08.04.2015

Mandat for utredning av

Fylkesmannens fremtidige struktur



# bakgrunn og formål

Det er besluttet at Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) skal starte et arbeid med å utrede fremtidig struktur og størrelse for Fylkesmannen. I denne sammenheng vil vi avgrense utredningen av struktur til geografisk inndeling av embetene.

Målsettingen er at departementet skal ha et grunnlag for å vurdere hva som er en hensiktsmessig struktur for oppgaveløsningen i fylkesmannsembetene, samtidig med at ny kommune- og regionstruktur blir avklart våren 2017.

Utgangspunktet er at færre, større og mer robuste kommuner åpner for å vurdere hvordan Fylkesmannen skal innrettes geografisk, selv om kommunereformen ikke er en geografireform. Kommunereformen er et hovedtiltak i regjeringens styrking av lokaldemokratiet. Det er et viktig mål at stat og kommune skal fungere bedre sammen, og at statlig detaljstyring skal reduseres. Dette fordrer at man også ser på relasjonen mellom Fylkesmannen og kommunene.

Et overordnet mål for Fylkesmannen er å være et godt verktøy for regjeringen i iverksetting av nasjonal sektorpolitikk på ulike områder. Departementet er også opptatt av at ny struktur og eventuelle nye virkemidler skal bidra til at Fylkesmannen i større grad kan utøve den samordningsrollen som embetet er gitt i forhold til øvrig regional stat overfor kommunene. Erfaringer fra forsøket med Fylkesmannens samordning av innsigelser vil være interessante i en slik sammenheng. Dette må også ses i sammenheng med aktuelle tiltak for et koordinert og effektivt statlig tilsyn med kommunene.

Det kan også skje justeringer i Fylkesmannens oppgaveportefølje som følge av overføring av oppgaver til større og mer robuste kommuner. Videre har Stortinget bedt regjeringen om å gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene.

En annen rammebetingelse for Fylkesmannens struktur, er endringer i geografisk inndeling i andre statlige virksomheter som har betydning for Fylkesmannens samordningsfunksjon (et eksempel er politireformen).

Dette betyr at utredningen må se på Fylkesmannens struktur ikke bare på bakgrunn av endringer i kommune- og fylkeskommunegrenser, men også i lys av eventuelle endringer i Fylkesmannens rolle, hovedfunksjoner og oppgaver overfor kommunene, endringer i oppgavefordeling, samt endringer innenfor andre statlige sektorer.

Utgangspunktet for forholdet mellom stat og kommune er at Norge er en enhetsstat, og følgelig må det lokale selvstyret fungere innenfor rammene av nasjonale mål, jf. Meld. St. 12 (2011-2012). Fylkesmannsembetene utgjør et viktig bindeledd mellom den sentrale statsforvaltningen og kommunene. Kjernen i Fylkesmannens rolle og hovedfunksjoner er den kommunerelaterte virksomheten. Departementet legger til grunn at Fylkesmannens rolle hjemlet i Fylkesmannsinstruksen vil forbli noenlunde uendret. Ivaretakelse av Fylkesmannens rolle og fem hovedfunksjoner gjengitt i ”Fylkesmannsrollen. Utvikling og utfordring” er et viktig premiss for utredningen:

* + For det første er Fylkesmannen sektormyndighet på en rekke viktige

politikkområder.

* + For det andre er Fylkesmannen regional samordningsmyndighet for staten. I dette ligger en forventning om statlig samordning og samarbeid i hovedsak rettet mot kommunene.
  + For det tredje er Fylkesmannen rettssikkerhetsmyndighet som klageinstans for vedtak som treffes i kommuneforvaltningen og som tilsynsmyndighet blant annet på viktige velferdsområder som forvaltes av kommunene.
  + For det fjerde skal Fylkesmannen – med utgangspunkt i sin rolle som regjeringens representant – virke til beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd.
  + Og for det femte skal Fylkesmannen holde sentrale myndigheter orientert om viktige spørsmål i fylket, og formidle informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlige organ om forhold som antas å berøre deres virksomhet.

Disse rollene griper inn i hverandre, og som sektormyndighet har Fylkesmannen oppgaver knyttet til både tilsyn, veiledning og rådgivning overfor kommunene.

# MANDAT FOR UTREDNINGEN

Det skal utredes ulike modeller for Fylkesmannen struktur, avgrenset til geografisk inndeling av embetene med utgangspunkt i sannsynlige scenarier for kombinasjoner av ny kommunestruktur og ny fylkesstruktur. Fylkesmannens struktur må også vurderes i lys av eventuelle endringer i Fylkesmannens rolle, hovedfunksjoner og oppgaver som følge av kommunereformen og endret rolle for det regionale folkevalgte nivå, samt eventuelle endringer innenfor andre deler av statsforvaltningen. Det skal i de ulike modellene for Fylkesmannens struktur gjøres rede for følgende:

