

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

# Den regionale stat - enhet og mangfold

Om den geografiske inndelingen av regional  
stat og konsekvensene av denne

# Den regionale stat - enhet og mangfold

## Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2006:5

**Forsøk med enhetsfylkes i  
Møre og Romsdal og  
Hedmark**  
En underveisevaluering  
100 sider. Kr 250,-

NIBR-rapport 2006:4

**Fylkeskommunal  
oppgavedifferensiering**  
Rapport fra innledende  
undersøkelser  
69 sider. Kr 250,-

NIBR-rapport 2004:4

**Statlig tilsyn med  
kommunesektoren**  
104 sider.  
Kr 250,-

Rapportene kan bestilles fra  
NIBR:  
Postboks 44, Blindern,  
0313 Oslo  
Tlf. 22 95 88 00  
Faks 22 60 77 74  
E-post til  
[nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

Porto kommer i tillegg til de  
oppgitte prisene

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

# Den regionale stat - enhet og mangfold

Om den geografiske inndelingen av  
regional stat og konsekvensene av denne

NIBR-rapport 2006:9

**Tittel:** **Den regionale stat – enhet og mangfold.**  
Om den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne.

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

**NIBR-rapport:** 2006:9  
**ISSN:** 1502-9794  
**ISBN:** 82-7071-621-9  
**Prosjektnummer:** O-2415  
**Prosjektnavn:** Den regionale stat – inndelingsmåter og samordningsutfordringer.

**Oppdragsgiver:** Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD)

**Prosjektleder:** Inger Marie Stigen

**Referat:** Rapporten presenterer en studie som har undersøkt konsekvensene av at statlige virksomheter har valgt ulik regional organisering og inndeling. Studien har sett på hvorvidt den fragmenterte regionale strukturen skaper problemer for kontakt, samarbeid og samordning mellom de regionale enhetene, og mellom regional statsforvaltning og fylkeskommuner/kommuner, næringsliv og andre brukergrupper. Rapporten bygger på en spørreundersøkelse til seks kategorier av respondenter, og viderefører tidligere kartlegginger og analyser gjort av Statskonsult i 2002 og 2003.

**Sammendrag:** Norsk og engelsk

**Dato:** Juni 2006

**Antall sider:** 124 inkl vedlegg  
**Pris:** Kr 250,-

**Utgiver:** Norsk institutt for by- og regionforskning  
Sinsensvn. 47 B, Postboks 44 Blindern  
0313 OSLO  
Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 22 37 02  
E-post: nibr@nibr.no

**Vår hjemmeside:** <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.  
Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2006

---

# Forord

Dette er sluttrapporten fra prosjektet ”Den regionale stat – inndelingsmåter og samordningsutfordringer”, som er blitt gjennomført på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD).

Rapporten presenterer en studie som har undersøkt konsekvensene av at statlige virksomheter har valgt ulik regional organisering og inndeling. Studien har sett på hvorvidt den fragmenterte regionale strukturen skaper problemer for kontakt, samarbeid og samordning mellom de regionale enhetene, og mellom regional statsforvaltning og fylkeskommuner/kommuner, næringsliv og andre brukergrupper. Rapporten bygger på en spørreundersøkelse til seks kategorier av respondenter, og viderefører tidligere kartlegginger og analyser gjort av Statskonsult i 2002 og 2003. Takk til alle som i en travel hverdag har tatt seg tid til å svare på spørreskjemaene.

Rapporten er skrevet av forsker Inger Marie Stigen (prosjektleder), professor/forsker Tore Hansen, forsker Gro Sandkjær Hanssen og professor/forsker Leif Arne Heløe. En stor takk til praksisstudent fra Høgskolen i Oslo, Anne Elisabet Dahle, som har vært til uvurderlig hjelp. Hun har gjort en stor innsats i arbeidet med å utforme og sende ut spørreskjemaene.

Oslo, mai 2006

Hilde Lorentzen

Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt .....	4
Figuroversikt.....	6
Sammenheng .....	8
Summary.....	14
1 Innledning .....	17
1.1 Om oppdraget.....	17
1.2 Nærmere om analysemodell og problemstillinger .....	19
1.3 Datagrunnlag.....	22
1.4 Rapportens disposisjon.....	26
2 Organiseringen av regionale statsetater – noen hovedtrekk.....	27
2.1 Hva er regional stat?.....	27
2.2 Ulike inndelingsmåter og kategoriseringer .....	29
3 Hvordan forstå organiseringen av regional stat?.....	36
3.1 Innledning .....	36
3.2 Mellom konge og lokalsamfunn.....	37
3.3 Prinsipper for regional styring .....	40
3.4 Omfanget av den regionale stat.....	45
3.5 Tjenestetyper og beslutningsgrunnlag.....	48
3.6 Konkluderende merknad .....	53
4 Kartlegging av kontakt og samarbeidsrelasjoner .....	55
4.1 Innledning .....	55
4.2 Brukergruppers kontakt med regional stat .....	56
4.3 Kontakten regionale statsetater imellom.....	61
4.4 Konkluderende merknad .....	63
5 Fragmenterte eller koordinerte regioner?.....	65
5.1 Innledning .....	65
5.2 Uoversiktlig ansvarsfordeling? .....	66
5.3 Hvor god samordning?.....	71
5.4 Årsaker til manglende samordning .....	78

---

5.5	Konkluderende merknader .....	80
6	Konsekvenser av ulik geografisk inndeling av regional stat.....	82
6.1	Innledning .....	82
6.2	Effektiv ressursutnyttelse, informasjon og innsyn .....	83
6.3	Tilfredsstillende tjenestetilbud og oppgaveivaretagelse.....	90
6.4	Lokaldemokrati og kommunalt selvstyre.....	95
6.5	Næringsutvikling.....	97
6.6	Konkluderende merknad .....	99
7	Lokalpressen, opinionen og den regionale stat .....	102
7.1	Innledning .....	102
7.2	Lokaliseringsstrid og posisjonering viktigste årsaker til uro om regiondannelser .....	103
7.3	Mindre folkelig interesser for den geografiske inndelingen av regionene .....	104
8	Oppsummering og anbefalinger.....	106
	Litteraturliste .....	117
Vedlegg 1	Tabeller .....	121
Vedlegg 2	Ulike typer regional inndeling av regional stat (regioner som er større enn fylker).....	123



## Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Oversikt over antall og mangfoldet av regioninn- delinger .....</i>	30
Tabell 2.2	<i>Oversikt over lokalisering over regionkontor (basert på Statskonsults rapport 2004:10).....</i>	32
Tabell 2.3	<i>Skjema for kategorisering av statlig regional virksomhet, illustrert ved noen eksempler.....</i>	34
Tabell 3.1	<i>Inndeling av regionale statsetater – oppgaver og inndelingsprinsipp.....</i>	46
Tabell 3.2	<i>Regionale oppgaver etter tjenestetype og kollektive egenskaper .....</i>	50
Tabell 3.3	<i>Klassifisering av regionale systemer etter karakter ved beslutningskriterier og godenes kollektive egenskaper .....</i>	52
Tabell 4.1	<i>Andel av brukergruppene som anslår at de har ukentlig eller månedlig kontakt med regionale statsetater som har <u>infrastrukturforvaltning</u> som hovedoppgave. Prosent (N i parentes). .....</i>	56
Tabell 4.2	<i>Andel av brukergruppene som anslår at de har ukentlig eller månedlig kontakt med regionale statsetater som har <u>tjenesteyting</u> som hovedoppgave. Prosent (N). .....</i>	57
Tabell 4.3	<i>Andel av brukergruppene som anslår at de har ukentlig eller månedlig kontakt med regionale statsetater som har <u>kontroll/tilsyn</u> som hovedoppgave. Prosent (N). .....</i>	59
Tabell 5.1	<i>Hvor lett/vanskelig er det å vite hvilken regional statsetat som har ansvar for oppgaver på ulike saksområder, etter organisasjonstilhørighet. Prosent. ....</i>	66
Tabell 5.2	<i>Opplever en at oppgaver og ansvarsområder til regionale statsetater overlapper hverandre? Etter organisasjonstilhørighet. Prosent. ....</i>	68

Tabell 5.3	<i>Opplever statlige regionale organer/etater at oppgaver og ansvarsområder til regionale statsetater er overlappende med egne oppgaver? Prosent. ....</i>	69
Tabell 5.4	<i>Opplever en at oppgaver og ansvarsområder til regionale statsetater og fylkeskommunen overlapper hverandre? Etter organisasjonstilhørighet. Prosent. ....</i>	70
Tabell 5.5	<i>Opplever statlige regionale organer/etater at oppgaver og ansvarsområder til regionale statsetater er overlappende med fylkeskommunens oppgaver? Prosent. ....</i>	71
Tabell 5.6	<i>Samordning av virksomhet mellom regional stat og ulike offentlige og private institusjoner/organisasjoner. Prosent. ....</i>	72
Tabell 5.7	<i>Regionale statsetater som brukergruppene opplever som dårlig samordnet. ....</i>	73
Tabell 5.8	<i>Innenfor hvilke saksområder mener du samordningen er for dårlig? Prosent. ....</i>	74
Tabell 5.9	<i>Hvor vanskelig er det å samordne fylkesmannens/ditt regionkontors virksomhet med andre regionale statsetaters virksomhet? Prosent. ....</i>	76
Tabell 5.10	<i>Regionale statsetaters samordning seg i mellom av virksomhet som berører kommuner, næringslivsaktører og andre brukergrupper. Prosent. ....</i>	77
Tabell 5.11	<i>Opplever ulike brukergrupper å få motstridende informasjon, signaler eller svar fra de ulike virksomhetene? Prosent. ....</i>	78
Tabell 5.12	<i>Prosentandel som er enig/uenig i at følgende forhold er årsaker til manglende samordning. Prosent som sier helt eller nokså enig. ....</i>	79
Tabell 8.1	<i>De regionale statsetatenes samordning overfor kommunene ville blitt bedre ivaretatt dersom: Prosentandel som har svart helt eller nokså enig. (N). ....</i>	113
Tabell 0.1	<i>Andel som anslår at de har ukentlig eller månedlig kontakt med regionale statsetater som har <u>infrastrukturforvaltning</u> som hovedoppgave. Prosent (N) ....</i>	121
Tabell 0.2	<i>Andel som anslår at de har ukentlig eller månedlig kontakt med regionale statsetater som har <u>tjenesteyting</u> som hovedoppgave. Prosent (N) ....</i>	121
Tabell 0.3	<i>Andel som anslår at de har ukentlig eller månedlig kontakt med regionale statsetater som har <u>kontroll/ tilsyn</u> som hovedoppgave. Prosent (N) ....</i>	122

## Figuroversikt

Figur 1.1	<i>Analysemodell</i> .....	20
Figur 2.1	<i>Ulike modeller for organisering av regional/lokal forvaltning</i> .....	28
Figur 4.1	<i>Kontakt mellom kommuner/fylkeskommuner og Fylkesmannsembetet om ulike saksområder</i> .....	60
Figur 4.2	<i>Hovedtrekk i kontaktmønsteret mellom regionale statsetater (N= 118)</i> .....	62
Figur 6.1	<i>Ulikheter i geografisk inndeling medfører <u>økte kostnader</u></i> .....	84
Figur 6.2	<i>Ulikheter i geografisk inndeling medfører <u>økt møtevirksomhet</u></i> .....	85
Figur 6.3	<i>Ulikheter i geografisk inndeling medfører <u>økt reisevirksomhet</u></i> .....	86
Figur 6.4	<i>Ulikheter i geografisk inndeling medfører <u>økt saksbehandlingstid</u></i> .....	87
Figur 6.5	<i>Ulikheter i geografisk inndeling medfører <u>manglende eller tilfeldig informasjon til kommuner/ fylkeskommuner/ næringslivsaktører/ andre brukergrupper</u></i> .....	88
Figur 6.6	<i>Fører ulik geografisk inndeling av regional stat til begrensninger for innbygges (medlemmers) <u>tilgjengelighet til og innsyn i statlig virksomhet?</u></i> .....	89
Figur 6.7	<i>Fører ulik geografisk inndeling av regional stat til begrensninger for kommuners og fylkeskommuners mulighet til å gi innbyggerne (medlemmene) et <u>tilfredsstillende tjenestetilbud?</u></i> .....	90
Figur 6.8	<i>Ulikheter i geografisk inndeling medfører ulik behandling av kommuner/ fylkeskommuner/ næringslivsaktører/ andre brukergrupper</i> .....	91
Figur 6.9	<i>Fører ulik geografisk inndeling av regional stat til begrensninger for innbygges (medlemmers) muligheter til å <u>ivareta sine rettigheter vis a vis offentlige organer?</u></i> .....	92

---

Figur 6.10	<i>Brukerorganisasjoners inntrykk av om ulik geografisk inndeling medfører (total N = 83, Valid N=61):</i> .....	93
Figur 6.11	<i>Fylkesmennes inntrykk av om ulik geografisk inndeling av regionale statsetater utfordrer ivaretagelsen av følgende oppgaver: (N=13):</i> .....	94
Figur 6.12	<i>Regional stats inntrykk av om ulik geografisk inndeling av regionale statsetater utfordrer ivaretagelsen av følgende oppgaver: (N=122):</i> .....	95
Figur 6.13	<i>Kommuners og fylkeskommuners inntrykk av om ulik geografisk inndeling av regional stat fører til begrensninger for:</i> .....	96
Figur 6.14	<i>Fører ulik geografisk inndeling av regional stat til begrensninger for regional utvikling/næringsutvikling i kommunen?</i> .....	98
Figur 6.15	<i>Fører ulik geografisk inndeling av regional stat til at regionale statlige virkemidler for næringsutvikling /regional utvikling blir dårlig utnyttet?</i> .....	99

# Sammendrag

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

## **Den regionale stat – enhet og mangfold**

Om den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne

NIBR-rapport: 2006:9

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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



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

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

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

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

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

## Summary

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

**The regional state - unity and diversity.**

On the geographical division of the regional state and its consequences"

NIBR-Report: 2006:9

The aim of this report is to assess the developments that have taken place over recent years as to the organizational structure of Norwegian regional state agencies. The focus is on the consequences of these changes, in particular as regards the need to develop coordinating measures between these regions and other public organizations and authorities at the regional level of government, as well as the problems different and crosscutting regional boundaries may have for the democratic control of the activities of both the state regions and ordinary local government institutions.

A major feature of the development of the regional level is the establishment of specialized state regions, each having the responsibility for only one particular function. The report discusses this development in relation to two theoretical models of multi-level-governance as manifested at the regional level: a) a generalist multifunctional model governed by regionally elected bodies and b) a specialist single function model administered by a professional bureaucracy appointed by central state authorities. While the first model – exemplified by the county communes – is based on federal principles, providing the regions with considerable autonomy in formulating their own policies, the single function regions are organized on club theoretical principles, where the character – as well as the externalities – of the tasks are determining factors in deciding on the optimal size of each individual regional unit, and thereby the whole division of the country into specialist regions. These state regions may also enjoy a certain amount of autonomy in making decisions as to the way in which their responsibilities should be

---

carried out in each region. Such discretionary power is, however, based on professional rather than political criteria.

Today the regional state is composed of about 40 different types of regions, and where few of these regions share a common geographical division with common borders. To what extent does this seemingly fragmented regional structure create problems of coordination across various state regions and in relation to the county municipalities and the primary municipalities?

Data from a survey with respondents from county and primary municipalities, regional state units, user organizations and well as trade unions and industrial organizations at the regional level suggest that the coordination problem is of a moderate character. Several of the respondents are of the opinion that there is a certain overlap in tasks between the state regions and these regions and other regional and local government units, but this overlap does not create serious problems for the coordination of activities. The data also demonstrate that efforts at coordinating these activities are weak – if not completely absent. This problem is particularly serious when it comes to issues related to land use planning and environmental policies – issues which tend to mobilize distributional conflicts. There are several causes for this weak coordination, but perhaps the most important cause seems to be related to the fact that the various types of regions are linked to different central ministries, which in turn create problems in achieving coordinated solutions.

Also the variation in the geographical division of the regional systems seems to be harmful in relation to the possibility of achieving cost efficiency in running various activities at the regional level. In contrast to the theoretical assumptions upon which a specialized regional structure is based, variations in the geographical divisions of the regions imply increased cost – costs which to a considerable degree are being imposed on other governmental units and private organizations than the state regions themselves. Furthermore, the geographical structure may – according to our respondents – create problems of a democratic character. A complex division of the various regions produce information problems for the consumers of regional services and contribute to raise the threshold for public participation aimed at influencing the activities of the regions. In this context it is interesting to note the importance our respondents attach to the location of each regional agency. Respondents with easy geographical access to the various regional agencies express more satisfaction with the state regions than those with limited access to these local agencies.

On the whole, the data presented in this report suggest that the most serious problems linked to the complex structure of state regions that has been established are of a democratic nature. It is in particular respondents from the county and primary municipalities – both run by elected assemblies – who express concern over the democratic deficit of the state regions. In assessing such opinions, one should bear in mind that these respondents in certain respects are competitors in relation to the state regions, in the sense that functions performed by the state regions in principle may be transferred to particularly the county municipalities. Actually, the growth of the state regions has contributed to weaken the powers and functions of the elected regional and primary municipal level.

---

# 1 Innledning

*”Statens regionalisering går på kryss og tvers uten noen hensiktsmessig samordning. Helheten blir kaotisk”*  
(Tor Ottar Karlsen, fylkesordfører i Buskerud, i Aftenposten 25.3.2004)

## 1.1 Om oppdraget

Siden fylkeskommunereformene på 1970-tallet har statens regionale nærvær blitt styrket gjennom regionalisering av statlig forvaltning på stadig flere oppgaveområder. Samtidig er fylkeskommunen svekket som regionalt styringsnivå. Overføring av eieransvaret for sykehusene fra fylkeskommunen til staten er et markant symbol på endringen som har skjedd. Dagens debatt om fylkeskommunens framtid og om ”sterke folkestyrte” regioner synes langt på vei å ha blitt ført uten et kunnskapsgrunnlag som også omfatter endringene i den regionale stat. Parallelt med diskusjonen om en eventuell nedleggelse av fylkeskommunen og etablering av større folkestyrte regioner, har det skjedd betydelige omstillinger innenfor statens egen regionale virksomhet – uten at dette har fått samme oppmerksomhet.

De siste tiårene har omorganiseringene i statsforvaltningen vært mange og omfattende. Omstillingen gjelder også regional stat, der flere statlige sektorer har fått regionale ledd med mer myndighet. Regional stat har vokst gjennom statlig overtakelse av gjøremål som tidligere var helt eller delvis lokal- eller regionalpolitisk styrt (f.eks. sykehus og næringsmiddeltilsyn). Disse endringene har medført opprettelse av administrative styringsledd på regionalt og lokalt nivå. Regional stat har også vokst gjennom nyetableringer. Et eksempel er Utlendingsdirektoratet som har bygd opp et regionalt ledd etter etableringen i 1988. Det er også eksempler på nedbygging av regional stat, men disse er færre. Omorganiseringer har videre ført til sammenlåing av eksisterende regionale enheter. Reduksjonen fra 19 til 5 regionale vegkontor er et uttrykk for dette. I tillegg har flertallet av de

om lag 40 statsregionene etter hvert fått en nokså uensartet geografisk utforming, som igjen har resultert i et mangfold av regioninndelinger. Denne mangfoldige inndelingen har etter hvert fått større oppmerksomhet. Betegnelser som ”organisatorisk lappeteppe”, ”kaos” og ”virvar” er brukt om inndelingene (jfr. Aftenposten 25.03.04).

