokalisering.

Vi har sett en tendens til større grad av organisering etter funksjon eller resultatområder, spesielt i tilfeller der geografisk nærhet til brukerne ikke er nødvendig. Ytterligere digitalisering av tjenester og av arbeidsprosesser vil antagelig forsterke denne utviklingen. Oppgaver kan løses uavhengig geografi. I lys av dette tar NIVI til orde for at normalmodellen for statlig organisering bør være funksjonsmodellen og ikke regionmodellen.³⁴ Slik vi ser det vil organisering etter geografi fortsatt være relevant for enkelte av de store etatene, men organisering etter funksjon, fagområder eller målgrupper bør i større grad vurderes.

³⁴ NIVI Rapport 2017:6 *Prinsipper for organisering av statlig forvaltning*

Hensynet til spredt bosetning er en drivkraft i retning av å legge statlige arbeidsplasser til ulike deler av landet. Teknologien muliggjør dette. Samtidig trekker andre drivkrefter som tidligere nevnt i retning av sentralisering av oppgaver. Det kan bety at oppgaver plasseres geografisk spredt, men likevel samles i større fagmiljøer. Det kan bety større grad av differensiering av oppgaver mellom regionkontor eller «avvikling» av regionale enheter basert på geografisk inndeling. En mulighet er f.eks. å innlemme regionkontorene i direktoratet (hovedkontoret) enten som egne avdelinger eller del av avdelinger, men samtidig beholde lokaliseringen. Vi vil imidlertid advare mot unødig stor spredning av fagmiljøer på mange lokasjoner.

Det er også et spørsmål om hvilke steder statlige enheter bør lokaliseres. Som vi har omtalt i rapporten om lokalisering av statlige arbeidsplasser, har stedet en enhet er lokalisert betydning bl.a. for å rekruttere og beholde ønsket kompetanse.³⁵ Størrelsen på lokaliseringsstedet, gode og relevante utdanningsinstitusjoner i nærheten og god transportinfrastruktur anses som viktig for å sikre god rekruttering og stabile fagmiljøer. Det kan også være en fordel å samle flere statlige virksomheter på samme lokasjon for å skape et større lokalt arbeidsmarked.

Plassering av det lokale og regionale apparatet må vurderes ut fra retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser.³⁶ Det vil i denne sammenhengen bety kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning, nærhet til brukere og mulighet for å beholde og rekruttere relevant fagkompetanse o.l.

5.3.2 Fjernledelse gir muligheter og utfordringer

Det er flere måter å definere fjernledelse eller avstandsledelse på. Når vi snakker om fjernledelse her, mener vi ledere som har lederansvar for medarbeidere i permanente organisasjonsheter som er geografisk lokalisert på annet sted/ulike steder.

I Difis rapport om lokalisering av statlige arbeidsplasser ble erfaringer med fjernledelse oppsummert slik:

Inntrykket fra intervjuene er at fjernledelse er mer krevende tidsmessig, bl.a. pga. mye reising, og at det stiller større krav til rutiner, rapportering og prosedyrer. Noen medarbeidere ønsker flere og hyppigere fysiske møter enn det ledere har kapasitet til. Dette kan være utfordrende både for leder og medarbeidere. Fjernledelse fungerer best dersom både leder og medarbeider er klar over og forberedt på utfordringene og mulighetene som ligger i en slik arbeidsform. Generelt vil det være en fordel å rekruttere faglig selvstendige medarbeidere til fjernledete enheter. Enhetene bør også ha oppgaver som tåler fjernledelse. Dette vil imidlertid ikke alltid være mulig. Uansett vil virksomheter som er klar over og tar hensyn til de særlige utfordringene knyttet til fjernledelse og agerer ut fra dette, være bedre rustet til å håndtere eventuelle utfordringer knyttet til delt/spredt organisering. (Difi-rapport 2012:6, s. 61)

³⁵ Difi-rapport 2012:6 *Lokalisering av statlige arbeidsplasser. En kartlegging i perioden 2006*

³⁶ KMD (2014) *Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon*. Fastsatt ved kgl. res. 28.11.2014.