* Hvordan den enkelte modellen sikrer at Fylkesmannens rolle og hovedfunksjoner ivaretas, blant annet:
  + Hvordan Fylkesmannens oppgaver som krever direkte kontakt med brukerne (kommunene, enkeltindividene og næringslivet, jf stat – næringslivssamarbeidet), kan ivaretas ved eventuell større geografisk avstand.
  + Hvordan bruk av IKT, digitalisering og nye arbeidsformer kan kompensere for eventuelle ulemper som følger av større geografisk avstand, jf. forrige kulepunkt.
* Konsekvenser av kommunereformen for de foreslåtte modellene, herunder:
  + Hvordan antall kommuner og karakteristika ved kommunesammensetning (større byområder/små kommuner, næringsstruktur, urbaniseringsgrad, geografisk omfang, infrastruktur) påvirker inndelingen av embetene.
  + Hvordan endrede krav til kompetanse som følge av ny kommunestruktur, endret oppgavefordeling og økt kompleksitet som følge av kommunesammenslåing, skal ivaretas i embetene. Dette gjelder spesielt behovet for videreutvikling av Fylkesmannens kommunekompetanse. Dette må ses i sammenheng med eventuelle endringer i den rollen Fylkesmannen skal ha innenfor de ulike sektorene.
  + Hvordan samordningsrollen overfor øvrig regional stat i møte med kommunene kan bli påvirket av ny kommunestruktur.
  + Hvordan veiledningsrollen overfor kommunene kan bli påvirket av ny kommunestruktur.
* Konsekvenser av regionreformen, herunder hvordan Fylkesmannens rolle og hovedfunksjoner blir påvirket av endret oppgavefordeling og endret rolle for det regionale folkevalgte nivået.
* Konsekvenser av (krav til) redusert statlig styring, herunder hvordan Fylkesmannens rolle overfor kommunene blir påvirket (eksempelvis tilsyn).
* Eventuelle konsekvenser av pågående parallelle statlige sektorreformer for Fylkesmannens samordningsrolle.
* Hvilke økonomiske og administrative konsekvenser som følger av forslagene.
* Utredningen skal se hen til erfaringene fra sammenslåingen av embetene i Aust-Agder og Vest- Agder til ett nytt embete fra 1. januar 2016.

# Organisering

Arbeidet organiseres som et prosjekt med en prosjektgruppe i Statsforvaltningsavdelingen/ Fylkesmannsseksjonen. Arbeidet vil ha berøringsflater mot andre avdelinger i KMD, og det vil kunne trekkes på ressurser og kompetanse fra andre deler av departementet. For å sikre interessene til sektordepartementene som benytter embetene som sitt utøvende apparat, vil det etableres en referansegruppe. Referansegruppen vil bli bredt sammensatt, og KMD vil invitere deltakere blant annet fra de viktigste fagdepartementene for embetene (representert i Departementenes Fylkesmannsutvalg – DFU) og ledelsen i embetene. Prosjektgruppen vil kalle inn referansegruppen underveis i prosjektet for vurderinger, tilbakemeldinger og anbefalinger. Det kan bli aktuelt å be DFU- departementene om bidrag til å dokumentere og klargjøre faglige problemstillinger.

For å sikre en god prosess og gode faglige innspill fra embetene, må det etableres klare og forutsigbare rammer for arbeidet og embetenes deltakelse i prosessen. Det kan bli aktuelt å be embetene om å fremskaffe datagrunnlag til utredningen.

Det vil trolig være behov for å sette ut deler av utredningen til et eksternt forsknings-/utredningsmiljø for å sikre gode faglige vurderinger, eksempelvis av hvordan sammenhengen mellom fylkesmannsembetene struktur og fylkes– og kommunestruktur bør være. Det kan også være aktuelt med en faglig vurdering av hvordan effektivitetshensyn (eventuelle stordriftsfordeler) kan ivaretas i inndeling av embetene.

# rammer og fremdriftsplan for arbeidet

Mandatet er utarbeidet i samarbeid med DFU-departementene. I mai 2015 skal kravsspesifikasjonen være ferdig og anskaffelsesprosessen for å engasjere ekstern konsulent som skal styrke prosjektgruppens ressurser, være startet opp. Det beregnes minimum tre måneder til anskaffelsen som vil være over EØS-terskelverdiene. Det antas at konsulenten kan starte sitt oppdrag senest i oktober. Milepælsplan vil bli utarbeidet i forbindelse med engasjering av ekstern konsulent.

Prosjektgruppen vil starte utredningsarbeidet etter at anskaffelsesprosessen er igangsatt, og utkast til rapport skal legges frem høsten 2016. Rapporten blir deretter sendt på høring. Sluttrapport leveres politisk ledelse i KMD 1. kvartal i 2017.

Når det gjelder de parallelle prosessene med kommune- og regionsstruktur, legges det opp til at fylkeskommunene fatter eventuelle vedtak om sammenslåing høsten 2016. Det tas sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017, samtidig med forslag om ny kommunestruktur og nytt regionalt folkevalgt nivå. Endret fremdrift i disse prosessene kan påvirke fremdriftsplanen for denne utredningen. Det må også tas hensyn til eventuelle strukturelle endringer underveis som kan påvirke inndelingen av embetene.

Det legges til grunn at departementet skal ha et grunnlag for å fastsette en hensiktsmessig struktur for oppgaveløsningen i fylkesmannsembetene, samtidig med at kommune- og regionstrukturen blir avklart 1. halvår 2017. På bakgrunn av utredningen skal KMD legge frem en Kgl. res. med forslag til hensiktsmessig fremtidig struktur, rolle og hovedfunksjoner for Fylkesmannen.