*Det er dette mangfoldet av territorielle inndelinger av regional stat som er hovedfokus i dette prosjektet.*

Prosjekter er gjennomført på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD). Hensikten har vært å undersøke konsekvensene av at statlige virksomheter har valgt ulik regional organisering og inndeling. Mer spesifikt har studien sett på hvorvidt *den fragmenterte regionale strukturen* skaper problemer for kontakt, samarbeid og samordning mellom de regionale enhetene, mellom regional statsforvaltning og fylkeskommuner/kommuner og mellom regional statsforvaltning og næringsliv og andre brukergrupper/publikum. Resultatene av studien presenteres i denne rapporten. Rapporten bygger på en spørreundersøkelse til seks kategorier av respondenter, og viderefører tidligere kartlegginger og analyser gjort av Statskonsult i 2002 og 2003 (Statskonsult 2002:18, Statskonsult 2004:10).

Rapporten gir for det første en oversikt over hvilket kontaktnett de regionale statlige kontorer har med andre offentlige organer, med næringslivet og med andre interesser innen den regionen de betjener. Studien har kartlagt kontaktmønster og omfang av kontakt, for å avdekke eventuelle samordningsbehov.

Rapporten presenterer for det andre hvilke erfaringer de ulike brukergruppene har med de regionale statsetatenes samordning. Er det samordningsproblemer, og på hvilke områder er eventuelt problemene størst? Hva mener svargiverne videre er årsakene til eventuelle samordningsproblemer? Hvor viktig er den geografiske inndelingen av regionale statsetater i forhold til andre forhold?

For det tredje gir rapporten en oversikt over brukergruppens vurdering av effektene av ulik geografisk inndeling av regional stat. De viktigste spørsmålene er: Får manglende samordning på grunn av ulik geografisk inndeling konsekvenser for effektiv ressursutnyttelse i offentlig sektor? Får det konsekvenser for myndighetenes muligheter til å ha et tilfredsstillende tjenestetilbud for innbyggerne, og for innbyggernes rettssikkerhet? Får det konsekvenser for mulighetene for næringsutvikling i regionene? Og sist, men ikke minst; får det konsekvenser for statlig styring og kommunalt selvstyre? Rapporten gir også en redegjørelse for hvilke erfaringer et utvalg avisredaktører

---

har med regiondannelsene, og hvilke synspunkter som har kommet disse for øre fra publikum eller ”folk flest”.

Rapporten gir til slutt konkrete anbefalinger med tanke på eventuelle endringer i inndeling og samordningsansvar, basert på analysene og en oppsummerende drøfting av hovedfunn.

## 1.2 Nærmere om analysemodell og problemstillinger

Generelt har den vertikale samordningen innad i den enkelte statlige sektor vært sterk, mens den horisontale og tverrsektorielle samordningen har vært svak (Christensen og Lægreid 2002, Fimreite og Lægreid 2004). Et hovedspørsmål for studien er hvordan de ulike inndelingene av regionale statsetater påvirker samordningen.

Samtidig kan ikke disse endringene ses isolert fra andre utviklings-trekk innenfor offentlig sektor. Fristilling og mål- og resultatstyring er blitt en fellesnevner for omstilling av en rekke offentlige virksomheter – farget av den internasjonale New Public Management-bølgen (Aucoin 1990, Pollitt 1990, Hood 1991). Denne bølgen har også konsekvenser for regional stat. I tillegg til endringer i den geografiske inndelingen av regionale statsetater, har det også i mange virksomheter skjedd en desentralisering av myndighet gjennom en kombinasjon av intern delegasjon av myndighet til underliggende enheter, slik som til de regionale vegkontorene, og en ekstern fristilling gjennom overgang fra forvaltningsorganer til andre typer tilknytningsformer (foretak, statselskap, statsaksjeselskap), slik som de regionale helseforetakene er et eksempel på.

Mer utstrakt delegasjon av myndighet til regional stat kan ha ført til økt regional kapasitet til å motsette seg forsøk på politisk og administrativ samordning. Samtidig kan mer utstrakt statlig rollespesialisering etter ”single purpose-prinsippet” ha forsterket statens problemer med å opptre samordnet både sentralt og regionalt. Mulighetene for et regionalt fagstyre dominert av administrative ledere og deres teknokratiske og profesjonelle tilhørigheter, kan også ha blitt større på grunn av de mange overlappende territorielle inndelingene.

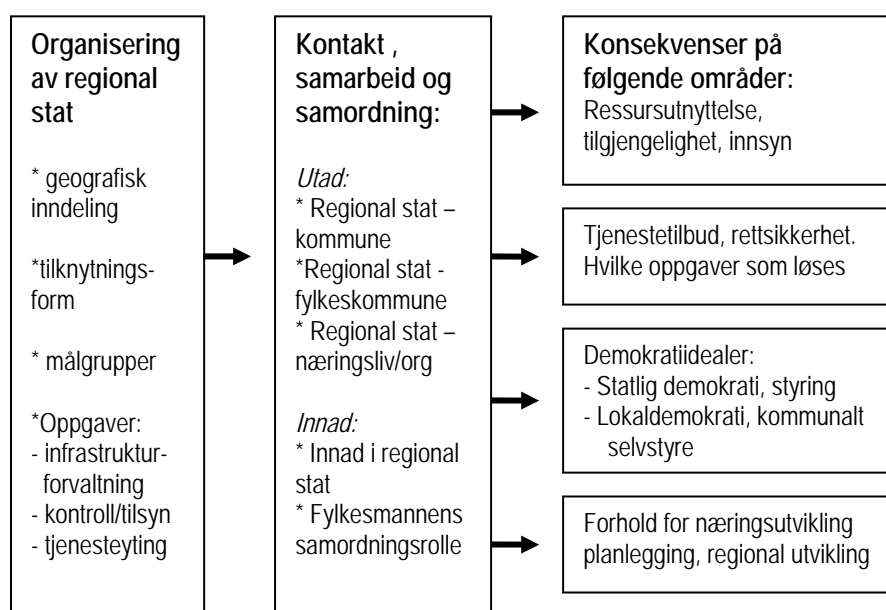
Et alternativ til et stadig mer rendyrket regionalt fagstyre med ulike inndelinger er en sterkere territoriell forankring av den regionale stat, blant annet gjennom sterkere sammenfall mellom inndelingene for regional stat og fylkes- (evt. region-)inndelinger. Sterkere sammenfall



mellom statlige og fylkesvise (evt. regionvise) inndelinger kan tenkes å bidra til mer oversikt og lettere samordning av statlig virksomhet overfor ulike målgrupper. Om en sterkere samordning vil føre til sterkere statlig styring, eller om det øker mulighetene for at regional stat opptrer som talerør og formidler av lokale og regionale synspunkter til det sentrale statsapparatet, er også et interessant, men åpent spørsmål. Dette spørsmålet forfølges imidlertid ikke videre i dette prosjektet.

I dette prosjektet har oppdragsgiver ønsket å få belyst hvordan ulike statlige organisasjonsformer og geografiske inndelingsmåter på regionalt nivå påvirker samordningsomfang og former, ikke fordi dette er interessant i seg selv, men fordi det vil ha effekter for ulike sider ved offentlig virksomhet. Rapporten går derfor lenger enn å kun identifisere kontakt-, samarbeids- og samordningsbehov og eventuelle utfordringer i forlengelsen av dette. Den sier også noe om hva problemene konkret består i, hvor omfattende de er og hvilke konsekvenser de har (jfr. oppdragsbeskrivelse fra FAD). Analysemodellen for studien (figur 1.1.) illustrerer sammenhengen mellom inndelinger av regional stat, samordningsbehov og innhold og ulike typer konsekvenser av hvordan denne samordningen foregår.

Figur 1.1 *Analysemodell*



---

Modellen gir en oversikt over hoveddeler av studien, med tilhørende problemstillinger:

*Del 1. Oversikt over organisering.* Den første delen av studien har vært en kartlegging av organisering av regional stat; geografiske inndelingsmåter, tilknytningsform, oppgavetype/saksfelt, målgrupper, størrelse, budsjett osv.

*Del 2. Kartlegging av kontakt, samarbeidsrelasjoner og erfaringer med regionale statsetaters samordning.* I studien har vi kartlagt hvilket kontaktnett de regionale statlige kontorer har med andre offentlige organer, med næringslivet og med andre interesser innen den regionen de betjener. Kartleggingen har også inkludert kontakten med andre statlige regionale enheter, dvs. mellom statlige virksomheter på regional nivå. Denne kartleggingen er fulgt opp med ulike spørsmål om hvordan den regionale samordningen oppfattes av ulike respondentgrupper. En indikator på dette er f.eks. om kommuner opplever å få tvetydige signaler fra ulike statlige regionale enheter.

*Del 3. Konsekvenser av eventuell manglende samordning - vurdering fra de som er "brukere" av regional stat: fylkeskommuner, kommuner, næringsliv, brukerorganisasjoner.* Litteraturen inneholder flere eksempler på konsekvenser av manglende samordning. Jacobsen (1993:90) peker på sløsing med ressurser på grunn av dobbeltarbeid, uløste oppgaver pga "gråsoner" som ingen tar seg av, lavere kvalitet på tjenester på grunn av manglende utnytting av såkalte skalaeffekter, og politisk ved at særinteresser vinner fram på fellesskapets bekostning, noe som kan føre til demokratisk ineffektivitet. Vi har i studien nærmet oss disse mulige konsekvensene gjennom følgende spørsmål:

- a) Får manglende samordning konsekvenser for effektiv ressursutnyttelse i offentlig sektor? I så fall hvilke? Opplever kommuner og fylkeskommuner at regional stats virkemidler og tiltak motvirker hverandre? Får de mange inndelingene konsekvenser for brukeres opplevelse av innsyn, tilgjengelighet og åpenhet?
- b) Får manglende samordning konsekvenser for myndighetenes muligheter til å ha et tilfredsstillende tjenestetilbud for innbyggerne og for innbyggernes rettssikkerhet? Opplever brukerorganisasjoner (forbrukerorganisasjoner, funksjonshemmedes organisasjoner) at manglende samordning mellom ulike enheter i regional stat har uheldige konsekvenser for tjenestetilbudet til brukerne? Har de mange inndelingene konsekvenser i form av gråsoner og dermed uløste oppgaver?

c) Får manglende samordning konsekvenser for statlig styring og kommunalt selvstyre? Opplever kommunene begrensninger i kommunalt selvstyre og påvirkningsmuligheter pga manglende koordinering mellom ulike enheter av regionale stat?

d) Får manglende samordning konsekvenser for mulighetene for næringsutvikling? Opplever fylkeskommuner, kommuner og næringsliv en regional stat som mer hemmer enn fremmer regional utvikling? Opplever kommuner at fylkeskommunale og regional stats virkemidler overlapper hverandre når det gjelder næringsutvikling?

*Del 4. Anbefalinger i etterkant av empirisk analyse.* På bakgrunn av funn i analysen gjør vi oss til slutt noen betraktninger om behovet for tiltak for å bedre samordningen.

### 1.3 Datagrunnlag

Et undersøkelsesopplegg som kan besvare alle spørsmålene som departementets bestilling reiser, innebærer flere utfordringer – både knyttet til ressurs- og tidsbruk. Prosjektet har vært gjennomført innenfor en svært kort tidsperiode, mellom 2 og 3 måneder. Dette har selvsagt hatt konsekvenser for valg av opplegg. Vi har, i samråd med oppdragsgiver, valgt å besvare forskningsspørsmålene ved å gjennomføre en omfattende survey til seks ulike målgrupper. Dette undersøkelsesopplegget har gitt oss et datamateriale som gir oss muligheter til å si noe mer generelt om fenomenet. Ideelt sett burde det i tillegg vært gjennomført et kvalitativt opplegg med intervjuer og case-studier i flere enkeltetater, men dette har ikke vært mulig innenfor den stramme tidsrammen for prosjektet. Vi har imidlertid intervjuet et utvalg avisredaktører, noe som har gitt oss muligheten til å gå i dybden for å identifisere problemfelt.

Vi har i tillegg gjennomført en litteratur- og dokumentstudie, for å kunne si noe om de teoretiske begrunnelsene for inndelinger av regional stat.

#### **Presentasjon av surveyen til seks ulike målgrupper**

Rapporten bygger først og fremst på en omfattende survey gjennomført elektronisk i april/mai 2006, med en puring. Surveyen besto av en rekke kjernesporsmål som ble sendt til alle målgruppene,

men en del av spørsmålene måtte tilpasses til de ulike målgruppene. Surveyen ble sendt til:<sup>1</sup>

*a) Alle regional stats regionkontorer (260/242).*

Surveyen er sendt til alle statlige regionkontorer som har infrastrukturforvaltning, tjenesteyting eller kontroll/tilsyn som hovedoppgave. Vi har derfor valgt bort regionale statsetater som kan karakteriseres som dømmende og konfliktløsende virksomhet: domstolene, fylkesnemda for sosiale saker, Jordskifteretten og bispedømmene. Vi fant denne avgrensingen hensiktsmessig i forhold til problemstillingene i prosjektet. Mottakeren for surveyen var øverste leder av regionkontoret. Svarprosenten for surveyen var 47.

*b) Alle fylkesmennene (18)*

Mottakeren for surveyen var fylkesmannen, eventuelt assisterende fylkemann. Svarprosenten for surveyen var 72.

*c) Alle landets kommuner (431/420)*

Mottakeren for surveyen var rådmannen i kommunen. Svarprosenten for surveyen var 45.

*d) Alle landets fylkeskommuner (18)*

Mottakeren for surveyen var rådmannen i kommunen. Svarprosenten for surveyen var 50.

*e) Alle landets regionkontorer av NHO (15) og LO (18)*

Mottakeren for surveyen var øverste leder av regionkontoret. Svarprosenten for surveyen var 55.

*f) Et utvalg av frivillige organisasjoner/brukerorganisasjoner innenfor regional stats velferdsforvaltning (233/207)*

Det ble gjennomført en survey til ledelsen, samt lederne for regionkontorene i et utvalg organisasjoner som representerer brukere av velferdstjenester innenfor helse- og sosialsektoren. Følgende organisasjoner ble trukket ut: SAFO, Blindeforbundet, Norges Handicapforbund, Norsk forbund for utviklingshemmede, FFO, Norsk revmatikerforbund, Norges astma og allergiforbund, Mental helse Norge, Landsforeningen for hjerte og lungesyke, ADHDforeningen, Hørselshemmedes landsforbund, Norsk foreldrelag for funksjonshemmede, Ryggmargsbrokk- og hydrocephalusforeningen, Cerebral

---

<sup>1</sup> I oversikten nedenfor oppgis både det totale antall utsendte skjemaer innenfor hver respondentgruppe, og antallet som faktisk mottok skjemaet elektronisk. Av ulike grunner ble enkelte også tatt ut av undersøkelsen pga adresseendring, ikke nok kjennskap til temaet pga kort ansettelse osv. Svarprosenten er beregnet på grunnlag av det siste tallet.

Parese-foreningen, Stiftelsen Rettferd for tapere, Arbeidsøkerforbundet. Svarprosenten for surveyen var 40.

### **Om lav svarprosent og generaliserbarhet**

Våre vurderinger av spørsmålene er først og fremst basert på de svar vi har fått gjennom spørreundersøkelsene. Svarprosenten i undersøkelsen er relativt lav for alle gruppene. Dataene gir derfor ikke et totalbilde av hvordan de nevnte målgrupper vurderer den statlige regionaliseringen. Frafallet er stort, men samtidig mener vi at det er tilstrekkelig mange som har besvart spørreskjemaet til at det er mulig å benytte dataene som en indikasjon på noen av de konsekvenser som den stadig tiltakende regionale inndelingen av statlig virksomhet har. Datamaterialet er f.eks. betydelig større enn det materialet Statskonsult benyttet i sine undersøkelser i 2002 og 2003 (Statskonsult 2002, 2004). Mulighetene til å generalisere er gode, først og fremst fordi andelen som har svart utgjør en stor andel av universet. Vi har gjennomført en frafallsanalyse av målgruppen kommuner, som er den aller viktigste målgruppen for undersøkelsen, for å se etter systematiske variasjoner mellom de som har svart og universet. Her fant vi ingen systematiske forskjeller etter hvor store kommunene var, og vi kan dermed konkludere med at vi ikke har et utvalg av kommuner som er skjevt etter kommunestørrelse. Dataene må allikevel benyttes og fortolkes med forsiktighet.

En årsak til den relativt lave svarprosenten kan være at den ble utført gjennom en elektronisk spørreundersøkelse. Mottakerne fikk undersøkelsen som link i en e-post, som også inneholdt informasjon om undersøkelsen, og hvem oppdragsgiver var. Å gjennomføre en survey via internett og e-post kan føre til lavere svarprosent på grunn av tekniske problemer, noe vi også opplevde. I enkelte tilfeller ble e-posten stoppet av brannmurene til institusjonene - og kom i retur til oss. Vi fikk også tilbakemeldinger om at respondentene hadde hatt problemer med å få opp linkene. De som ikke fikk opp linkene kunne ringe og be om å få undersøkelsen på papir, noe 10-15 personer gjorde. Vi må imidlertid anta at flere som opplevde problemer med å få opp linkene ikke tok kontakt for å få tak i undersøkelsen på annen måte, noe som antakelig bidro til den lave svarprosenten.

En annen årsak til den relativt lave svarprosenten kan være at det er en generell metthet blant ansatte i offentlige institusjoner og i befolkningen når det gjelder å besvare spørreundersøkelser. Vi adresserte skjemaene til (de administrative) lederne for kommunene, fylkeskommunene, regionkontorene osv, basert på antagelsen om at lederne sitter inne med en oversiktskunnskap om organisasjonen.

Lederne er imidlertid blant de aktørene som opplever mest tidspress. Omfanget av spørreundersøkelser kan oppleves som så stort at respondentene ikke prioriterer å bruke tiden på det, noe vi fikk flere henvendelser om.

En tredje mulig forklaring på lav svarprosent kan være at temaet rett og slett ikke har interessert brukergruppene (kommuner, fylkeskommuner, organisasjoner, LO/NHO) nok til at de har funnet grunn til å svare. Hvis dette er tilfellet, er det i så fall en indikasjon på at oppmerksomheten om og bekymringen for konsekvensene av de mange inndelingene av regional statsforvaltning ikke deles av så mange brukergrupper som oppdragsgiver og forskerne antok i utgangspunktet.

### **Presentasjon av de kvalitative intervjuene av avisredaktører**

Som nevnt har vi innhentet synspunkter fra kilder som kan sies å representere meninger av allmenn interesse, så som arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, frivillige organisasjoner som organiserer brukerinteresser – i tillegg til utvalgte statlige etater på regionnivået, kommuner og fylkeskommuner.

Som sagt ovenfor burde surveyen ideelt sett vært støttet av et omfattende intervjumateriale, for å få et kvalitativt bilde av alle konsekvensene og av konfliktpotensialet som ligger i ”mismatchen” mellom de tradisjonelle geografiske inndelingsmåtene og de mange, nye statlige grensedragningene. På grunn av prosjektets rammer har en omfattende kvalitativ intervjuing ikke vært mulig å gjennomføre. Vi har derfor avgrenset oss til å gjennomføre en intervjuundersøkelse blant et utvalg redaktører eller redaksjonssekretærer i utvalgte aviser om stridigheter eller problemer forbundet med nye statlige regiondannelser.