Teknologien gjør det mulig å organisere virksomheter uten å tenke geografiske enheter. Samhandlingen skjer digitalt. Samtidig skal det ikke undervurderes at delt lokalisering også innebærer særskilte utfordringer knyttet til ledelse og til å skape felles arbeidsmiljø. Fjernledelse/avstandsledelse krever noe annet enn å lede medarbeidere man har daglig nærkontakt med. Fjernledelse er også mer krevende tidsmessig, blant annet på grunn av mye reising, og det stilles større krav til rutiner, rapportering og prosedyrer.³⁷

Både Bufetat, Mattilsynet og Skatteetaten har delte erfaringer med fjernledelse. Det er åpenbart mer krevende å lede medarbeidere som er lokalisert på ulike steder. Et viktig suksesskriterium synes også å være at det er en viss «kritisk masse» ved hver lokasjon, dvs. at fagmiljøene ved hvert kontorsted ikke blir for små. Det er ingen fasit på hvor mange medarbeidere som utgjør denne «kritiske massen». Det avhenger av type oppgaver og personlige egenskaper. Det vil likevel være ekstra utfordrende i tilfeller der det kun er én medarbeider i en enhet som er plassert ved et annet kontorsted enn de øvrige. Et fagmiljø på to-tre er antagelig et minimum, i mange tilfeller vil det være behov for flere.

5.4 Trenger vi regional statsforvaltning?

I denne rapporten har vi beskrevet sentrale utviklingstrekk i organiseringen av regional statsforvaltning og belyst viktige drivkrefter eller hensyn som har påvirket utviklingen. Vi har også drøftet hvordan regional statsforvaltning vil utvikle seg fremover. Vi vil oppsummere våre konklusjoner på følgende måte:

Fortsatt behov for at staten er fysisk til stede i hele landet – men viktigere med lokalt enn regionalt nivå?

Tjenester for innbyggere vil gradvis kreve mindre fysisk tilstedeværelse ettersom flere tjenester blir tilgjengelige digitalt. Staten vil likevel fortsatt ha behov for å være til stede i ulike deler av landet for å løse oppgaver overfor innbyggere, næringsliv og kommuner. Men for flere statlige virksomheter vil *lokal* tilstedeværelse være viktigere enn *regional* tilstedeværelse. Det er ofte lokalkontorene som representerer hovedtyngden av den operative virksomheten, og behovet for regionkontor vil da være et spørsmål om hvilken merverdi de tilfører etaten. Behovet for et regionalt nivå vil i mange noen sammenhenger være et spørsmål om kontrollspenn for direktoratet.

Ulik regional inndeling er et begrenset problem

Det såkalte lappeteppet av ulike regionale statsetater har i noen sammenhenger blitt reist som et problem. Ulik regional inndeling kan åpenbart være en utfordring på noen områder, som beredskap og plansaker, men etter vår vurdering er det ikke grunnlag for å si at det generelt er et stort problem hverken for innbyggere, kommuner eller statsforvaltningen selv. Vår kartlegging viser at ulik regioninndeling ikke oppleves som en stor hindring for samordning og samarbeid blant aktørene i regional statsforvaltning. Det er antagelig like viktig å legge til rette for gode samhandlingsarenaer og nettverk

³⁷ Difi-notat 2014:4 *Både styring og ledelse? Om ledergrupper i direktorater med regionalt apparat.*

regionalt, selv om større grad av sammenfallende regionale grenser kan bidra til bedre samhandling. Felles lokalisering gir også et bedre grunnlag for å etablere møteplasser hvor man kan treffes ofte, bygge nettverk og utveksle erfaringer.

Fra regionalisering til lokalisering

Digitalisering og behov for effektivisering er antagelig de sterkeste drivkreftene i utviklingen av offentlig sektor i tiden fremover. Det gjelder også utviklingen av regional statsforvaltning. Dette trekker i retning av sentralisering i større fagmiljøer i tilfeller der geografisk nærhet ikke er nødvendig for god oppgaveløsning. Samtidig gjør teknologien det mulig at staten i større grad *kan* være geografisk spredt. Det gir et potensial for å legge statlige arbeidsplasser til ulike deler av landet. Vi kan altså se for oss en utvikling som går fra *regionalisering* til *lokalisering*. Det er ikke organiseringen i regioner som blir det viktigste i mange sammenhenger, men hvor det er hensiktsmessig og mulig å lokalisere fagmiljøer. Vi vil imidlertid advare mot unødig stor spredning av fagmiljøer på mange lokasjoner.