Lokalavisene er plassert midt i informasjonsstrømmen. De værers uro og er raskt ute med å formidle konfliktstoff. Avisredaktører i 10 lokalaviser har vært intervjuet for å belyse erfaringer med regiondannelsene og synspunkter som er kommet pressen for øre. Det er innledningsvis gjort søk gjennom a-tekst for å finne interessante oppslag om teamet. Vi har dessuten kontaktet et antall fylkesmenn for å komme på sporet av ”kritiske cases” som har vært omtalt i pressen. Spørsmålene som har vært stilt har dreid seg om følgende forhold: Har omstillingene (den nye distriktsinndelingen/ regioninndelingen i politiet, spesialisthelsetjenesten, veivesenet, mattilsynet og tollvesenet) medført problemer for publikum ved at tjenestene er blitt dårligere, eller oppleves det som om tjenestene er blitt bedre? Har man registrert mishag i forbindelse med at regiongrensene krysser

tradisjonelle fylkesgrenser? Er det mye lokalpatriotisk motivert uro fordi nye grensedragninger har ført til omfordeling av administrasjonssteder og derved virket inn på "maktfordelingen" mellom tradisjonelle konkurrenter? Har mangfoldet i organisasjonsmønstre og regionutforminger ført til problemer eller til vansker for folk flest, for næringslivet eller andre? Har de nye regionene forsterket historiske konflikter ved å føre sammen distrikter som historisk har hatt lite med hverandre å gjøre, som tilhører ulike handels- og servicedistrikter og som kanskje tradisjonelt har sett på hverandre som konkurrenter, og som "kriger" anført av hver sine stedlige aviser?

Vårt hovedgrep er således en bred kvantitativ kartlegging og analyse gjennom survey til seks hovedgrupper, samt kvalitative intervjuer med avisredaktører.

## 1.4 Rapportens disposisjon

Rapporten vil videre gjøre rede for noen hovedtrekk i organiseringen av regionale statsetater i kapittel 2, og går i kapittel 3 nærmere inn på den teoretiske begrunnelsen for denne organiseringen. Fra og med kapittel 4 gjøres det rede for funnene av spørreundersøkelsene. Kapittel 4 gir en oversikt over hvilket kontaktnett de regionale statlige kontorer har med andre offentlige organer, med næringslivet og med andre interesser innen den regionen de betjener. Kapittel 5 diskuterer hva samordningsproblemene består i, og hvor omfattende disse problemene er. I kapittel 6 ser vi nærmere på hva brukergruppene opplever som konsekvenser av ulik geografisk inndeling av regional stat. Her diskuteres det om den mangfoldige regionale stat fører til begrensninger for det kommunale selvstyret, regional utvikling, kvalitativt god tjenesteproduksjon og innbyggernes rettsikkerhet. Rapporten gir videre en redegjørelse for hva avisredaktører i regionavisene opplever som konsekvenser i kapittel 7. I kapittel 8 gjennomføres det en oppsummerende drøfting. Her gis det også noen anbefalinger om eventuelle tiltak, basert på analysene i studien.

---

## 2 Organiseringen av regionale statsetater – noen hovedtrekk

### 2.1 Hva er regional stat?

Regional stat kan defineres som ”statlige organer som er instruert av sentrale forvaltningsorganer, men som har oppgaver og mål som kan nås innenfor en avgrenset del av landet over kommunenivå” (Statskonsult (2002:18, s.6).

Begrepet avgrenses således mot lokal statsforvaltning i de tilfellene etatene er organisert etter en treleddet modell bestående av et sentralt, et regionalt og et lokalt ledd. Fylkesmannsembetene, statlige spesialregioner organisert etter forvaltningsorganmodellen og regionale ledd av statlige forvaltningsbedrifter er utvilsomt regionale statsorganer.

Det kan imidlertid diskuteres hvorvidt regional stat bør avgrenses til ordinære forvaltningsorganer, domstoler og forvaltningsbedrifter, slik at etater som nå er fristilt og organisert utenfor staten som juridisk person holdes utenfor. I Statskonsults rapport om inndeling av regional stat (Statskonsult 2002:18) er det benyttet en slik avgrensning, med unntak av helseforetakene og daværende SND (nå Innovasjon Norge) som begge er med i Statskonsults undersøkelse. Disse er også med i den foreliggende undersøkelsen.

Det kan imidlertid være rimelig å innlemme større deler av fristilte statlige virksomheter på regionalt nivå. Dette gjelder eventuelle regionale ledd av organer organisert etter *statsforetaksmodellen* og *særlovsselskapsmodellen*. Dette er organer hvor statens styringsinteresser ofte er omfattende, men varierende etter politikkområde. Regional stat vil ut fra en slik definisjon berøre de fleste sektorer i statsapparatet, og dekke alt fra bispedømmer, vegvesen og helseforetak til politi og forsvar. Eventuelle regionale ledd av organer organisert etter statsaksjeselskapsloven (f.eks. NRK) og deleide



selskaper (Statoil og Telenor) er det imidlertid mindre naturlig å innlemme i den regionale stat, først og fremst fordi statens styringsinteresser her er begrenset.

Den regionale stat representerer altså statens nærvær i regionene. Regionalleddet tildeles oppgaver og mål som skal realiseres innenfor et avgrenset geografisk område – uten formell kobling til det lokale folkestyret. Regional stat kan imidlertid også betraktes som møteplass og bindeledd mellom sentralmakten og lokale aktører, offentlige eller private. Den regionale stat preges derved ikke bare av ”sentralstatens ånd” – vi kan forvente at den også bærer preg av sin geografiske tilhørighet i kraft av historiske bånd og samarbeidsrelasjoner i regionen.

Regional stat kan videre forstås i lys av et territorielt og et funksjonelt prinsipp for organisering. Et *territorielt prinsipp* kjennetegnes av en geografisk avgrensing som tar hensyn til lokale eller regionale forskjeller, der organiseringen kan være av politisk eller administrativ karakter. Organisering ut fra et *funksjonelt prinsipp* kjennetegnes av at sektorhensyn og tilrettelegging for sektorens egenart er det sentrale. Her tilrettelegges det for integrasjon og standardisering framfor geografisk tilpasning. Innenfor denne dimensjonen er graden av funksjonell spesialisering eller oppgavemangfold interessant, både med tanke på innholdet i faglige løsninger og behovet for samordning (Egeberg red.1989, Naustdalslid 1990, Hooghe og Marks 2003, Hansen og Heløe 2005). De to dimensjonene kan brukes som utgangspunkt for en typologi hvor den regionale stat plasseres i forhold til andre typer regionale styringsledd i Norge:

Figur 2.1 *Ulike modeller for organisering av regional/lokal forvaltning*

Funksjonelt prinsipp	Territorielt prinsipp	
	Politisk	Administrativ
Unifunksjonelt	1) Interkommunalt samarbeid.	3) Statlige spesialregioner
Multifunksjonelt	2) Fylkeskommune/ politisk styrt region	4) Fylkesmannen

I felt 1 finnes få eksempler i dagens regionale struktur. Men med en viss rett kan det imidlertid hevdes at interkommunalt eller interfylkeskommunalt samarbeid hører hjemme i denne kategorien. Felt 2 angir dagens form for politisk organisasjon på regionalt nivå, dvs. dagens fylkeskommune, og en eventuell framtidig politisk styrt region. De statlige spesialregionenes myndighetsområde dekkes av felt 3, mens

---

dagens fylkesmannsembete kan plasseres i felt 4. Vårt studieobjekt befinner seg altså i celle 3 og 4 i figuren.

## 2.2 Ulike inndelingsmåter og kategoriseringer

Den statlige regionalisering utviser – gjennom 40 ulike regionale inndelingsordninger – et stort mangfold, både hva angår geografisk inndeling, lokalisering av regionkontor og hva oppgaver og målgrupper for denne virksomheten angår. Som et utgangspunkt for vår empiriske analyse kan det derfor være nyttig å foreta visse sondringer m.h.t. hva slags regionale organer man har fått. I dette avsnittet gjør vi derfor rede for noen hovedtrekk når det gjelder geografisk inndeling, lokalisering av regionkontor og kategorisering av målgrupper.

### **Antall og geografiske inndelingsmåter**

Som vi har gjort rede for ovenfor, kan det diskuteres hvor mange virksomheter som bør karakteriseres som og ”telles som” regionale statsetater. I vår analyse har vi videreført de kartleggingene som ble gjort av Statskonsult i 2002, og innlemmer derfor de samme virksomhetene, med mindre de i mellomtiden har blitt omorganisert, slik at det ikke lenger eksisterer regionale ledd i disse etatene.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over antallet og de ulike regioninndelinger som finnes. Totalt finnes det, etter Statskonsults og vår definisjon, om lag 40 regionale statsetater. Når det gjelder den geografiske inndelingen av etatene kan det skilles mellom tre hovedtyper: 1) etater med regionale ledd/distrikter som er mindre enn fylkene 2) etater med regionale ledd som følger den fylkesvise inndelingen, og 3) etater med regionale ledd som er større enn fylkene. Tabellen viser at tendensen til avvikling av fylkesvis inndeling av regionale statsetater har fortsatt. De aller fleste etatene er inndelt i regioner som er større enn fylkene. I denne kategorien finnes det totalt 31 etater, med et antall regionkontorer som varierer mellom 2 og 12. Blant disse etatene er det kun Vegvesenet og Helseregionene som har sammenfallende fylkesgrenser. I vedlegg 2 finnes en nærmere oversikt over de ulike inndelingene innenfor denne gruppen. Denne oversikten er talende for det mangfoldet som finnes.

Det er videre kun 6 etater, inkludert fylkesmannsembetene, som følger fylkesgrensene. I vårt materiale er det kun politiet og

Sivilforsvarsdelen av Direktoratet for sikkerhet og beredskap som har distrikter som er mindre enn fylkene.

Tabell 2.1 *Oversikt over antall og mangfoldet av regioninndelinger*

Etater med regionale ledd som er mindre enn fylkene		Etater med regionale ledd som følger den fylkesvise inndelingen		Etater med regionale ledd som er større enn fylkene	
Etat	Antall distrikt	Etat	Antall regioner	Etat	Antall region
Politiet	27	Fylkesmannen	18	Hovedredningssentralen	2
DSB-Sivilforsvaret	20	Fylkesskattekontorene	19	Meteorologisk instituttværværslinga	3
		Skattefogden	19	Jernbaneverket	3
		Trygdeetaten	19	Fylkesnemnda for sosiale saker	3
		Aetat	19	Statnett	3
		Innovasjon Norge	18	Sjøfartsdirektoratets inspeksjonsavdeling	4
				Vegvesenet	5
				Helseforetakene	5
				Avinor	5
				Justerkamrene	5
				NVE	5
				Kystverket	5
				DSB-eltilsynet	5
				Barne-, ungdoms- og familieetaten	5
				Statsbygg	5
		Husbanken	6		
		UDI	6		
		Lagdømmene	6		
		Kriminalomsorgen	6		
		Sjøfartsinspektøren	6		
		Tollvesenet	6		
		Reindrifftsforvaltningen	6		
		Arbeidstilsynet	7		
		Fiskeridirektoratet	7		
		Statsarkivet	8		
		Mattilsynet	8		
		Statens lånekasse	8		
		Statsadvokaten	10		

		Forbrukerrådet	10
		Bispedømmene	11
		Statens kartverk	12
2	6		31

For en nærmere oversikt over de ulike virksomhetene vises det til Statskonsults kartlegginger og oversikter (Statskonsult 2002, 2004).

### Lokalisering av regionkontorer

Det kan imidlertid tenkes at frustrasjonen over ulik geografisk inndeling snarere er rettet mot *lokaliseringen* av regionkontoret enn mot selve grensdragningen. Mens inndelingen i seg selv kan oppleves som irrelevant, kan det ha store konsekvenser for kommuner og andre brukergrupper om regionkontoret er lokalisert innenfor eller utenfor eget fylke, og hvor mange steder kontorene er plassert på. Lokaliseringen av regionkontor forutsettes å henge nært sammen med geografisk inndeling, men vi må også anta at det er påvirket av andre faktorer, som distriktpolitikk, arbeidsmarkedspolitikk, leiepriser, transportmuligheter osv.

Tabellen under gir et inntrykk av tettheten av statlige regionkontorer i hvert fylke. Tabellen bygger på Statskonsults rapport 2004:10, vedlegg 1 og 2. Disse viser/er basert på fylkesmennenes egenrapportering av hvor mange regionale statskontorer de må forholde seg til. Den første kolonnen viser hvor mange fylker de aktuelle regionkontorene er lokalisert i. Den andre kolonnen viser hvor mange forskjellige steder regionkontorene er plassert. Den tredje kolonnen presenterer antall regionkontorer som er lokalisert i eget fylke, og den fjerde kolonnen hvor mange av kontorene som er lokalisert på samme sted som fylkesmannen/fylkeskommuneadministrasjonen. På bakgrunn av dette har vi laget en lokaliseringsindeks<sup>2</sup>. Denne sier noe om fylkene har høy, middels eller lav "tetthet" av regionale statskontorer.

<sup>2</sup> Lokaliseringsindeksen bygger på Statskonsults (2004:10) undersøkelse. Her spurte de hver enkelt fylkesmann om hvilke regionale statskontor de forholdt seg til. Indeksen er et mål på hvor stor andel av disse kontorene som er lokalisert innenfor det aktuelle fylkets grenser. Høy verdi er over 60 prosent, middels verdi er 35 til 60 prosent, og lav verdi er under 35 prosent.

Tabell 2.2 *Oversikt over lokalisering over regionkontor (basert på Statskonsults rapport 2004:10)*

	Antall fylker regionkontorene er lagt til	Antall steder regionkontorene er lagt til	Antall regionkontorer i eget fylke	Antall regionkontorer på samme sted som fylkesadm./fylkesmannsembetet	Lokaliseringsindeks
Østfold	8	11	3	1	Lav
Oslo/Akershus	7	10	5	14	Middels
Hedmark	2	5	3	6	Høy
Buskerud	6	7	1	2	Høy
Vestfold	5	7	2	7	Lav
Telemark	5	8	3	3	Lav
Aust-Agder	5	8	1	4	Lav
Vest-Agder	5	8	1	5	Lav
Rogaland	5	9	4	6	Middels
Hordaland	3	6	1	15	Høy
Sogn og fjordane	4	7	4	2	Lav
Møre og Romsdal	5	9	4	4	Høy
Sør-Trøndelag	3	6	2	15	Høy
Nord-Trøndelag	3	7	3	6	Middels
Nordland	4	9	6	11	Høy
Troms	3	9	3	9	Middels
Finnmark (Oppland-ikke data)	3	9	6	3	Høy
<b>Gj.snitt</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	

Som vi ser av tabellen må Østfold forholde seg til regionale statskontor som ligger svært spredt; nærmere bestemt fordelt i åtte ulike fylker – og på 11 ulike steder i disse fylkene. Finnmark må på sin side bare forholde seg til regionale statsetater som er lokalisert i tre ulike fylker, og på ni ulike steder i disse fylkene. Finnmark er likevel det fylket som har flest regionkontorer innenfor egne grenser, hele seks stykker. Samtidig er det selvsagt viktig å påpeke avstandene i dette fylket. Oslo og Akershus kommer rett etter, med fem regionale statskontor plassert innenfor fylkegrensene. Går vi videre til siste kolonne, ser vi hvordan fylkene scorer på lokaliseringsindeksen som måler "tettheten" av regionale statsetater i fylket. Som vi ser er det

Hedmark, Hordaland, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nordland som har høyest tetthet. Lokaliseringsindeksen vil bli brukt som en bakgrunnsvariabel i analysene senere i rapporten.

### **Oppgavetype og målgrupper**

De regionale statsetatene kan videre kategoriseres etter oppgavetype og målgruppe. *Oppgavetype* sier noe om innholdet i oppgavene som blir ivarettatt av vedkommende regionale organ. Vi vil her benytte en inndeling hvor det skilles mellom infrastrukturforvaltning, tjenesteyting, og kontroll/tilsyn. *Infrastrukturforvaltning* omfatter mange funksjoner, men kan i hovedsak beskrives som virksomhet i kraft av det offentlige myndighetsrolle, relatert til infrastrukturområdet. Det vil si at det offentlige fatter vedtak om enkeltpersoners og andre rettssubjekters rettigheter eller plikter, samt gir forskrifter eller andre generelle regler som påvirker deres handlingsrom. Avgjørelser om statstilskudd ses også som en del av myndighetsrollen (St.meld. nr. 17 (2002-2003), s. 25-26). Med *tjenesteyting* forstår vi kunnskap og tjenester rettet mot enkeltborgere og næringsliv og interntjenester og støtte til offentlige organer. Med *kontroll og tilsyn* forstår vi myndighetenes utadrettede virksomhet for å påse at lover og forskrifter etterleves. Med de siste tiårenes forvaltningsreformer er tilsyn som kontrollmekanisme blitt revitalisert, men til tross for dette er selve begrepet og innholdet ikke entydig definert. Definisjon og innhold er svært varierende fra sektor til sektor (NOU 2004:17). Tilsyn blir i St.meld.nr.17 (2002-2003), og i NOU 2004:17 definert i vid forstand som ”all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner”. Vi viser til nærmere omtale av tilsynsbegrepet i de nevnte offentlige dokumentene.

I statens tilsyn med kommunesektoren blir det lagt til grunn at fylkesmannen som tilsynsorgan også skal ha en veilederrolle i sin tilsynsvirksomhet overfor kommunene (St.meld.nr.17, 2002-2003:39). Tilsynsutvalget tilrår imidlertid i sin NOU 2004:17, s.16 at tilsyn må forstås som en kontrolloppgave, og at veiledning ikke er en del av tilsynet.

Når det gjelder *målgrupper* for den statlige regionale virksomheten skiller vi her mellom borgere, næringsvirksomhet, interesseorganisasjoner/frivillige organisasjoner og fylkeskommuner/kommuner.

Gjennom å kombinere disse to dimensjonene fremkommer følgende tabell som kan brukes som grunnlag for en kategorisering av den statlige regionale virksomheten. Den vil etter vår oppfatning være et fruktbart utgangspunkt for å nærme seg prosjektets hovedproblemstilling teoretisk og empirisk.

Tabell 2.3 Skjema for kategorisering av statlig regional virksomhet, illustrert ved noen eksempler

Målgruppe	Oppgavetype		
	Infrastruktur- forvaltning	Tjenesteyting	Kontroll/ tilsyn
<i>Borgerne</i>	1 Avinor	2 Aetat, Trygdekontoret	3 Politiet, toll- og avgiftsetaten, skatteetaten
<i>Næringsvirksomhet</i>	4 Statens vegvesen, Kystverket,	5 Innovasjon Norge	6 Mattilsynet, skatteetaten
<i>Bruker/-Interesse- organisasjoner</i>	7 Avinor	8 Aetat, Trygdekontoret	9 Fylkesmannen, Helsetilsynet
<i>Kommuner/off. sektor</i>	10 Statens vegvesen	11 Fylkesmannen, BUFetat	12 Fylkesmannen, Arbeidstilsynet

St.meld. nr. 17 (2002-2003) s. 9 peker imidlertid på at ikke alle tilsynsorganer utelukkende har tilsynsoppgaver. Flere av tilsynene har en blanding av tjenesteproducent-, forvaltnings- og tilsynsoppgaver. Den samme stortingsmeldingen understreker også at det ikke alltid er "klare ansvarsforhold hva gjelder oppgavefordelingen mellom de ulike tilsynene. Dette har sitt opphav i at flere tilsyn kan sies å føre kontroll med samme overordnede formål, men hvor tilsynene er hjemlet i forskjellige regelverk og forvalter ulike virkemidler. Tilsynene vil ofte rette seg mot de samme tilsynsobjekter og behandle ulike aspekter av de samme saksforhold" (St.meld.nr.17 (2002-2003), s.8-9. Det er således vanskelige begrepsavklaringer og grenseflater mellom tjenesteproduksjon, tilsyn og forvaltning, og det er derfor ikke uproblematisk å klassifisere regionale statlige organer etter oppgavetype. Forvaltnings- og tilsynsoppgaver er ofte koblet sammen i den daglige drift av de statlige regioner. Vi anser likevel skillet som relevant i forhold til samordningsbehovene mellom statens ulike regionale virksomheter og lokal virksomhet i privat eller offentlig regi. I undersøkelsen av konsekvenser av ulike inndelinger av regional stat kan den skisserte klassifiseringen av regionale statlige virksomheter og gråsonene mellom ulike inndelinger brukes til å utlede spørsmål om:

- forskjeller mellom ulike oppgavetyper: innenfor hvilken oppgavetype er samordningsbehovene og eventuelle samordningsutfordringer størst?
- forskjeller mellom ulike målgrupper: hvordan vurderes samordningsbehov og eventuelle samordningsutfordringer innenfor ulike målgrupper?