Litteraturliste

Offentlige dokumenter

- *Fylkesmannsinstruksen* (kgl.res. 1981, med senere endringer)
- *Fylkesmannsrollen – Utvikling og utfordring*, FAD 2012
- *Utredning av Fylkesmannens fremtidige struktur*. Rapport fra prosjektgruppen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet 21.12.2016
- *Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering*. Fastsatt ved kgl.res. 19 juni 2015
- *Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser*. Utrykt vedlegg til Meld. St. 18 (2016-2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt*.
- *Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tjenesteproduksjon*. Fastsatt ved kgl. res. 28.11.2014.
- Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*
- Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*
- Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017*
- NOU (2016:3) *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*. Produktivitetskomisjonens andre rapport
- Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*
- Prop. L 105 (2015–2016) *Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen m.m)*
- Prop. 1 S Gul bok (2014–2015)
- St.meld.nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*

Rapporter m.m.

- Agenda Kaupang og Proba samfunnsanalyse (2017): *Utredning Husbanken: organisering, oppgaveløsning og styring*
- Agenda Utredning & Utvikling (2006): *Evaluering av omstillingen til ny organisering av Statens vegvesen*.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2017): *Ny regional struktur i NAV* <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-regional-struktur-i-nav/id2558975/> [08.11.2017]
- Tranvik, Tommy (red.) (2008) *Digital teknologi og organisasjonsendring. Studier av offentlig og frivillig sektor*. Fagbokforlaget
- Difi-rapport 2017:8 *Evaluering av kriminalomsorgens organisering*
- Difi-rapport 2016:6 *Nøkklene til handlingsrommet. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?*
- Difi: *Organisering av statlige virksomheter – En veileder i prinsipper og vurderinger* (Utkast fra arbeidsgruppe, 2010);
- Difi-notat 2014:4 *Både styring og ledelse? Om ledergrupper i direktorater med regionalt apparat*.
- Difi-rapport 2013:14 *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene*.
- Difi-rapport 2012:6 *Lokalisering av statlige arbeidsplasser. En kartlegging i perioden 2006-2010*.

- Fiskeridirektoratet (2015) *Fiskeridirektøren anbefaler tre regioner*
<http://www.fiskeridir.no/Om-oss/Nyheter/2015/Fiskeridirektøren-anbefaler-tre-regioner>
- NIBR-rapport 2006:9 *Den regionale stat – enhet og mangfold.*
- NIVI Rapport 2015:3 *Statens regionale inndeling og kommunesektoren – konsekvenser for samhandling.*
- NIVI Rapport 2016:2 *Én dør til staten for kommunene.*
- NIVI Rapport 2017:4 *Kommuneundersøkelse om den regionale statsforvaltning i Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland*
- NIVI Rapport 2017:5 *Regionale strukturers betydning for arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap på Østlandet.*
- NIVI Rapport 2017:6 *Prinsipper for organisering av regional statsforvaltning*
- Statskonsult Rapport 2002:18 *Inndeling av regional stat – En kartlegging.*
- Statskonsult Rapport 2004:10 *Virkninger av ulik regional inndeling av statlig virksomhet.*

Annet

- Difi (2017a) Kart over statens regionale organisering. Nettløsning publisert 22. september 2017. <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/organisering-av-staten/statens-regionale-organisering> [09.10.2017]
- SSB, Tabell: 09904: Ansatte i staten, etter departement med underliggende enheter

Vedlegg

Vedlegg 1 Oversikt over antall regionkontor per lokasjon (steder)