Etter denne redegjørelsen for hvordan regional stat er inndelt, vil vi i neste kapittel diskutere hvordan inndelingen kan begrunnes teoretisk.



## 3 Hvordan forstå organiseringen av regional stat?

### 3.1 Innledning

I regjeringen Stoltenbergs Soria Moria-erklæring slås det klart fast at ”det skal være tre folkevalgte forvaltningsnivåer i Norge”, og det legges til at et ”fornyet og styrket regionalt forvaltningsnivå skal etableres”. På mange måter angir denne klare programformuleringen en ny retning for hvordan vårt system med flernivåstyring – eller ”multi level governance” – skal organiseres og praktiseres. Det er særlig to sider ved denne programformuleringen som er viktig å understreke. For det første vil man styrke det regionale forvaltningsnivået i forhold til den situasjonen man har i dag, og for det andre fastslås det at styringen av dette nivået skal ivaretas av en folkevalgt forsamling – uten at man går nærmere inn på hva man i denne sammenheng legger i begrepet folkevalgt. Regjeringens ambisjon er å gjøre dette regionale nivået til den sentrale aktøren i den regionale utviklingen, noe som skal skje gjennom å styrke ansvars- og myndighetsområdet for mellomnivået.

Regjeringserklæringen angir en helt annen retning for reformene enn det som har karakterisert utviklingen på mellomnivået i det norske styringssystemet helt siden de fylkeskommunale reformene ble gjennomført på midten av 1970-tallet, og langt på vei er målsettingene for nye reformer på regionalt nivå sammenfallende med det som var målsettingene for de fylkeskommunale reformene for vel 30 år siden. Dersom man tar for seg den faktiske utviklingen av det regionale styringsnivået gjennom de siste årene, er den preget av en svekkelse av så vel myndighet som legitimitet for fylkeskommunen – samtidig som man har hatt en vekst i statlige spesialjurisdiksjoner på regionalt

nivå. Riktignok er ikke svekkelsen av fylkeskommunen alltid en direkte følge av denne veksten av statlige regionale jurisdiksjoner. De færreste statlige regioner ivaretar oppgaver som tidligere har ligget under myndighetsområdet til fylkeskommunene eller kommunene. Men her er det ett meget viktig unntak, og det gjelder ansvaret for spesialisthelsetjenesten som i 2002 ble overdratt fra fylkeskommunene til staten gjennom etableringen av fem regionale helseforetak. For så vidt som sykehusdriften representerte omlag to tredjedeler av fylkeskommunenes samlede virksomhet, innebar reformen en dramatisk svekkelse av fylkeskommunen som et regionalt forvaltningsnivå, selv om det ikke var snakk om noe dødsstøt. Viktigst er det at denne reformen bidro til å bringe spørsmålet om en større reform av mellomnivået på den politiske dagsorden.

Vi skal ikke her begi oss inn på noen ytterligere diskusjon av kriteriene og mulighetene for den type regional reform som Soria Moria-erklæringen annonserer. Vårt primære anliggende her er den utviklingen man har hatt av statlige regioner gjennom en rekke år, selv om dette spørsmålet ikke fullt ut kan isoleres fra spørsmålet om hvordan offentlig virksomhet på regionalt nivå rent generelt er organisert. Den problemstillingen som vi skal belyse nærmere her er hvilke kjennetegn virksomheten for de statlige regioner har, og hva som skiller denne type offentlig virksomhet fra den virksomhet som skjer i regi av kommuner eller fylkeskommuner. Sagt på en annen måte er vi ute etter å avdekke hvilken underliggende logikk som ligger i utviklingen av de statlige jurisdiksjonene på regionalt nivå, og i hvilken grad dette skiller seg fra de hensyn som har ligget til grunn for etablering og overføringer av oppgaver til folkevalgte kommuner og fylkeskommuner. Som bakgrunn for vår drøfting kan det først være nyttig med en kortfattet historisk redegjørelse for det forvaltningssystem vi har på regionalt nivå i Norge.

## 3.2 Mellom konge og lokalsamfunn

I Harald Hårfagres saga i Heimskringla skriver Snorre at

Kong Harald innførte den rett overalt hvor han vant rike under seg, at han tok all odel under seg som sin eiendom og lot alle bønder både store og små betale landskyld. I hvert fylke satt han en jarl som skulle dømme etter lov og landsrett og kreve inn bøter og landskyld; jarlen skulle ha en tredjedel av skatter og skylder til sitt hushold og andre utgifter. .... Slik hadde kong Harald økt skatter og

landskyld at jarlene hans hadde mer makt enn kongene hadde hatt før.. (Heimskringla: Harald Hårfagres saga)

Selv om den empiriske virkelighet har endret seg dramatisk over de mer enn 1100 årene som er gått siden Norges samling, gir dette sitatet uttrykk for det spenningsforhold som historisk sett har kjennetegnet forholdet mellom sentral og lokal myndighet, og der det er gjennom forvaltningen av det regionale nivået dette spenningsforholdet er blitt materialisert – men også løst. Dersom man leser Snorre er det påfallende å merke seg at foruten den sentrale kongemakt er det fylkene som er de eneste forvaltningsnivåer som eksisterer. Som politiske og administrative enheter er fylkene de sentrale ”byggeklosser” i den stats- og nasjonsbyggingsprosess som ble innledet på slutten av 800-tallet. Det er gjennom sine fylkesjarler den sentrale kongemakt styrer riket. For kong Harald – og også for Snorre – er andre lavere forvaltningsnivåer ukjente.

Det er også en annen side ved dette sitatet som det er grunn til å merke seg, og det gjelder Snorres påstand om jarlenes makt, en makt som både knyttet seg til forvaltningen av lover, kontroll med skatteinnkrevingen og ikke minst til den militære myndighet som jarlene skulle utøve i forhold til kongens hærmakt. Dette innebærer at den forvaltningsordning som kong Harald innførte hadde klare føderale trekk, med et ikke ubetydelig innslag av regionalt selvstyre – men allikevel innenfor rammen av en enhetsstat. Samtidig er det ingen tvil om at styringsretningen gikk en vei. Fylkene – selv om ordet etymologisk har røtter i ordet *folk* – var definitivt ikke politiske kanaler for den lokale eller regionale folkeviljen. De var kongens organisatoriske redskap for å utvikle sentralmakten, men allikevel med rom for en del lokal autonomi i ivaretagelsen av ulike oppgaver.

Den mest dramatiske endringen i den regionale styringsordningen som var blitt etablert på slutten av 800-tallet, skjedde ved overgangen til eneveldet i det dansk-norske riket i 1660 da lensordningen (som da hadde vært det offisielle navn på det regionale styringsnivået) ble avløst til fordel for amtsordningen. Denne endringen hadde større konsekvenser enn det rent kosmetiske skiftet av navn på de regionale enheter. Hvis vi nok en gang tyr til begrepets etymologiske røtter stammer begrepet amt fra begrepet *embete*, som i dette tilfellet må forstås som en kongelig tjener, der det er de administrative eller byråkratiske funksjoner som vektlegges – altså en mer rendyrket prefektordning. Avskaffelsen av den tradisjonelle aristokratiske styringen av det regionale nivå til fordel for en sentral kongestyrte amtmannsordning innebar en sterk svekkelse av den regionale autonomi. Dette ble særlig understreket gjennom den

amtmannsinstruks som kong Christian V ga i 1685 (og som faktisk var gyldig helt frem til 1980-tallet), og som bl.a. instruerte amtmennene om å bekjempe ethvert forsøk på å styrke den regionale autonomien. Bortsett fra den sterke politiske sentralisering som amtsordningen innebar, representerte den også en klar modernisering av det regionale forvaltningsnivået – i retning av større profesjonalitet i løsningen av de ulike lovpålagte oppgaver. I hvert fall i den norske delen av det Dansk-Norske kongedømmet var offentlig styring ekvivalent med amtsordningen, der også stattholderen hadde status som amtmann i Akershus.

Selv om amtsordningen formelt ble videreført helt frem til 1918 – da det regionale nivået nok en gang fikk betegnelsen fylke – gjennomgikk ordningen betydelige endringer, ikke minst etter vedtaket av grunnloven i 1814. Den mest betydningsfulle endringen kom i kjølvannet av formannskapslovene (1837) som etter hvert innebar etableringen av fylkeskommunen som en sekundærkommune, men allikevel med bibehold av systemet med et statlig amtmannsembete. I en viss forstand kan det hevdes at det spenningsforholdet mellom sentralmakt og lokal autonomi som helt siden slutten av 800-tallet har kjennetegnet det regionale styringsnivå, ble institusjonalisert gjennom den delte styringsordningen på fylkesnivå i form av så vel et fylkesmannsembete som en fylkeskommune. Dette skillet var riktignok noe flytende helt frem til de store fylkeskommunale reformene midt på 1970-tallet, men med etableringen av en separat fylkeskommunal administrasjon i 1975 var det dualistiske styringsprinsipp for det regionale nivået realisert i sin helhet.

Reformene på 1970-tallet bar bud om at utviklingen av styrings-systemet i økende grad gikk i retning av en demokratisering og føderalisering av det regionale nivået i vårt styringssystem. I forbindelse med arbeidet til Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen på begynnelsen av 1970-tallet ble spørsmålet om avskaffelse av fylkesmannsambetet til fordel for en samling av oppgavene i fylkeskommunal regi satt på dagsordenen. Til tross for en bred politisk oppslutning om en slik reform ble spørsmålet aldri tatt opp til en formell drøfting og avgjørelse (Flo 2004). Senere har embetet snarere styrket sin posisjon sammenlignet med fylkeskommunen, som gjennom sykehusreformen ble betydelig svekket.

Dualismen mellom sentral styring og lokal autonomi på det regionale nivå kommer ikke minst til uttrykk gjennom utviklingen av det vi kan betegne som den *regionale stat*, som i tillegg til fylkesmannsambetet også omfatter et økende antall spesialjurisdiksjoner med avgrenset oppgaveansvar. I dag dreier dette seg om til sammen omlag 40

regionale ordninger, hver av disse underlagt de ulike fagdepartementene. Som en slags kuriositet er det interessant og betegnende å registrere at ingen av disse statlige regionene ligger under Kommunal- og regionaldepartementet, noe som kan oppfattes som om de oppgaver som blir ivaretatt av den regionale stat egentlig ikke er regionale, eller der regionale hensyn ikke spiller noen rolle for hvordan disse oppgavene skal ivaretas. Det spørsmålet vi ønsker å belyse her er i hvilken grad dette er tilfellet. I hvilken utstrekning er organiseringen av den regionale stat begrunnet i nødvendigheten av å legge lokale hensyn og preferanser til grunn for den virksomhet som de ulike regionale ordningene skal utøve? Sagt på en annen måte ønsker vi å stille spørsmålet om de ulike regionale ordningene er å betrakte som en del av det sentrale forvaltningssystem, eller om de har egenskaper som i større grad hører hjemme innenfor kommunesektoren. En sondering som dette forutsetter imidlertid en nærmere begrunnelse og begrepsavklaring, og i neste avsnitt skal vi skissere og diskutere noen ulike modeller for regional styring.

### 3.3 Prinsipper for regional styring

Som det fremgår av den korte historiske gjennomgangen som ble presentert i forrige avsnitt har utviklingen av det regionale styringsnivå i Norge foregått i skjæringspunktet mellom to hovedhensyn. På den ene siden har et sentralt formål med den regionale styringsordningen vært å sikre en nasjonal integrasjon av de ulike deler av landet. Dette var et dominerende hensyn for så vel Harald Hårfagre som for Christian V – selv om motivene ikke alltid like klart knyttet seg til ønsket om nasjonsbygging – i hvert fall ikke i en moderne betydning av begrepet. I nyere tid kan dette integrasjonshensynet sees i lys av de likhetsprinsipper som har vært lagt til grunn for velferdsstatens utbygging. På den annen side har en sentral målsetting med den regionale (og lokale) styringsordningen vært å sikre lokalbefolkningen mulighetene til selv å utvikle regionen og lokalsamfunnet ut fra egne ønsker og preferanser – gjennom å gi den enkelte region uavhengig beslutningsmyndighet innenfor ulike politikkområder. Den sentrale utfordringen har derfor vært å balansere disse to konflikterende hensyn mot hverandre i utformingen av det regionale og lokale styringssystemet; hvordan er det mulig å sikre nasjonal enhet og likeverd i et desentralisert offentlig styringssystem (jfr. Keating, 1995)? La oss starte med å stille spørsmål om hvilke typer av begrunnelser som ligger bak ulike former for desentralisering av en offentlig virksomhet.

Som Hansen og Heløe (2005) har hevdet kan man skille mellom to hovedmotiver for utviklingen av et regionalt styringssystem. På den ene siden kan begrunnelsen ta utgangspunkt i historiske og kulturelle forhold, der tradisjoner og befolkningens identitet med regionen er de viktigste hensyn for utviklingen av en regional inndeling og et regionalt styringssystem. I denne forstand er – som Bukve (2005) har pekt på – regionene å oppfatte som sosialt og kulturelt konstruerte fellesskap. Den vanlige forestillingen er at regionene er ”naturlige” samfunn som skiller seg klart fra andre regioner når det gjelder historie, kulturelle tradisjoner og befolkningens identitet i forhold til det samfunn de lever i. I den norske debatt om desentralisering og reformer i det regionale og lokale styringssystem har argumenter knyttet til slike egenskaper særlig vært fremført fra konservativt hold, og var et hovedargument i motstanden fra Høyre og Bondepartiet mot kommunesammenslutningene på første halvdel av 1960-tallet (Hansen og Klausen, 2002). For en såpass kulturelt homogen nasjon som Norge er det vanskelig å identifisere klare regiondannelser basert på slike sosiale og kulturelle kriterier. Ikke minst er det vanskelig å klargjøre grensene mellom ulike naturlige regioner. Riktignok finnes det territorielle forskjeller når det gjelder kulturelle trekk ved de ulike landsdeler – for eksempel knyttet til språk, religiøs aktivitet og holdning til alkoholkonsum (jfr. Rokkans politiske konfliktdimensjoner) – men disse forskjellene er ikke av en slik karakter eller markerer seg med en slik styrke at det tydeliggjør noen klar ”naturlig” regional inndeling. Det er derfor i meget begrenset grad at sosiale eller kulturelle forskjeller mellom ulike deler av landet har vært noen tung begrunnelse for utviklingen av et regionalt styringssystem, og i vår tid – med en omfattende geografisk mobilitet i befolkningen – er slike mulige begrunnelser ytterligere svekket.

Det andre motivet for etableringen av et regionalt styringssystem er av instrumentell karakter, der formålet er å sikre at en rekke offentlige oppgaver blir ivaretatt i ulike deler av landet. To slike instrumentelle motiver kan her trekkes frem. Et første instrumentelt motiv knytter seg til spørsmålet om tilgjengeligheten til den offentlige tjenesteytingen, og der geografisk avstand i seg selv kan representere det største hinder for at folk kan ta del i forbruket av de offentlige tjenestene. Her er det tilgjengeligheten i forbruket av godene som er det viktige, men tilgjengeligheten kan også sees fra et ”produsentperspektiv”, som når for eksempel hensynet til en effektiv næringsmiddelkontroll forutsetter en geografisk desentralisering av mattilsynets virksomhet.

Det andre instrumentelle motivet knytter seg til det faktum at det ikke alltid vil være mulig – og svært ofte ha liten hensikt - å foreta en fullstendig nasjonal standardisering av oppgaveytelsene. Det vil for en

rekke oppgavers vedkommende være behov for å utvikle et større repertoar av oppgaveløsninger mellom ulike deler av landet. For eksempel vil mattilsynet stå overfor helt andre utfordringer knyttet til matvareproduksjonen på landsbygden enn de utfordringer som knytter seg til konsumet av matvarer i byene (restaurantnæringen). Innenfor det instrumentelle perspektivet er det derfor spørsmålet om hva som er den mest effektive måte å forvalte de ulike offentlige oppgavene med et regionalt nedslagsfelt som er det sentrale spørsmål som må stilles når man utformer det regionale styringssystemet. Her er det ikke bare snakk om hvilken type regional inndeling som er den mest kostnads-effektive, men heller spørsmålet om hva som bidrar best til en *allokerings* effektiv oppgaveløsning (Rattsø og Sørensen, 1997; Oates, 1972). Ut fra et allokeringseffektivt hensyn er det viktig at lokale premisser inngår i grunnlaget for de fordelinger som de regionale jurisdiksjonene står for, samtidig som det er viktig at regioninndelingen er utformet slik at eksternaliteter av tjenesteytingen i forhold til naboregioner kan reduseres til et minimum. Hensynet til allokerings effektivitet kan tilsa at det regionale styringssystemet utformes slik at befolkningen i de ulike regioner kan øve innflytelse på de tiltak som blir iverksatt og de tjenester som ytes av de enkelte regioner. Dette forutsetter for det første at slike regioner gis en viss grad av autonomi eller uavhengighet i forhold til statlige myndigheter. For det andre forutsetter det en styringsordning som gir befolkningen muligheten til å komme til orde – for eksempel gjennom representasjon i de styrende organer for den enkelte region eller gjennom folkelig innsyn i den enkelte regions virksomhet og med høringsordninger der det er muligheter for å gi uttrykk for de oppfatninger og preferanser man har m.h.t. de tiltak som den enkelte region har ansvaret for.

I en gjennomgang av ulike teoretiske posisjoner rundt begrepet ”multi-level governance” har Hooghe og Marks (2003) trukket et skille mellom to hovedmodeller for et flernivå styringssystem. Den ene modellen kan betegnes som en generalistmodell, der en rekke ulike oppgaver blir ivaretatt av den samme regionale organisasjonen. I en viss forstand tar denne modellen utgangspunkt i en regional inndeling basert på sosiale og kulturelle egenskaper ved den enkelte regionen, og der den regionale tilhørigheten – og for den saks skyld også identiteten – er entydig og klar for den enkelte borger. Dette er en regioninndeling som følger en felles nasjonal ”arkitektur” i den forstand at all offentlig virksomhet i regionene blir ivaretatt av dette fellesnivået. Ideelt sett representerer fylkeskommunene denne modellen, men selv om de i prinsippet er flerfunksjonelle har det skjedd en veldig sterk innsnevring av deres oppgaveansvar, en innsnevring som gjør at også fylkeskommunen langt på vei kan

karakteriseres som en spesialistregion. Innenfor denne modellen nyter også den enkelte region forholdsvis omfattende autonomi i forhold til sentralstaten, noe som innebærer at de beslutninger som fattes av de regionale myndigheter m.h.t. prioritering mellom oppgaver og fordeling av ytelser (og byrder) i befolkningen vil være av en grunnleggende politisk karakter. Dette innebærer på sin side at disse regionene i et demokratisk system forutsettes styrt av folkevalgte organer – enten gjennom direkte valg eller indirekte representasjon. I korthet er dette en regional styringsordning basert på føderale prinsipper.

Bortsett fra det noe problematiske knyttet til det å identifisere såkalte naturlige regioner, er kanskje den største utfordringen knyttet til denne modellen å fastslå hva som er en riktig eller optimal regionstørrelse. Dette henger først og fremst sammen med at de ulike oppgaver som en slik region skal ivareta vil kunne ha svært forskjellig geografisk nedslagsfelt. Grensdragningen mellom regionene blir derfor skjønnsmessig – og i beste fall basert på gjennomsnittsbetraktninger. Ideelt sett kunne man ta utgangspunkt i den tjenesten som har det mest omfattende geografiske nedslagsfeltet, eller det tjenesteområdet som hadde den høyeste befolkningstetthet for at tjenesten kunne ytes på en effektiv måte, både sett i forhold til kostnader og i forhold til kvaliteten på tjenesten. Da Schei-komiteen på 1950-tallet utredet behovet for kommunesammenslåinger, var det behovet for kommunal bærekraft – både definert som befolkningsstørrelse og finansielle evner – i forhold til evnen til å løse kommende velferdsoppgaver (ikke minst innen for skolen) som ble benyttet som et hovedargument for å slå sammen kommuner til større enheter. En slik debatt har vi imidlertid ikke hatt for det regionale nivået, og der det er de historiske grensene som nærmest har vært fredet for reformer av noe betydelig omfang. Bortsett fra Bergens innlemmelse i Hordaland fylke i 1972, skjedde den siste betydelige inndelingsendring i 1866, da Troms og Finnmark ble skilt fra hverandre til to selvstendige fylker.

Den andre modellen som Hooghe og Marks (2003) peker på er en regional organisasjonsstruktur med mange spesialiserte regionale inndelinger der den enkelte region bare ivaretar en funksjon. I et slikt system vil grensene for ulike regioner kunne krysse hverandre, og hvor en borger kan tilhøre flere spesialregioner. I et slikt spesialisert regionsystem er størrelsen eller omfanget på den enkelte regionale enhet bestemt gjennom egenarten på de oppgaver som skal ivaretas, og ulike typer av oppgaver vil kunne ha svært forskjellig nedslagsfelt. Det teoretiske grunnlaget for denne type regional inndeling finner vi i økonomisk klubbteori (Buchanan, 1965; Sandler og Tschirhart, 1980) som gir en prinsipiell anvisning og begrunnelse for hvordan det er



mulig å bestemme hva som er den mest optimale klubbstørrelsen for ulike oppgaver. Sett fra dette perspektivet veier hensynet til det "naturlige" samfunnet eller lokalsamfunnet svært lite når det gjelder utformingen av den regionale strukturen. Begrunnelsen for en bestemt regional inndeling er rent instrumentell, der vekten ligger på effektivitet i produksjonen og ytelsen av de enkelte tjenester. Selv om det lar seg gjøre så vel teoretisk som rent praktisk å bestemme den "korrekte" regionstørrelse – og dermed den mest effektive regionale inndeling – for slike enkeltoppgaver, vil man kunne stå overfor en del problematiske sideeffekter eller eksternaliteter i forhold til andre offentlige og private funksjoner – enten disse har en regional organisering eller ikke. I et slikt funksjonelt fragmentert system vil mekanismene for en regional koordinering av ulike oppgaver normalt være svake, med et tilhørende behov for å løfte slike koordineringsoppgaver opp til sentralt politisk nivå. I Norge er slike koordineringsutfordringer ikke minst knyttet til den regionale virksomheten for arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og den kommunale sosialetaten, et koordineringsproblem som nå søkes løst gjennom etableringen av en felles organisatorisk enhet (NAV) med ansvar for ivaretagelsen av disse oppgavene på både sentralt, regionalt og lokalt nivå (NOU 2004:13; St.prp. nr. 46 (2004-2005)).

I motsetning til den føderale modellen, bygger den spesialiserte unifunksjonelle regionmodellen på forutsetningen om at den virksomhet de driver vil være unndratt politiske konflikter rundt ressursprioriteringen. Oppgavene løses primært gjennom byråkratiske ordninger eller gjennom beslutninger av rendyrket profesjonell karakter. De politiske fordelingskonflikter antas langt på vei å være løst gjennom den initiale fastleggingen av regioninndelingen. Dette betyr ikke at det ikke utøves skjønn innenfor de enkelte regioner når det gjelder valget av hvilke oppgaver som skal håndteres og hvordan de ulike oppgaver skal løses, men denne skjønnutøvelsen har ikke ulike politiske verdier eller ideologier som sitt grunnlag. Det er variasjoner i de lokale forutsetninger som betinger denne skjønnutøvelsen, og disse lokale forutsetninger antas å være av ikke-politisk karakter. De unifunksjonelle regionene er det iverksettende ledd i en statlig byråkratisk styringskjede, der iverksettingen av sentrale vedtak kan skje "uforstyrret" eller "uhindret" av avvikende oppfatninger og preferanser om hva som gavner lokalsamfunnet eller regionen mest. Virksomheten for de enkelte spesialiserte regionene bygges på forestillingen om at de ivaretar en slags nøytral teknisk rasjonalitet på grunnlag av målsettinger som er sentralt bestemt.

Spørsmålet som skal belyses er i hvilken grad de antakelser som det er redegjort for over er gyldige. Hva er det som kjennetegner virksom-

---

heten til den regionale stat, og i hvilken grad avviker denne virksomheten fra den som foregår i regi av de folkevalgte organer på lokalt og regionalt nivå? La oss først se litt på omfanget av den regionale stat.

### 3.4 Omfanget av den regionale stat

Det som vi her har valgt å karakterisere som den regionale stat dreier seg om til sammen rundt 40 ulike formelle regionale inndelinger av Norge, og der de enkelte inndelinger er direkte underlagt sentrale statlige myndigheter – enten det er departementene, direktoratene eller domstolene. Alle disse regioninndelingene henter sitt mandat fra nasjonal lovgivning eller spesielle direktiver eller instruksjer fastsatt av sentrale myndigheter. I de aller fleste tilfeller er de enkelte regioner hjemlet i en spesifikk lovgivning, men flere av regionene ivaretar et ansvar overfor flere lover og direktiver. Et eksempel er de regionale helseforetakene som er regulert gjennom Lov om helseforetak, men som også må forholde seg til for eksempel Lov om pasientrettigheter. Også en rekke EU-direktiver bidrar til å definere og avgrense oppgavene til flere av disse statlige regionene. Vi skal ikke gå noe nærmere inn på dette her, men poenget er at grunnlaget for virksomheten til disse statlige regionene er definert gjennom sentrale forordninger, der det i liten grad gis rom for lokale fortolkninger av mandatet eller oppgavene – selv om man i de fleste tilfeller forutsetter at iverksettingen av oppgavene blir tilpasset de lokale forutsetninger.

Før vi begir oss inn på spørsmålet om hvilke premisser som legges til grunn for virksomheten til den regionale stat, er det nødvendig å si noe nærmere om hvilke inndelinger som inngår i det som her benevnes som den regionale stat. Dette fremgår av tabell 3.1 der de ulike regionale inndelingene er kategorisert i forhold til type av oppgaver de ivaretar og hvilket inndelingsprinsipp som benyttes. Når det gjelder oppgavetyper skiller vi mellom forvaltning av infrastruktur, tilsyns- og kontrollopgaver, tjenesteyting/fordeling, dømmende virksomhet og konfliktløsning og en kategori for annen virksomhet. Hva inndelingsprinsipper angår skiller vi mellom inndelinger som har flere enheter enn fylkeskommunen/fylket, enheter som har en inndeling som er sammenfallende med fylkeskommunen samt regionale ordninger som har en inndeling med færre enheter enn fylkeskommunen.

Tabell 3.1 *Inndeling av regionale statsetater – oppgaver og inndelingsprinsipp*

Type oppgaver	Inndelingsprinsipp		
	Enheter mindre enn fylkene	Fylkesvis inndeling	Enheter større enn fylkene
<b>Infrastrukturforvaltning</b>			<i>Jernbaneverket (3)</i> <i>Avinor (5)</i> <i>Kystverket (5)</i> <i>NVE (5)</i> <i>Statens vegvesen (5)</i> <i>Statsbygg (5)</i> <i>Statens kartverk (12)</i> <i>Meteorologisk institutt (2)</i>
<b>Tilsyn/kontroll</b>	<i>Politiet (27)</i>	<i>Fylkesmannen (18/19)</i> <i>Fylkesskattekontoret (19)</i> <i>Skattefogden (19)</i>	<i>Sjøfartdirektoratets inspeksjonsavdeling (4)</i> <i>Arbeids.tilsynet (7)</i> <i>Justerkamrene (5)</i> <i>Fiskeridirektoratet (7)</i> <i>Mattilsynet (8)</i> <i>Kriminalomsorgen (6)</i> <i>Toll-/avgiftsetaten (6)</i> <i>Direktoratet for sikkerhet og beredskap (5)</i>
<b>Tjenesteyting/fordeling</b>		<i>Trygdeetaten (19)</i> <i>Aetat (19)</i> <i>Innovasjon Norge (18)</i>	<i>Husbanken (6)</i> <i>Statens lånekasse (8)</i> <i>Helseforetakene (5)</i> <i>Reindriftskontorene (6)</i> <i>Barne-, ungdoms- og familieetaten (5)</i> <i>Forbrukerrådet (10)</i> <i>UDI (6)</i>
<b>Dømmende virksomhet og konfliktløsning</b>			<i>Statsadvokaten (10)</i> <i>Domstolene</i> <i>Jordskifteretten (5)</i> <i>Fylkesnemndene for sosiale saker (3)</i>
<b>Annet</b>			<i>Statsarkivene (8+1)</i> <i>Bispedømmer (11)</i>

Inndelingen kan diskuteres når det gjelder kategoriseringen av hvilke oppgaver de ulike regionale ordningene ivaretar. Her er f.eks. politiet ført opp under ”tilsyn/kontroll”, men man kunne også hevde at politiets virksomhet var av tjenesteytende karakter eller knyttet til konfliktløsning. På samme måten kunne skattemyndighetene vært

klassifisert under tjenesteyting/fordeling. Også andre statlige regionale ordninger har et blandet oppgaverepertoar. I oppstillingen av denne tabellen har prinsippet vært at hver regionale ordning bare skal kunne klassifiseres under en enkelt oppgavetype. Dette har imidlertid ingen større konsekvenser for fremstillingen i denne rapporten. I den videre fremstillingen og drøftingen vil vi konsentrere oss om de tre første oppgavetyper, da domstolene og bispedømmene har en såpass spesiell status at de i vår sammenheng er mindre interessante.

Hva forteller så denne tabellen oss om den regionale stat? Det er to sider ved denne tabellen som det er særlig grunn til å merke seg. For det første gjelder dette det omfanget statlige kontroll- og tilsynsmyndigheter har på det regionale nivå. Dette er en virksomhet som åpenbart ligger utenfor det som ”naturlig” oppfattes å høre hjemme innenfor rammen av lokale/regionale demokratiske styringsordninger. I alle tilfeller er det nasjonale og til dels internasjonale retningslinjer og standarder som ligger til grunn for det tilsyn som utøves av disse enhetene. Når det gjelder ordinær tjenesteyting i regi av statlige regionale ordninger, har også dette et forholdsvis stort omfang, men bortsett fra trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten er dette en tjenesteyting som synes å være noe mer selektiv m.h.t. antall forbrukere enn hva som gjelder vanlige kommunale og fylkeskommunale oppgaver. I disse tilfeller synes det å være rimelig å anta at skalamesige hensyn har vært en viktig begrunnelse for hvorfor disse oppgaver blir ivarettatt av statlige regionale ordninger – og ikke er overført til det kommunale styringsnivået. I slike skalabetraktninger vil også hensynet til tilgang til faglig nødvendig kompetanse for å drive virksomheten bli vektlagt. For det andre viser tabellen – meget tydelig – at de aller fleste regionale inndelinger har et antall enheter som er lavere, og tildels betydelig lavere, enn den fylkesvise inndelingen. Nå gir ikke tabellen noen oversikt over hvordan grensene for de enkelte regioninndelinger går, men en analyse av dette viser at det for inndelinger som ikke har fylkene som mal er det faktisk bare to etater som har sammenfallende inndelinger. Dette gir en meget klar antydning om at det kan ha vært resonnementer basert på klubbteoretiske modeller som har ligget til grunn for de inndelinger man har valgt, og at hva som oppfattes som optimal regionstørrelse varierer mellom ulike oppgaveområder. Men dette innebærer samtidig at den regionale stat er en sterkt fragmentert – og til dels uoversiktlig – stat, med de styrings- og koordineringsproblemene dette kan innebære. Det spørsmålet som naturlig melder seg er om det er noen felles underliggende logikk som har styrt etableringen av den statlige regionale struktur som vi her har observert?

### 3.5 Tjenestetyper og beslutningsgrunnlag

Bortsett fra den inndeling i tjenestetyper som er benyttet i tabell 3.1, er det vanskelig å finne noen egenskaper ved de ulike regionale inndelingene som skiller dem ut fra den virksomhet som foregår på sentralt nivå eller den fylkeskommunale og kommunale virksomheten.

Riktignok kan de oppgaver som dreier seg om tilsyn og kontroll oppfattes som prinsipielt forskjellig fra den normale virksomheten i kommunesektoren. Dette er virksomheter som også i noen grad retter seg mot kommunene; for eksempel arbeidstilsynet og mattilsynet som begge utøver et tilsyn med ulike deler av den kommunale virksomhet. Spørsmålet vårt er imidlertid hvorfor man har etablert egne regioner for utøvelsen av de ulike virksomheter som er listet opp i tabell 3.1 og hvorfor denne virksomheten ikke like enkelt kunne vært ivaretatt enten gjennom det fylkeskommunale styringssystemet eller gjennom kommunene. Hva er det spesifikt *statlige* ved de statlige regionene?

Den klassiske begrunnelsen for å desentralisere offentlig tjenesteyting til regionale eller lokale myndigheter er behovet for å tilpasse og tilrettelegge tjenestene til lokale forhold og behovet til lokalbefolkningen (Kjellberg, 1995; Goldsmith, 1990). Antakelsen er at bare de som berøres av tjenesteytingen er kompetente til å bedømme hva som er den beste tjenestesammensetning og det beste tjenestenivå og tjenestekvalitet, og at de derfor bør ha et ord med i laget når tjenestene skal iverksettes på lokalt nivå. Imidlertid er ikke all offentlig tjenesteyting rettet mot borgerne, og i en rekke tilfeller vil ikke individuelle behov eller preferanser være av relevans når beslutninger om tjenesteytingen skal treffes. For det første vil en rekke tjenester kunne oppfattes som *meriterende goder*. Dette er goder som man mener den enkelte bør forbruke mer eller mindre av enn vedkommende forbruker ville gjøre av egen fri vilje. Forbruket av slike goder bestemmes på grunnlag av mer paternalistiske vurderinger av hva som er felles verdier eller preferanser – i tillegg eller motsetning til individuelle behov og krav (Musgrave og Musgrave, 1984; Stiglitz, 2000). Krav til allmenn skolegang for alle barn eksemplifiserer et slikt meritterende gode. Offentlig kontroll med epidemiske sykdommer og bekjempelse av bruk av narkotiske stoffer er andre eksempler på slike goder. For goder som dette er det ikke enkeltindividets krav om tjenesteyting som er avgjørende for hva slags tjenester som skal ytes – og i hvilke mengder – men vurderinger av mer kollektiv karakter. For det andre er en rekke offentlige tjenester ikke rettet mot enkeltborgere, men har en mer kollektiv orientering. For flere slike tjenester vil heller ikke borgerne alltid være i stand til å gi klare uttrykk for sine preferanser, selv om de lokale virkninger av tjenesteytingen – også i forhold til den

enkelte borger – kan være omfattende. Dette kan være tilfellet når en naturkatastrofe rammer et lokalsamfunn, men der befolkningen selv ikke vil være i stand til å uttrykke noen klare meninger om hvordan redningsarbeidet bør organiseres og gjennomføres. I slike tilfeller må man søke råd, støtte og handling blant den profesjonelle ekspertise på området, og hvor et for sterkt folkelig engasjement ikke alltid har positive effekter på slike profesjonelle beslutninger og handlinger. Mer generelt innebærer forekomsten av profesjonelle standarder og handlingskriterier at utøvelsen av politisk skjønn blir begrenset til et minimum. Dette gjelder ikke minst i forhold til det økende antallet med spesialregioner for utøvelse av tilsyn og kontroll med så vel private som offentlige aktører og organer – slik som mattilsynet, arbeidstilsynet, inspeksjonsavdelingene til sjøfartsdirektoratet osv. Innenfor disse oppgaveområder forventes det at virksomheten utelukkende skal være basert på profesjonelle hensyn og metoder, snarere enn individuelle preferanser eller politisk skjønn. For disse områder av den offentlige virksomheten er antakelsen at det ikke vil være behov for å involvere politiske myndigheter i den faktiske utøvelse av virksomheten. Over tid har vi imidlertid fått flere eksempler på at profesjonell kompetanse ikke alltid er tilstrekkelig til å sikre at oppgavene ivaretas på best mulig måte. Ikke minst er det i forbindelse med spredningen av E-coli-bakterier i kjøttvarer blitt reist tvil om mattilsynets evne til å ivareta de oppgaver de har ansvaret for. Uansett hva man mener om nettopp denne saken, gir den oss en demonstrasjon på at rene profesjonelle hensyn ikke alltid er tilstrekkelig for å iverksette de tiltak som er nødvendige for å løse et problem.

La oss nå se på noen klassifiseringer av virksomheten til de statlige regioner som kan gi oss en noe bedre innsikt i karakteren av de oppgaver som de forvalter, og som derfor kan begrunne den status disse regionene har i vårt samlede forvaltningssystem. I tabell 3.2 har vi klassifisert regionene i forhold til oppgavetype (som i tabell 3.1) og i forhold til oppgavens kollektive egenskaper – altså om de er individuelt rettet eller orientert mot det lokale fellesskapet. Her har vi utelukket den dømmende virksomheten og kirken fra datamaterialet.

Tabell 3.2 *Regionale oppgaver etter tjenestetype og kollektive egenskaper*

Kollektive egenskaper	Tjenestetype		
	Infrastruktur	Tilsyn/kontroll	Tjenesteyting
Individuelle goder	0	2	9
Kollektive goder	9	10	2

Som det fremgår av denne tabellen er det en klar sammenheng mellom tjenestetype og oppgavens kollektive egenskaper. Mens tjenesteytingen i hovedsak består av individuelle godefordelinger, er tilsyn og kontroll samt infrastrukturoppgaver av mer kollektiv karakter. For slike kollektive oppgaver vil behovet for å legge vekt på individuelle preferanser for utformingen av den løpende virksomhet være nokså begrenset. Værobservasjonene til avdelingene til meteorologisk institutt skal ikke være betinget av hvilke preferanser befolkningen måtte ha når det gjelder været. Riktignok vil man – som borger – kunne gi klare og sterke uttrykk for hva man mener om virksomheten til statens vegvesen eller til Avinor, men dette er meninger som ikke retter seg mot selve substansen i måten deres oppgaver skal løses på, men oftere til hvilke oppgaver de bør løse eller ikke har løst. Det siste er imidlertid spørsmål som angår sentrale statlige politiske prioriteringer, og der det å koble på et lokaldemokratisk apparat på denne virksomheten ikke synes å være spesielt hensiktsmessig. Det er videre slik at for flere tilsyns- og kontrollopgaver vil lokale myndigheter selv ofte være gjenstand for kontrollen, og hvor det å sikre disse tilsynsmyndigheter en uavhengighet i forhold til regionale og kommunale folkevalgte organer er et viktig formål i seg selv.