Fullstendig oversikt over antall regionkontorer per lokasjon

Antall regionkontorer	Lokasjoner
17	Bergen, Trondheim
14	Oslo
11	Tromsø
10	Bodø, Kristiansand
8	Hamar, Stavanger
6	Arendal, Tønsberg
5	Drammen, Molde, Skien, Steinkjer
4	Lillehammer, Ålesund
3	Leikanger, Narvik, Sandnes, Sarpsborg, Vadsø
2	Alta, Førde, Gjøvik, Hammerfest, Haugesund, Mosjøen, Moss, Sortland
1	Brumunddal, Egersund, Fauske, Finnsnes, Fredrikstad, Harstad, Honningsvåg, Kabelvåg, Kautokeino, Kirkenes, Kjeller, Kongsberg, Kristiansund, Larvik, Lillestrøm, Måløy, Porsgrunn, Randaberg, Ski, Sogndal, Svolvær, Vardø, Ørsta, Østre Toten, Ås

Merk at f.eks. Arbeidstilsynet opererer med flere lokasjoner innenfor et geografisk område. En del av kontorene i denne oversikten er følgelig kontorsteder innenfor en region.

Vedlegg 2

Antall regioner per etat, 2002, 2017 og endringer i perioden

Antall regioner per etat 2002, 2017 og endring i perioden

Etat	Antall regioner 2002/2003	Antall regioner 2017	Endring 2002-2017
Sivilforsvaret	40	20	-20
Politietaten	27	12	-15
Bufetat	19	5	-14
Skatteetaten	18	5	-13
Kartverket	18	12	-6
Arbeidstilsynet	11	7	-4
Lånekassen	9 ³⁸	6	-3
Mattilsynet	8	5	-3
Kriminalomsorgen	6	5	-1
Arkivverket	8	7	-1
Fylkesmannen	18	17	-1
Fiskeridirektoratet	5	5	0
Kystverket	5	5	0
NVE	5	5	0
Vegvesenet	5	5	0
Justervesenet	5	5	0
Husbanken	6	6	0
Sjøfartsdirektoratet	6	6	0
Tolletaten	6	6	0
UDI	6	6	0
NAV	18	19	1
IMDi	(del av UDI)	6	6

³⁸ Lånekassen hadde i 2002 fire regionkontorer i Oslo og fem regionkontorer i landet for øvrig.

Vedlegg 3 Informantliste

Intervjuer

- Arbeidstilsynet, fungerende organisasjonsdirektør Pia Wigtil
- Arbeidstilsynet, regiondirektør Ørnulf Halmrast
- Bufdir, ass. direktør Aud Lysenstøen
- Bufdir, HR-direktør Jan Kato Fremstad
- Bufetat senter for utvikling og administrasjon, direktør Henning Østrem
- Fiskeridirektoratet, fiskeridirektør Liv Holmefjord
- Husbanken, strategidirektør Magne Hyrve
- IMDi, avdelingsdirektør Randi Kleven
- Mattilsynet, direktør HR og økonomi Tone Celius
- Mattilsynet, seksjonssjef Helge Mong
- Mattilsynet, seniorrådgiver Rolf Ivar Gran
- NAV, prosjektleder Anders Kise
- NAV, prosjektleder Bjørn Lien
- NAV, utviklingsdirektør Erik Oftedal
- Skattedirektoratet, ass. skattedirektør Nina Schancke Funnemark
- Tolletaten, fungerende tolldirektør Eivind Kloster-Jensen
- Tolletaten, regiondirektør Åse Berge

Arbeidssamling

- Arkivverket, direktør strategi og styring Guri Lande
- Bufdir, HR-direktør Jan Kato Fremstad
- DSB, fungerende avdelingsleder Dag Olav Høgvold
- DSB, seniorrådgiver Marit Medby
- Fiskeridirektoratet, fiskeridirektør Liv Holmefjord
- Fylkesmannen, fagdirektør Petter Lodden
- Fylkesmannen, fylkesmann Magnhild Meltveit Kleppa
- Husbanken, regiondirektør Margot Telnes
- Kriminalomsorgen, avdelingsdirektør Susanne Nor
- Politidirektoratet, seksjonssjef Hans Bakke
- Statens vegvesen, fagdirektør Kjerstin Bretteville-Jensen
- Statens vegvesen, fagdirektør Olav Sætre

Vedlegg 4 Intervjuguide

Om oppgavefordelingen mellom nivåer

- Hvorfor har dere regioner?
- Hvordan er oppgavefordelingen mellom sentralt og regionalt nivå? Eventuelt også mellom regionalt og lokalt nivå?
- Hva er / har vært bestemmende for dagens oppgavefordeling?
- Hva har vært de viktigste drivkreftene bak dagens oppgavefordeling?
- Erfaringer med eksisterende oppgavefordeling?
- Fra hvilken del av direktoratet styres dagens regioner? Fra direktør eller egen avdeling?