Hensyn som dette gjelder ikke i samme grad for de oppgaver som er klassifisert som tjenesteyting – det være seg individuell eller kollektiv tjenesteyting. Her dreier det seg om såpass viktige offentlige ordninger som trygdene, arbeidsmarkedstiltak, tiltak for barn og ungdom (BUF) og ikke minst spesialisthelsetjenesten. Innenfor alle disse feltene vil skjønnsmessige – og dermed også politiske – vurderinger inngå som premisser når fordelingsbeslutningene skal fattes. I denne forstand kan det derfor hevdes at disse oppgaver rent prinsipielt burde vært ivaretatt av folkevalgte organer på regionalt eller lokalt nivå – slik sykehusene var før reformen i 2002. Når denne oppgaveyttingen i dag blir ivaretatt av rent byråkratiske organisasjoner (riktignok finnes det politisk oppnevnte styre for noen av disse ordningene, men der den politiske profileringen til slike styre er søkt dempet ned), synes

det å være to hovedbegrunnelser for dette – i hvert fall slik vi fortolker det. For det første dreier dette seg om en tjenesteyting som gir borgerne klare legale rettigheter til tjenestene uavhengig av hvilken del av landet de bor i. I denne forstand dreier det seg om oppgaver der nasjonal lovgivning har etablert standarder og krav til den lokale tjenesteytingen, og der det antas at behovet for å utøve lokalt politisk skjønn ikke skal eller bør være til stede. Behandlingen av en pasient med en bestemt sykdom skal ikke være betinget av hvor i landet vedkommende pasient bor. Det samme gjelder kravene for tildeling av støtte eller lån fra Husbanken og Lånekassen. For det andre dreier dette seg om tjenester der ytingen i betydelig grad skal baseres på profesjonelle standarder. I etableringen av styringsorganer for de nye helseregionene ble det gjort til et poeng – og nærmest en dyd – at disse styrene skulle være profesjonelle. Resultatet var at aktive politikere ikke ble gitt noen plass i disse styrene. Derimot ble folk som hadde avsluttet sine politiske karrierer funnet verdige til å være medlemmer av styrene for de regionale og lokale helseforetak. Riktignok er man i ferd med å forlate dette prinsippet for oppnevning av styrerepresentanter til helseforetakene, kanskje nettopp ut fra erkjennelse om at rene faglige premisser også vil ha politiske implikasjoner for den måten tjenesteytingen foregår på.

Betydningen av bruken av profesjonelle standarder som grunnlaget for virksomheten i de ulike regioner eller regiontyper kommer tydelig til uttrykk i de tallene som er presentert i tabell 3.3 nedenfor. Her har vi benyttet en klassifisering – i tillegg til skillet mellom individuelle og kollektive ytelser – som sonderer mellom oppgaveyting som er basert på et eller annet aggregat av individuelle preferanser uttrykt gjennom utøvelse av administrativt og politisk skjønn og oppgaver der beslutningskriteriene er basert på rent profesjonelle hensyn. Forskjellen kan illustreres mellom på den ene side Aetats virksomhet, der individuelle hensyn – i forhold til de arbeidssøkende – vil spille en sentral rolle for de tiltak som iverksettes, og arbeidstilsynets virksomhet på den annen side hvor rene faglige/profesjonelle kriterier vil legges til grunn for de beslutninger som fattes eller for de tiltak som iverksettes.



Tabell 3.3 *Klassifisering av regionale systemer etter karakter ved beslutningskriterier og godenes kollektive egenskaper*

Kollektive Egenskaper	Beslutningskriterier	
	Individuelle preferanser	Profesjonelle standarder
Individuelle goder	5	6
Kollektive goder	2	19

Som denne tabellen klart viser er den regionale stat langt på vei et uttrykk for den profesjonelle stat, i den forstand at profesjonelle standarder og krav har en helt dominerende plass som basis for den virksomhet som foregår i til sammen 25 av de regionale ordningene vi her ser på. Det er også slik at hoveddelen av den virksomhet som styres ut fra profesjonelle standarder er av kollektiv karakter. Det er ikke overraskende å merke seg at betydningen av individuelle preferanser i beslutningsfattingen er størst for tjenester av individuell karakter, men også for individuelle tjenester er forekomsten av profesjonelle standarder viktig.

Egenskaper som dette betyr ikke at utøvelse av politisk skjønn i ytelsen av disse tjenester på regionalt nivå er fullstendig fraværende. De fleste tjenester som ytes av disse regionene må tilpasses lokale forhold; dette er jo selve rasjonale bak valget av denne desentraliserte organisatoriske strukturen. Men slike lokale forhold antas i hovedsak å være av mer teknisk art – eller i hvert fall av en karakter som er verdimeslig nokså nøytral, der divergerende politiske preferanser ikke er tilstedeværende. For eksempel vil utfordringene til mattilsynet være forskjellig mellom byer og landsbygd – avhengig av om det er produksjonen av matvarer eller konsumet av matvarer som representerer den viktigste utfordringen. Riktignok kan mattilsynets prioritering mellom ulike gjøremål kunne gjøres til gjenstand for ulike politiske vurderinger, men selve innholdet i tilsynets aktiviteter er styrt ut fra profesjonelle hensyn og innsikter. Også det faktum at storparten av den regionale virksomheten – i alt to tredjedeler av denne – er av kollektiv karakter innebærer at fordelingspolitiske hensyn i måten oppgavene blir ivaretatt på i liten grad vil påvirke virksomheten. I denne forstand er regionenes virksomhet fordelingsnøytral. De viktigste fordelingsproblemer er avgjort på sentralt hold, gjennom utformingen av den regionale inndelingen for de ulike gjøremål. I denne forstand er det derfor nærliggende å karakterisere den regionale stat og ikke minst den enkelte region som *apolitisk*, og hvor det er lite

sannsynlig at et politisk representativt styringssystem for den enkelte region ville ha noen betydning for hvordan virksomheten blir utformet.

Det er allikevel klare unntak fra dette generelle trekket ved den regionale stat, og hvor et av de viktigste unntak gjelder spesialisthelsetjenesten. Da denne delen av helsetjenesten ble overført fra fylkeskommunene til fem statlige helseregioner i 2002, syntes den underliggende antakelsen å være at den geografiske fordelingen av sykehus og behandlingsmuligheter var underordnet hensynet til sikring av behandlingsrettigheter for den enkelte pasient, uansett hvor behandlingen fant sted. Denne antakelsen har langt på vei vist seg å være problematisk, og basert på en feil vurdering av befolkningens preferanser for spesialisthelsetjenester. Folk har ikke bare preferanser i forhold til å få behandling, men også i forhold til *hvor* de skal få denne behandlingen. Dette innebærer at flere forsøk på å endre avdelingsstrukturen ved de enkelte lokale helseforetak er blitt møtt med sterk lokal politisk og folkelig motstand (Opedal og Stigen (red), 2005). Tilsvarende problemstillinger vil man også stå overfor for andre deler av den regionale stat – og spesielt de deler som driver direkte individuell tjenesteyting. Det er også disse tjenester som er de fremste "kandidater" til å inngå i tjenesterepertoaret til en regionordning basert på prinsipper av mer føderal karakter, der man vektlegger lokalbefolkningens rettigheter i å delta i styringen av virksomheten. Det er allikevel grenser for hvor langt man i dag kan gå i retning av å gi større rom for politisk skjønnsutøvelse i forbindelse med individuelle fordelingsspørsmål, og dette gjelder grenser som er etablert gjennom rettighetslovgivningen som gir individene en juridisk rett til bestemte tjenester eller behandlinger. En forvaltning av f.eks. trygdeordningene gjennom regionale folkevalgte organer kan ikke innebære at karakter og omfang av individuelle rettigheter gjøres til gjenstand for lokale politiske beslutninger.

### 3.6 Konkluderende merknad

I løpet av de siste tre decennier er utviklingen på det regionale styringsnivået i Norge kjennetegnet av en – i hvert fall relativ – svekkelse av de føderalistiske prinsipper som bl.a. lå til grunn for den fylkeskommune som ble reformert på midten av 1970-tallet, og til en styrking av omfanget av spesialjurisdiksjoner basert på klubbteoretiske effektivitetsprinsipper med oppgave å iverksette sentralt bestemte tiltak på regionalt nivå. De data som er presentert i det foregående gir en klar dokumentasjon av denne utviklingen. Den

regionale tjenesteytingen er i tiltakende grad en tjenesteyting som baserer seg på profesjonelle kriterier, og der de politiske fordelings-spørsmål som måtte knytte seg til disse tjenester antas å være løst gjennom fastlegging av den organisatoriske struktur for disse tjenester, og ikke minst gjennom en tiltakende rettighetslovgivning som regulerer tilgangen på slike tjenester. Av drivkrefter bak disse tendensene kan nevnes en økt fokus på individuell rettighetsfesting, likebehandling og rettssikkerhet, samt krav om implementering av EUs regelverk og folkerettslige regelverk.

I denne forstand kan det hevdes at det regionale styringsnivået i Norge har vært gjennom en slags *avpolitiseringsprosess*, med en tilhørende maktforskyvning fra lokale politikere til regionale administratorer. Det profesjonelle grunnlaget for den enkelte region er imidlertid bare knyttet til en faglig oppfatning av hva de regionale oppgavene består i – og har langt på vei en noe innadvendt orientering. De enkelte regionale systemer står i et aktivt samspill med sine omgivelser, og det er i skjæringspunktet mellom aktivitetene til den enkelte region og andre regioner og kommuner de viktigste utfordringene ligger, utfordringer som har en annen karakter enn det som kan løses på grunnlag av interne profesjonelle standarder i den enkelte region. Det er mot nettopp disse utfordringer – samordningen av oppgaver i forhold til andre regioner og i forhold til fylkeskommuner og kommuner – vi nå skal rette blikket.

---

## 4 Kartlegging av kontakt og samarbeidsrelasjoner

### 4.1 Innledning

Som tidligere nevnt har det i studien vært viktig å belyse hvordan inndelingen av regional stat påvirker de to hovedtypene for samordning: territorielt (horisontalt) og sektorielt (vertikalt), ikke fordi dette er interessant i seg selv, men fordi det vil ha effekter for ulike sider ved offentlig virksomhet. Som et utgangspunkt for denne diskusjonen har vi sett det som viktig å kartlegge kontaktmønsteret – og omfang av kontakt – mellom regionale statskontorer og deres viktigste brukergrupper. De viktigste brukergruppene er a) kommunene, b) fylkeskommunene, c) næringslivsorganisasjoner representert ved LOs og NHOs regionkontorer, og d) ulike frivillige organisasjoner, som representanter for brukere av velferdstjenester innenfor helse- og sosialsektoren. Kontakten mellom regionale statskontorer og de ulike brukergruppene avhenger naturligvis av hvilke oppgaver statskontorene har og hvilke oppgaver brukergruppene har, og kontaktmønsteret må tolkes med oppgavefordelingen i bakhodet. Det er likevel interessant å kartlegge kontaktmønsteret, fordi vi på denne måten kan avdekke kontaktbehov og samordningsbehov.

I tillegg har vi kartlagt hvor mye kontakt de ulike regionale statskontorene har med hverandre. Disse tallene kan også gi en indikasjon på eventuelle samordningsbehov mellom de ulike regionale statskontorene.

I presentasjonen av resultatene har vi funnet det hensiktsmessig å gruppere de ulike regionale statsetatene etter type hovedoppgave: infrastrukturforvaltning, tjenesteyting eller kontroll/tilsyn (jfr. Tabell 3.1).

## 4.2 Brukergruppers kontakt med regional stat

I studien er sentrale brukergrupper blitt spurt om omfanget av kontakt med regionale statlige kontorer. Som tidligere nevnt er de viktigste brukergruppene kommuner, fylkeskommuner, regionkontorene til LO og NHO og utvalgte brukerorganisasjoner.

Tabellen under gir en oversikt over hvor ofte de ulike brukergruppene oppgir at de har kontakt med regionale statsetater med *infrastrukturforvaltning* som hovedoppgave. Tabellen viser andelen som svarer at de har ukentlig eller månedlig kontakt.

Tabell 4.1 *Andel av brukergruppene som anslår at de har ukentlig eller månedlig kontakt med regionale statsetater som har infrastrukturforvaltning som hovedoppgave. Prosent (N i parentes).*

	Kommuner	Fylkeskommuner	NHO/LO
Jernbanelverket	4 (8)	44 (4)	13(2)
Statnett	2 (3)	22 (2)	-
Kystverket	9 (17)	38 (3)	-
NVE	12 (21)	22 (2)	-
Statens Vegvesen	66 (122)	100 (9)	28 (5)
Statens kartverk	36 (66)	44 (4)	-
N=	182-184	8-9	15-18

Som tallene viser har kommuner og fylkeskommuner hyppigst kontakt med statens vegvesen. To av tre kommuner oppgir at de har ukentlig eller månedlig kontakt, og alle fylkeskommunene i undersøkelsen oppgir det samme. Den hyppige kontakten kan forklares med at både kommuner og fylkeskommuner har oppgaver knyttet til samferdsel og veier. Vi finner imidlertid forskjeller i kontaktmønsteret til store og små kommuner. Mens 56 prosent av de minste kommunene (under 3000 innbyggere) rapporterer om ukentlig/ månedlig kontakt med statens vegvesen, oppgir hele 88 prosent av de største kommunene (over 9000 innbyggere) det samme. Også næringslivsorganisasjonene rapporterer om jevnlig kontakt.

Kommunene har imidlertid liten kontakt med øvrige regionale statsetater som har infrastruktur som hovedoppgave, med unntak av statens kartverk. Fylkeskommunene har hyppigere kontakt med de øvrige regionale statsetatene, først og fremst med statens kartverk og jernbanelverket. Dette er ikke overraskende, i og med at fylkes-

kommunen har flere oppgaver knyttet til regional utvikling og samferdsel.

Hvor omfattende er så kontakten mellom brukergruppene og regionale statsetater som har *tjenesteyting* som hovedoppgave?

Tabell 4.2 *Andel av brukergruppene som anslår at de har ukentlig eller månedlig kontakt med regionale statsetater som har tjenesteyting som hovedoppgave. Prosent (N).*

	Kommuner	Fylkeskommuner	Brukerorganisasjoner	NHO/LO
Helseforetakene	67 (121)	78 (17)	45 (36)	18 (3)
Trygdeetaten	86 (156)	89 (8)	26 (21)	61 (11)
Aetat	80 (144)	100 (9)	12 (10)	61 (11)
Innovasjon Norge	40 (72)	100 (9)	-	78 (14)
Husbanken	56 (101)	33 (3)	4 (3)	-
Reindriftskontor	2 (3)	22 (2)	-	-
Barne-, ungdoms- og familieetaten	52 (93)	56 (5)	6 (5)	-
Forbrukerrådet	1 (1)	56 (5)	1 (1)	-
UDI	37 (66)	44 (4)	4 (3)	-
N=	177-181	9	79-82	17-18

Kommunene og fylkeskommunene har, som forventet, hyppig kontakt med de regionale statskontorene som har tjenesteyting som sin hovedoppgave. Den mest omfattende kontakten har kommunene med regionale statskontorer som arbeider med tjenesteyting innenfor helse-, sosial- og arbeidssektoren. Over 80 prosent av kommunene sier at de ukentlig eller månedlig har hatt kontakt med Aetat og trygdeetaten. Dette er regionale statsetater som også har et lokalt nivå, og en del av forklaringen på de høye tallene kan nok skyldes at kontakten med det lokale nivået er inkludert. To av tre kommuner oppgir at de like ofte har kontakt med helseforetakene, og en av to at de har ukentlig/månedlig kontakt med BUFetat og husbanken. Her finner vi imidlertid variasjoner etter kommunestørrelse. Mens rundt 60 prosent av kommunene under 9000 innbyggere rapporterer om ukentlig/månedlig kontakt med helseforetakene og Aetat, melder rundt 90 prosent av kommunene over 9000 innbyggere det samme. Når det gjelder husbanken og BUFetat rapporterer rundt 40 prosent av de minste kommunene om ukentlig/månedlig kontakt, mens 70- 80 prosent av de store kommunene gjør det samme. I kontakten med UDI er

forskjellene enda større; 20 prosent for små kommuner og over 60 prosent for store kommuner.

Gir dette oss en indikasjon på samordning? Kommunene har viktige oppgaver på både helse- og sosialområdet. Den høye andelen av kommuner som oppgir at de har hyppig kontakt med regionale statskontorer som driver med tjenesteyting innenfor helse-, sosial- og arbeidssektoren kan dermed tolkes som en indikasjon på en viss grad av samordning innenfor disse saksområdene.

Også for fylkeskommunenes del er andelen som oppgir ukentlig og månedlig kontakt med de samme statskontorene høy. Fylkeskommunene har i tillegg hyppigere kontakt med Innovasjon Norge enn det kommunene har, noe som er naturlig sett i lys av oppgaveporteføljen. Næringslivsorganisasjonene oppgir også å ha hyppig kontakt med Innovasjon Norge, og halvparten har også ukentlig eller månedlig kontakt med tjenesteytende kontorer knyttet til arbeidsmarkedet (Aetat og trygdeetaten).

Brukerorganisasjonene har på sin side mest kontakt med helseforetakene. Dette kan forklares med at de ofte opptrer som rådgivere og veiledere for sine medlemmer, blant annet i å bistå dem når de skal orientere seg i helsetjenestetilbudet på de forskjellige forvaltningsnivåene.

Vi har også sett på kontakten mellom brukergruppene og regionale statsetater som har *kontroll og tilsyn* som hovedoppgave.

Tabell 4.3 *Andel av brukergruppene som anslår at de har ukentlig eller månedlig kontakt med regionale statsetater som har kontroll/tilsyn som hovedoppgave. Prosent (N).*

	Kommuner	Fylkes- kommuner	Bruker- organisasjoner	NHO/ LO
Fylkesmannsembetet	egen tabell	egen tabell	15 (9)	44 (8)
Politiet	56 (101)	22 (2)	1 (1)	-
Fylkesskattekontoret	48 (84)	22 (2)	1 (1)	17 (3)
Skattefogden	49 (86)	11 (1)		6 (1)
Sjøfartsinspektøren <sup>3</sup>	-	-		-
Arbeidstilsynet	14 (26)	44 (4)	-	33 (6)
Fiskeridirektoratet	5 (8)	33 (3)		-
Mattilsynet	31 (56)	22 (2)	-	6 (1)
Kriminalomsorgen	8 (14)	22 (2)	1 (1)	-
Toll- og avgiftsetaten	23 (41)	22 (2)	-	-
Direktoratet for sikkerhet og beredskap	6 (11)	22 (2)		-
N=	173-182	9	79-83	16-18

Som tabellen viser har kommuner hyppigst kontakt med politiet, fylkesskattekontoret og skattefogden, mens kontakten med de øvrige kontroll- og tilsynsorganene er begrenset. Også her finner vi variasjoner etter hvor store kommunene er. Når det gjelder kontakten med politiet oppgir 45 prosent av de minste kommunene at de er i ukentlig eller månedlig kontakt, mens hele 73 prosent av kommunene over 9000 gjør det samme. Videre rapporterer bare 3 prosent av de minste kommunene at de har hyppig kontakt med arbeidstilsynet, mens 35 prosent av de største kommunene har hyppig kontakt.