Om ledergruppen(e)

- Hvem inngår i virksomhetens/etatens ledergruppe? Dersom regionledere ikke deltar i toppledergruppen – hvor hyppig møtes direktoratsledelsen og regionledere?
- Erfaringer med dagens sammensetning, møtefrekvens mv.?

Om arbeidsprosesser mv.

- I hvilken grad medfører dagens organisering effektiv oppgaveløsning og arbeidsprosesser?
- Har virksomheten oppgaver som medfører to-instans saksbehandling (klagebehandling)? Hvordan ivaretas dette eventuelt innenfor dagens organisasjonsmodell?
- Hvilken rolle spiller digitalisering i oppgaveløsningen? Erfaringer og utviklingstrekk?

Om målgruppe og samarbeid med andre regionale aktører

- Hvem er det regionale leddets primære målgruppe/brukergruppe? Kommuner, fylkeskommunen, enkeltpersoner, næringsliv?
- Hvilke andre statlige aktører har det regionale nivået mest samarbeid med? Har disse virksomhetene annen geografisk inndeling enn dere selv? ...og har det noen betydning for samarbeidet?
- Hvordan opplever dere at dagens samarbeid fungerer? Er det behov for forbedringer? ...og i så fall på hvilken måte?

Om behov for/planlagte organisatoriske endringer

- Er det planlagt endringer (eller ser dere behov for endringer) i organisering som påvirker/endrer behovet for geografisk tilstedeværelse?
- Hva er årsaken til – drivkreftene bak – de planlagte endringene?
- I hvilken grad vil eventuelle endringer få konsekvenser for
 - Organisering på nasjonalt nivå?
 - Organisering på regionalt nivå?
 - Vil dette påvirke oppgavefordeling og grensesnitt mot andre virksomheter og etater, eventuelt hvordan?
 - Saksbehandling, inklusive eventuell to-instans saksbehandling (klagebehandling)
 - Sammensetningen av ledergruppa
- Arbeidsprosesser
- Styrings- og ledelsesstrukturer og -prosesser
- Annet

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter
Difis rapportnummer:	2017:10
Forfatter(e):	Oddbjørg Bakli, Ingunn Botheim, Peter Bøgh, Anniken Grønli Foss, Mathias W. Johannessen, Trond Kråkenes, Janicke Weum
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	NIVI Analyse A/S
Saksnummer:	17/00173-1
Prosjektnummer:	17-20
Prosjektnavn:	Regional statsforvaltning
Prosjektleder:	Trond Kråkenes, Janicke Weum
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for ledelse og organisering
Resymé/omtale:	<p>I denne rapporten beskriver vi sentrale utviklingstrekk i organiseringen av regional statsforvaltning og belyser viktige drivkrefter eller hensyn som har påvirket utviklingen. Regional statlig forvaltning har vært gjennom store strukturelle endringer i de senere år. Et dominerende utviklingstrekk er at det blir færre regionale enheter. Vi ser også en tendens til sterkere spesialisering, oppgavedifferensiering og etablering av fellestjenester.</p> <p>I rapporten drøfter vi også hvordan regional statsforvaltning vil utvikle seg fremover og belyser følgende problemstillinger:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Når <i>må</i> staten være geografisk til stede? • Når <i>bør</i> regional stat være samordnet? • Når <i>kan</i> staten være geografisk spredd?
Emneord:	Organisering, regional statsforvaltning, regional stat, effektivisering, omstilling, ledelse, styring, digitalisering, ledelse, direktorat, Fylkesmannen, distriktpolitikk, statlige arbeidsplasser
Totalt antall sider til trykking:	48
Dato for utgivelse:	22. november 2017
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no