Fylkeskommunene har den mest omfattende kontakten med arbeidstilsynet (44 prosent) og med fiskeridirektoratet, hvor en av tre oppgir de har ukentlig eller månedlig kontakt. Kontakten med de øvrige statskontorene er begrenset.

Både brukerorganisasjonene og næringslivsorganisasjonene har hyppigst kontakt med fylkemannen, selv om omfanget varierer. Mens 44 prosent av næringslivsorganisasjonene oppgir at de har ukentlig/månedlig kontakt, rapporterer bare 15 prosent av brukerorganisasjonene det samme. Den lave graden av kontakt mellom brukerorganisasjoner og fylkemannen er noe overraskende, i

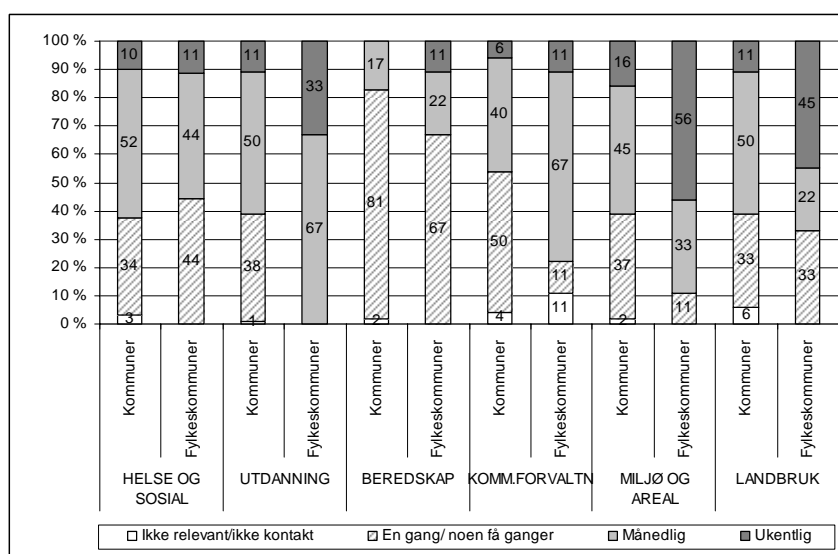
<sup>3</sup> 5 prosent (6) av de regionale statskontorene oppga at de hadde ukentlig eller månedlig kontakt med Sjøfartsdirektoratets inspeksjonsavdeling.



og med at fylkesmannsambetet har viktige klage- og tilsynsfunksjoner på helse- og sosialområdet.

Fylkesmannen har en særlig viktig samordningsfunksjon overfor kommunene og fylkeskommunene både når det gjelder kontroll-, tilsyns- og veiledningsoppgaver, og av den grunn var vi spesielt opptatt av å kartlegge dette kontaktmønsteret. Figuren under viser hvor hyppig kommuner og fylkeskommuner oppgir at de har vært i kontakt med fylkesmannsambetet om ulike saksområder.

Figur 4.1 *Kontakt mellom kommuner/fylkeskommuner og Fylkesmannsambetet om ulike saksområder*



Som tallene viser har kommunene stor grad av kontakt med de fleste av avdelingene i fylkesmannsambetet. Rundt 50-60 prosent av kommunene sier at de ukentlig eller månedlig har kontakt om saker knyttet til helse- og sosialområdet, utdanningsområdet, kommuneforvaltning, miljø og areal og landbruk. Kun innenfor beredskap er kontakten mindre omfattende.

Selv om fylkeskommunen har en snevrere oppgaveportefølje enn kommunene rapporterer fylkeskommunene at de har hyppig kontakt med fylkesmannen på alle saksområdene, med unntak av beredskapsområdet. Kontakten er hyppigst på saksområdene utdanning, samt areal og miljø.

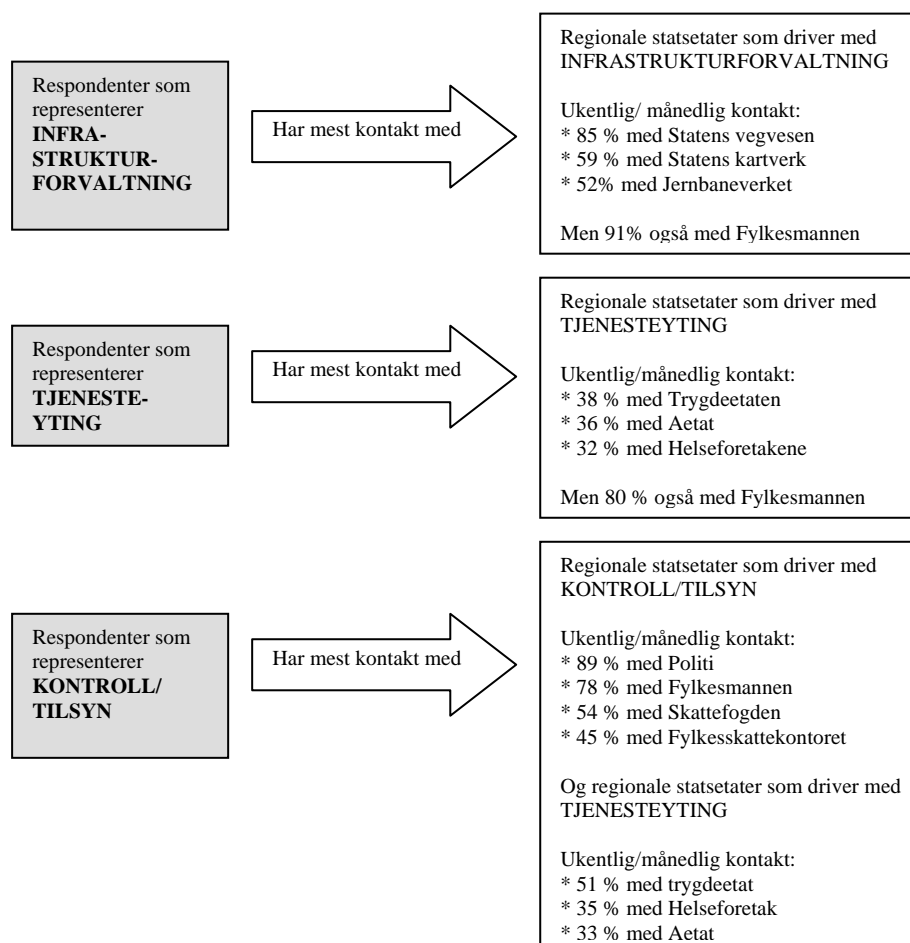
Også når det gjelder kontakten med fylkesmannsambetet finner vi variasjoner etter kommunestørrelse. Store kommuner rapporterer om

hyppigere kontakt i helse- og sosialsaker enn det små kommuner gjør. Mens 56 prosent av kommuner med færre enn 3000 innbyggere oppgir at de har ukentlig eller månedlig kontakt, rapporterer 73 prosent av de største kommunene (over 9000 innbyggere) om det samme. Den samme variasjonen finner vi når det gjelder areal- og miljøsaker.

### 4.3 Kontakten regionale statsetater imellom

I undersøkelsene har det også vært stilt spørsmål om omfang av kontakt regionale statsetater imellom. Kontaktmønsteret, eller manglende kontakt, kan gi oss en indikasjon på eventuelle kontakt- og samordningsbehov mellom de ulike regionale statskontorene. I figuren nedenfor vises hovedtrekkene i kontaktmønsteret.

Figur 4.2 *Hovedtrekk i kontaktmønsteret mellom regionale statsetater (N= 118)*



En klar tendens i datamaterialet er, ikke overraskende, at regionale statsetater har størst kontakt med andre statsetater innenfor samme kategori (infrastrukturforvaltning, tjenesteyting, kontroll/tilsyn). Unntaket er statsetater som har kontroll og tilsyn som hovedoppgave. Disse etatene har like omfattende kontakt med etater som driver med tjenesteyting, som med etater innenfor egen kategori.

En annen klar tendens er at nesten samtlige regionale statsetater, uavhengig av kategori, oppgir at de har ukentlig/ månedlig kontakt med Fylkesmannen. Fylkesmannens omfattende kontaktmønster kan

således tolkes både som en effekt av hans samordningsfunksjon, men også som et tegn på at embetet ivaretar denne funksjonen i praksis.

For nærmere informasjon om kontaktmønsteret, se vedlegg 1.

#### 4.4 Konkluderende merknad

Så en oppsummering av de viktigste kontaktmønstrene vi har funnet i datamaterialet.

Når det gjelder kontakten regionale statsetater imellom, ser vi en klar tendens til at regionale statsetater har størst kontakt med andre statsetater innenfor samme kategori. Bare statlige regionkontorer som har kontroll og tilsyn som hovedoppgave har en omfattende kontakt også med regionale statsetater utenfor egen kategori, primært med statskontorer som har tjenesteyting som hovedoppgave. Fylkesmannen er en av de regionale statsetatene med kontroll og tilsyn som hovedoppgave, og av datamaterialet ser det ut til at fylkesmannen fungerer som et kontaktknutepunkt. Nesten alle regionale statskontor (rundt 80-90 prosent) har ukentlig eller månedlig kontakt med fylkesmannen. Vi tolker disse funnene som et tegn på at embetet ivaretar den samordningsfunksjonen de er ment å ha.

Så over til kontakten mellom regional stat og brukergruppene. Når det gjelder kommuners kontakt med regional stat rapporterer de om relativt liten kontakt med regionale statsetater som har infrastruktur som oppgave (men unntak av statens vegvesen), men de har derimot mye kontakt med regionale statsetater som har tjenesteproduksjon som hovedoppgave. Dette gjelder først og fremst de regionale statsetatene som driver med tjenesteproduksjon innenfor arbeids-, sosial- og helsesektoren. Kommuner har relativt liten kontakt med regionale statsetater med kontroll og tilsyn som hovedoppgave, med unntak av fylkesmannen og politiet. Her er kontakten omfattende.

Et gjennomgående trekk er at små kommuner har mindre kontakt med alle typer av regional stat enn det store kommuner har. Forklaringen på dette kan være at store kommuner har større saksmengde, mer komplekse saker, og er mer aktive innenfor næringsutvikling/ regional utvikling – noe som tilsier mer kontakt med statlige regionkontorer av ulike slag.

Når det gjelder fylkeskommunene er kontakten med regionale statsetater med infrastruktur som hovedoppgave mer omfattende enn for kommunene. Dette kan forklares med at fylkeskommunene har større oppgaver knyttet til samferdsel og regional utvikling enn det

kommunene har. De har dessuten omfattende kontakt med regionale statsetater som har tjenesteyting som hovedoppgave; først og fremst med de som har med tjenesteyting innenfor arbeidsmarked, trygd og regional utvikling å gjøre. Også næringslivsorganisasjonene har hyppig kontakt med disse regionale statskontorene.

Brukerorganisasjoner har generelt sett liten grad av kontakt med regionale statsetater. Kontakten med helseforetakene er et unntak, den kan karakteriseres som relativt omfattende. Dette kan forklares med at organisasjonene ofte opptrer som rådgivere når medlemmene skal orientere seg i helsetilbudet på de ulike forvaltningsnivåene. Det er imidlertid overraskende at brukerorganisasjonene rapporterer om lite kontakt med fylkesmannsembetet. I og med at fylkesmannsembetet har en viktig klage- og tilsynsfunksjon på helse- og sosialområdet hadde vi forventet at brukerorganisasjonene i større grad henvendte seg til denne instansen.

Vi har vært interessert i å se på kontaktmønsteret og omfanget av kontakt mellom regionale statsetater og deres brukergrupper, både for å kunne identifisere kontakt- og samordningsbehov, men også for å se om det er sammenheng mellom kontaktomfang og oppfatning av samordningsproblemer. Vi kommer derfor til å bruke en variabel som måler omfanget av kontakt i de videre analysene.

---

## 5 Fragmenterte eller koordinerte regioner?

### 5.1 Innledning

Det spørsmålet vi vil ta for oss i dette kapittelet er hvordan respondentene oppfatter ansvars- og oppgavefordelingen mellom ulike regionale statsetater. Er den oversiktlig og ryddig, eller opplever respondentene at ulike etater og nivåer har en uoversiktlig ansvarsfordeling og overlappende oppgaver? Disse spørsmålene følges opp av to spørsmål som belyser hvor god samordningen er. Vi spør for det første et generelt spørsmål om hvor god samordningen mellom regionale statsetater og ulike offentlige og private institusjoner oppleves å være, og på hvilke områder eventuelle problemer er størst. Hvordan mangel på samordning gir seg uttrykk søkes belyst gjennom svarene på spørsmålet om brukerne opplever å få motstridende informasjon, signaler eller svar fra de ulike statlige virksomhetene, og gjennom svar på åpne spørsmål i spørreskjemaet. Samlet gir dette et uttrykk for hvor omfattende eventuelle samordningsproblemer er, og på hvilke områder og i forhold til hvilke myndigheter eller organisasjoner slike samordningsproblemer er særlig presserende.

Den siste delen av kapitlet omhandler respondentenes vurderinger av hvilke forhold som kan forklare eventuell svak samordning. Er det den ulike geografiske inndelingen av regionale statsetater som kan forklare eventuell dårlig samordning, eller er andre forhold – som antallet regionale statsetater, tilknytningsform eller etatskultur like viktig, eller viktigere?

## 5.2 Uoversiktlig ansvarsfordeling?

Et viktig ankepunkt mot den økende spesialiseringen av offentlige funksjoner som den statlige regionaliseringen er et uttrykk for, er at det kan være problematisk for så vel den enkelte borger som private og offentlige bedrifter og organisasjoner å orientere seg i forhold til de mange etater og kontorer som etableres på regionalt og lokalt nivå. Det kan være vanskelig å vite hvem som ivaretar bestemte oppgaver og hvem som skal holdes ansvarlig for måten disse oppgaver blir ivare tatt på. La oss derfor starte med å se på hvor lett det er for kommuner, fylkeskommuner, brukerorganisasjoner og næringslivsorganisasjonene å vite hvilke regionale statsetater som har ansvaret for oppgaver på ulike saksområder. I tabellen under presenteres resultater fra spørreskjemaundersøkelsene fordelt etter organisasjonstilhørighet til respondentene. Her skiller vi mellom de som mener det er svært eller nokså lett, de som sier det varierer mellom etatene og de som sier det er nokså eller svært vanskelig å vite hvem som er ansvarlige for de ulike oppgavene.

Tabell 5.1 *Hvor lett/vanskelig er det å vite hvilken regional statsetat som har ansvar for oppgaver på ulike saksområder, etter organisasjonstilhørighet. Prosent.*

	Kommuner	Fylkeskommuner	Brukerorganisasjoner	NHO/LO
Nokså/ svært lett	54	22	28	56
Varyerer mellom etatene	39	67	50	39
Nokså/ svært vanskelig	7	11	19	6
Vet ikke/ ingen mening	1	-	2	-
N=	177	9	82	18

Som disse tallene viser er det relativt få fra hver institusjons-/organisasjonstype som gir uttrykk for at det er vanskelig å vite hvordan oppgavene er fordelt mellom de ulike statlige etater. Det er særlig representanter for brukerorganisasjonene som gir uttrykk for dette, men det er også overraskende at statsregionenes kanskje viktigste demokratiske medspiller lokalt – altså fylkeskommunene – er

tilbøyelig til å hevde at det er vanskelig å orientere seg i forhold til statsregionene. Bare 22 prosent av fylkeskommunene sier det er lett å vite hvordan oppgavefordelingen er, mens så mye som 67 prosent av dem sier det varierer mellom etatene. Det er spesielt interessant å merke seg at det er kommunene og arbeidslivs- og næringsorganisasjonene som oftest sier det er lett å vite hvordan oppgavefordelingen er; svært få av disse sier det er vanskelig. Blant kommunene er det dessuten verdt å merke seg at det ikke er forskjeller mellom store og små kommuner, eller mellom kommuner med mye og lite kontakt med regionale statsetater.

Når det gjelder brukerorganisasjonene og næringslivsorganisasjonene spurte vi også hvordan situasjonen var for deres *medlemmer* – hvorvidt medlemmene mente det var vanskelig å vite hvordan oppgaveansvaret fordelte seg. Her avviker svarene nokså klart fra den prosentfordelingen som er presentert i tabellen foran. Når det gjelder brukerorganisasjonene hevder 66 prosent av disse at deres medlemmer har vanskelig for å vite hvordan den regionale stats oppgaver er fordelt. Når det gjelder næringslivsorganisasjonene hevder hele 55 prosent at næringslivet i regionen har vanskelig for å orientere seg i forhold til den regionale stat – i hvert fall m.h.t. å ha oversikt over hvordan oppgavene er fordelt.

Samlet antyder tallene i tabellen at bildet av den regionale stat er noe uoversiktlig. Riktignok er det et lite mindretall som svarer at det er nokså eller svært vanskelig å vite hvordan fordelingen av oppgaveansvaret er, men i ”beste fall” er det bare litt over halvparten av de som har besvart spørreskjemaene som mener oppgavefordelingen er oversiktlig. I fortolkningen av disse svarene er det også viktig å påminne seg om at det er *ledere* for disse organisasjonene som har besvart spørsmålene, og forutsetningsvis er disse bedre orientert om statlige regionale institusjoner enn andre ansatte/tillitsvalgte i disse organisasjonene – og langt bedre orientert enn medlemmene av brukerorganisasjoner/bedrifter eller befolkningen/velgerne. Sett i forhold til behovet for en viss demokratisk kontroll av denne statlige regionale virksomheten, er det bildet som tegnes i tabellen ikke helt uproblematisk – selv om disse data heller ikke gir grunnlag for å rope et varsku over situasjonen.

Nå kan eventuell manglende kunnskap om fordelingen av den regionale stats oppgaver også avspeile det faktum at det er utydelige grenseflater mellom virksomheten til de statlige regioner. La oss derfor se nærmere på i hvilken grad respondentene på våre spørreskjemaer til ulike organer/organisasjoner oppfatter at det finnes enkelte overlappende oppgaver mellom de statlige regionene. Svarene



på spørsmålet om overlapp i oppgavene er gjengitt i tabell 5.2.. Her har vi forenklet svarfordelingen ved å slå sammen de som svarer at det ikke er overlapp i det hele tatt med de som svarer ”i liten grad”. Vi har også slått sammen de som svarer i ”stor grad” og i ”svært stor grad”. Svarene i tabellen er fordelt etter de samme organisasjoner/organer som svarene i foregående tabell.

Ikke overraskende er andelen av respondentene som ikke har noen mening eller ”vet ikke” noe større i svarene på dette spørsmålet enn de svar vi fikk på det foregående spørsmålet, og disse ”vet ikke”- svarene forekommer hyppigst for brukerorganisasjonene og næringsorganisasjonene. Det som er spesielt interessant å merke seg ved denne tabellen er at det er et klart mindretall av respondentene fra alle fire kategorier av organer/organisasjoner som mener at det ikke eller i liten grad forekommer et overlapp mellom de oppgaver som blir ivaretatt av de ulike deler av den regionale stat. Andelen som mener det er lite slikt overlapp er høyest for kommuner og brukerorganisasjoner. Blant kommunene er erfaringene de samme enten man har lite eller mye kontakt med statsetatene. Samtidig må det påpekes at så mange som 52 prosent av kommunene hevder at de statlige regioners virksomhet i noen grad overlapper.

Tabell 5.2 *Opplever en at oppgaver og ansvarsområder til regionale statsetater overlapper hverandre? Etter organisasjonstilhørighet. Prosent.*

	Kommuner	Fylkeskommuner	Brukerorganisasjoner	NHO/LO
Ikke / i liten grad	36	4	36	17
I noen grad	52	57	44	56
I stor/svært stor grad	6	27	4	12
Vet ikke	4	11	16	17
N=	180	9	81	18

Det er fylkeskommunene som i størst grad opplever at det er et overlapp mellom de oppgaver som ivaretas av den regionale stat. I alt svarer 27 prosent av respondentene fra fylkeskommunene at det er et stort eller svært stort overlapp, men her må vi igjen minne om at antall respondenter fra fylkeskommunene er svært få, og at man derfor må ta klare forbehold i tolkningen av prosenttallene.

Samlet demonstrerer disse tallene hvilke begrensninger som ligger i en klubbteoretisk tilnærming til fastleggingen av "korrekt" størrelse på unifunksjonelle regioner. Å utforme en regioninndeling og regionale grenser utelukkende ut fra en vurdering av hva som isolert sett gir en mest mulig effektiv ivaretagelse av en spesifikk oppgave er normalt utilstrekkelig. Selv om eksternaliteter i forhold til den befolkning som skal betjenes av oppgaven er minimale sett fra et klubbteoretisk ståsted, vil det kunne forekomme store spillovereffekter til andre aktiviteter som utøves innenfor samme geografiske område og i forhold til den samme befolkning. Det å sikre en inndeling av de statlige regionene på en slik måte at de seg i mellom ikke har for mye overlappende aktivitet er med andre ord et problem. I tabellen nedenfor viser vi fordelingen av svarene fra fylkesmenn og regionale statsetater på det samme spørsmålet som det er redegjort for i forrige tabell: i hvilken grad oppgaver og ansvarsområder til regionale statsetater overlapper hverandre.

Tabell 5.3 *Opplever statlige regionale organer/etater at oppgaver og ansvarsområder til regionale statsetater er overlappende med egne oppgaver? Prosent.*

	Fylkesmenn	Regionale statsetater
Ikke eller i liten grad	62	57
I noen grad	15	32
I stor/svært stor grad	23	11
N=	13	116

Som tallene tydelig viser er det heller ikke internt i den regionale stat en utvetydig felles oppfatning om at den ene etats virksomhet er fullstendig uavhengig av virksomheten til en annen etat. Riktignok er det et klart flertall av fylkesmennene og lederne for de regionale etatene som hevder at graden av overlapp er helt fraværende eller liten, men også fra begge disse to respondentkategorier er det noen (og nesten en fjerdedel for fylkesmennenes vedkommende) som hevder at det er stort eller svært stort overlapp mellom disses virksomhet og virksomheten til andre statlige regioner. Videre er det faktisk slik at omlag en tredjedel av de statlige etatsledere mener at det i noen grad forekommer overlapp mellom deres og andre statlige regioners oppgaver. Det er på grunnlag av de data som her er presentert, selvsagt vanskelig å bedømme hvor "alvorlige" koordineringsproblemer som skapes av slikt overlapp mellom de ulike regionstyper.

Av denne grunn er det derfor vanskelig å si noe om hva som er grensene for anvendelsen av klubbteoretiske prinsipper i utformingen av den statlige regionale strukturen. Det som er interessant er at det regionale statlige generalistnivået – altså fylkesmannen – ikke synes å føle sine ansvarsområder mer berørt av annen statlig regional virksomhet enn de øvrige statsetater. I så fall kan det muligens hevdes at den regionale statlige struktur som er bygget opp ikke ”bærer med seg” noen sterke konflikter omkring hvilket kompetanseområde de ulike organer har.

I enkelte utfyllende kommentarer til spørsmålene om overlapp er det ikke noen spesielle saksområder som fremheves som problematiske. Dette kan tyde på at det er forholdsvis store lokale variasjoner knyttet til graden av overlapp mellom ulike oppgaver for de statlige regionene. Imidlertid er det en svak overvekt av de som har kommet med utfyllende kommentarer som nevner areal- og plansaker – og dette er jo en side ved enhver offentlig virksomhet som vil involvere koordineringsproblemer mellom ulike virksomheter.

I neste tabell vises svarene på spørsmålene om respondentene opplever overlapp mellom regionale statsetater og fylkeskommunen.

Tabell 5.4 *Opplever en at oppgaver og ansvarsområder til regionale statsetater og fylkeskommunen overlapper hverandre? Etter organisasjonstilhørighet. Prosent.*

	Kommuner	Fylkeskommuner	Brukerorganisasjoner	NHO/LO
Ikke / i liten grad	21	0	44	12
I noen grad	60	67	30	72
I stor/svært stor grad	14	22	4	6
Vet ikke	5	11	22	11
N=	180	8	81	18

Oppgavefordelingen i forhold til areal- og plansaker er sannsynligvis også forklaringen på at samtlige brukergrupper utenom brukerorganisasjonene mener at det er et visst overlapp mellom oppgavene til regionale statsetater og fylkeskommunen. Tabellen nedenfor viser imidlertid at verken fylkesmennene eller lederne for regionale statsetater deler denne oppfatningen.

Tabell 5.5 *Opplever statlige regionale organer/etater at oppgaver og ansvarsområder til regionale statsetater er overlappende med fylkeskommunens oppgaver? Prosent.*

	Fylkesmenn	Regionale statsetater
Ikke eller i liten grad	62	76
I noen grad	39	22
I stor/svært stor grad	0	1
Vet ikke		2
N=	13	115

### 5.3 Hvor god samordning?

I det foregående avsnittet har vi vist at det eksisterer et visst, men allikevel begrenset, problem med overlappende oppgaver mellom de statlige regionene. Overlappende oppgaver kan forklare at det er vanskelig å vite hvem som har ansvar for ulike oppgaver. Tallene sier imidlertid også noe om samordningsbehov. De viser at det foreligger et samordningsbehov slike etater i mellom og sannsynligvis også mellom disse og andre offentlige organer og private organisasjoner. Det spørsmålet vi skal se nærmere på i dette avsnittet er hvor god samordningen oppfattes å være mellom virksomheten til de statlige regionale etater og annen offentlig og privat virksomhet på regionalt og lokalt nivå.

Vi har tidligere i denne rapporten hevdet at karakteren ved de oppgaver som ivaretas av den regionale stat langt på vei er av profesjonell/byråkratisk karakter, med lite rom for skjønnsmessig beslutningsvirksomhet basert på politiske verdier og kriterier. Vårt hovedargument var at det overordnede prioriteringsspørsmålet så å si var avgjort i og med beslutningen om hvilke oppgaver regionene skulle ivareta og hvilken geografisk inndeling som skulle benyttes for ivaretagelsen av disse oppgaver. En antakelse som dette er først og fremst holdbar dersom det ikke forekommer sideeffekter eller eksternaliteter av de oppgaver som regionene ivaretar. Som vist foran er ikke denne antakelsen fullstendig holdbar; på visse områder er det overlapp mellom oppgavene til de statlige regioner og andre. I slike tilfeller oppstår det derfor også et samordningsbehov – en samordning som vil involvere visse politiske prioriteringsspørsmål. La oss derfor starte med å se i hvilket omfang det skjer en samordning mellom

regionale statlige etater i forhold til kommuner, fylkeskommuner og private organisasjoner. I tabellen nedenfor presenteres fordelingen av svarene på et spørsmål med følgende ordlyd: "Generelt sett, hvor godt synes du regionale statlige etater samordner sin virksomhet overfor institusjonen?"

Tabell 5.6 *Samordning av virksomhet mellom regional stat og ulike offentlige og private institusjoner/organisasjoner. Prosent.*

	Kommuner	Fylkeskommuner	Brukerorganisasjoner	NHO /LO
Svært/nokså godt	26	0	16	23
Varies mellom etatene	44	50	35	50
Nokså/svært dårlig	27	50	36	28
Vet ikke	2	-	13	-
N=	178	8	79	18

Samlet sett synes samordningen av de statlige regioners virksomhet å bli oppfattet som forholdsvis svak. I alle kategorier er det flere respondenter som hevder at samordningen er dårlig enn de som mener det motsatte, og samlet sett er det mellom en tredjedel og halvparten av respondentene som sier at samordningen varierer mellom etatene. Det er også her interessant å merke seg at det er de respondentene som har mest kontakt med regionale statsetater som er mest kritisk til regionale statsetaters samordning. 42 prosent av de som har mye kontakt mot 20 prosent av de med lite kontakt opplever samordningen som svak. Det er også slik at respondenter fra kommuner i fylker med spredt lokalisering av regionkontorer er de mest kritiske. Mens hver fjerde rådmann i kommuner med spredt lokaliserte regionkontor opplever at statlige regionkontorer samordner seg dårlig, mener 16 prosent av rådmennene i kommuner som ligger i fylker der regionkontorene er samlet dette.

Et påfallende trekk er at kommunene i mindre grad enn fylkeskommunene oppfatter at det er noen stor forekomst av samordningsproblemer. Dette kan skyldes at den regionale stat i høyere grad oppfattes som en konkurrent til fylkeskommunene enn hva den er i forhold til kommunene. Også oppgavefordelingen mellom

fylkeskommuner og kommunene kan være en forklaring på denne forskjellen.

La oss se nærmere på hvilke saksområder som – ifølge våre respondenter – uthever seg med for dårlig samordning. I spørreskjemaet ble det lagt inn et åpent spørsmål hvor respondentene kunne komme med egne erfaringer. I tabellen nedenfor presenteres de statsetatene som oftest ble nevnt av de ulike brukergruppene<sup>4</sup>

Tabell 5.7 *Regionale statsetater som brukergruppene opplever som dårlig samordnet.*

Kommuner	Organisasjoner (medlemmer)	LO/NHO (næringslivet)
Tilsynsmyndigheter generelt, Aetat, trygdeetaten, fylkesmannen (kan også være dårlig samordnet internt, for eksempel mellom areal/ plan og miljø), statens vegvesen	Helseforetak, trygdeetaten, fylkeslege	Arbeidstilsyn, mattilsyn, kystverket, statens vegvesen

I kommentarene er det fra kommunalt hold særlig samordningsproblemer knyttet til arealdisponeringen som fremheves som et problem. Dette gjelder i forhold til landbruksmyndighetene, miljømyndighetene og ikke minst veimyndighetene. Også manglende samordning mellom Aetat og trygdemyndighetene blir fremhevet av en del respondenter, men her pekes det på at etableringen av NAV vil kunne bøte på dette problemet.

I tillegg opplever flere av kommunene at tilsynsmyndighetene generelt er lite samordnet overfor kommunene, noe denne kommentaren fra en rådmann illustrerer; ”alle [tilsyn] kjem same året. Dette er påpeika, men tydelegvis liten vilje til å forbeta”. Flere av rådmennene i kommunene understrekte betydningen av fylkesmannens samordningsfunksjon når det gjaldt tilsynsmyndighetene.

Vi merker det eksempelvis godt når det gjelder tilsyn. Fylkesmannen samordner sine tilsyn på ulike områder, men for eksempel direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, datatilsynet og arbeidstilsynet "lever sitt eget liv" (Rådmann i en kommune)

Enkelte rådmenn tok også til orde for at fylkesmannens samordningsfunksjon burde styrkes;

<sup>4</sup> Ikke alle brukergruppene hadde besvart de åpne spørsmålene.

Fylkesmannen er flink i samordningssammenheng, men mangler nødvendig samordningsmyndighet overfor vegvesenet. Vegvesenet er en frispiller som bare ser sine egen behov og standarder helt uavhengig av helhetlig samfunnstenkning og samordning med andre, enten det er kommunale, fylkeskommunale eller statlige organer (Rådmann i en kommune).

Også når det gjaldt andre områder enn tilsyn ble fylkesmannens samordningsfunksjon understreket:

Samordning skjer gjerne ad-hoc, for eksempel i forbindelse med fugleinfluensa. Ellers gjør fylkeskommunen en del jobb med samordning gjennom fylkesplanarbeidet (Rådmann i en kommune)

I tabellen nedenfor presenterer vi svarfordelingen på et spørsmål om hvilke oppgaver som er preget av dårlig samordning. Denne tabellen omfatter bare respondenter fra kommunene og fylkeskommunene.

Tabell 5.8 *Innenfor hvilke saksområder mener du samordningen er for dårlig? Prosent.*

Saksområde	Kommuner	Fylkeskommuner
Helse- og sosialsektoren	37	38
Næring/plan/byggesaker	54	88
Beredskapsområdet	8	13
Utdanning/barnehagesektoren	8	63
Pleie- og omsorgssektoren	15	-
Miljøsektoren	44	63
Landbrukssektoren	29	88
Samferdselssektoren	41	50
Kultursektoren	-	50
N=	133	8

Ikke uventet er det spørsmål som har med arealdisponering og miljø som blir fremhevet når det gjelder dårlig samordning, noe også dette sitatet illustrerer:

---

For vår kommune, som er en distriktskommune, er næringsutvikling i bred forstand en svært viktig oppgave. Dette henger igjen sammen med arealdisponering, landbruk, miljøsaker og kommunikasjoner. Dette er et kritisk område der kommunen bruker mye ressurser opp mot ulike statsetater i tillegg til fylkeskommunen, hvor samordninga kunne vært bedre (Rådmann i en kommune).

Arealdisponering og miljø er saksområder som berører nesten alle former for offentlig og privat aktivitet – direkte og indirekte – og kan snarere oppfattes som et *aspekt* ved ulike former for offentlig virksomhet enn en sektor i seg selv. Både areal og miljø er også kjennetegnet ved at de begge virker begrensende på hvilke valgmuligheter man har når det gjelder offentlig og privat virksomhet for øvrig. Det betyr at slike spørsmål gir opphav til fordelingspolitiske konflikter, og dermed samordningsproblemer som ikke kan finne sin løsning gjennom regelorienterte eller profesjonelle problem-løsningsprosedyrer.

Av tabellen går det også frem at hver tredje kommune peker på helse- og sosialsektoren som et område hvor samordningen er for dårlig. Dette sitatet utdyper noe av problematikken kommunene rapporterer om.

Sykehusene kjører imidlertid sololøp på det meste uten å bry seg om hvilke signaler for eksempel departement og fylkesmannen gir til kommunen om ansvar og plikter (Rådmann i en kommune).

Hva så med den regionale stats egen oppfatning av sine samordningsproblemer? I tabellen nedenfor vises fordelingene av svarene på et spørsmål om hvor lett eller vanskelig det er å samordne de statlige regioners aktiviteter med hverandre. I tabellen har vi skilt svarene mellom fylkesmennene og andre regionale statsetater.



Tabell 5.9 *Hvor vanskelig er det å samordne fylkesmannens/ditt regionkontors virksomhet med andre regionale statsetaters virksomhet? Prosent.*

Vansker med samordning	Fylkesmenn	Regionale statsetater
Ikke vanskelig	15	32
Litt vanskelig	62	45
Nokså vanskelig	23	11
Vet ikke	-	11
N=	13	110

Som det fremgår av disse tallene opplever både fylkesmennene og andre regionale statsetater visse vansker med samordningen av sin virksomhet med andre statsetaters virksomhet, men det er et klart mindretall – en av fire fylkesmenn og en av ti regionale etatsledere – som er av den oppfatning at denne samordnende virksomheten er nokså vanskelig.

Hvordan vurderer representantene for de regionale statsetatene selv sin situasjon når det gjelder samordningen av virksomheten i forhold til andre offentlige og private organer/organisasjoner. I tabellen under presenterer vi svarfordelingen på et spørsmål om hvorvidt de regionale statsetater samordner sin virksomhet med andre statsetaters virksomhet i forhold til kommuner, næringslivsaktører eller andre brukergrupper. Her er det altså snakk om den horisontale samordningen statsetatene imellom i forhold til saker som angår kommuner osv.

Tabell 5.10 *Regionale statsetaters samordning seg i mellom av virksomhet som berører kommuner, næringslivsaktører og andre brukergrupper. Prosent.*

Samordning av virksomhet	Prosent
Ikke i det hele tatt	5
I liten grad	18
I noen grad	47
I stor grad	20
I svært stor grad	9
Vet ikke/ingen mening	1
Total N=100 %	113

Som tallene klart viser er det bare et mindretall – knapt en fjerdedel - av de regionale statsetatene som - seg imellom - ikke eller i liten grad foretar en samordning av sin virksomhet overfor kommuner og andre. Nærmere halvparten av respondentene svarer at de samordner i noen grad, mens om lag tre av ti etater svarer at de samordner i stor eller svært stor grad. Når vi vurderer tall som dette er det viktig å minne seg om at behovet for samordning kan være svært forskjellig etatene i mellom. Det er for eksempel vanskelig å se hva slags akutte samordningsbehov i forhold til andre typer statsetater for eksempel statsarkivene eller Meteorologisk institutt skulle ha, og i det spørsmålet som ligger til grunn for tabellen tas det ingen forbehold for varierende samordningsbehov etatene i mellom. Ikke minst på denne bakgrunn er det ikke urimelig å hevde at samordningsbestrebelsene mellom de ulike regionale statsetater har et forholdsvis stort omfang.

Alt i alt viser de presenterte resultatene at man står overfor et visst samordningsproblem, men dette er klart mindre omfattende enn man kanskje kunne ha forventet gitt det omfanget som den regionale staten etter hvert har fått. At problemet ikke må overvurderes viser også svarene på spørsmålet om hvorvidt ulike brukergrupper opplever å få motstridende informasjon, signaler eller svar fra de ulike virksomhetene.

Tabell 5.11 *Opplever ulike brukergrupper å få motstridende informasjon, signaler eller svar fra de ulike virksomhetene? Prosent.*

Grad av overlapp	Kommuner	Fylkes- kommuner	Bruker- organisasjoner	NHO/ LO
Ikke / i liten grad	60	38	39	78
I noen grad	30	50	38	17
I stor/svært stor grad	6	0	6	0
Vet ikke	4	12	17	6
N=	178	8	79	18

Nesten ingen organer eller organisasjoner gir uttrykk for at dette forekommer i stor eller svært stor grad. Litt under en tredjedel av kommunene sier at dette forekommer i noen grad, og en noe større andel av brukerorganisasjonene mener det samme. Men i hovedsak svarer et klart flertall av respondentene at dette ikke forekommer i særlig grad eller i det hele tatt. Særlig er det interessant å merke seg at så høy andel som 78 prosent av respondentene fra NHO/LO mener det ikke er noe problem med motstridende informasjon.

Samlet viser svarene på våre spørsmål at den regionale statsforvaltning fremstår som noe uoversiktlig med uklar ansvarsfordeling og overlappende oppgaver for et ikke ubetydelig antall av våre respondenter. Det er særlig grunn til å legge merke til at det er de som har mest kontakt med regionale statsetater, og som i så måte har størst erfaring med regionale statsetater, som er mest kritisk. Samtidig er det ingen grunn til å "overdramatisere" de tallene som framkommer. Stort sett er dagens regionale forvaltningsstruktur kjennetegnet av ryddighet og klart atskilte forvaltningsoppgaver, men på noen områder, f.eks. i forhold til plan- og arealsaker, oppleves ansvarsfordelingen som noe mer uryddig enn på andre områder.

## 5.4 Årsaker til manglende samordning

I forhold til fremtidige reformer av den regionale staten er kanskje det viktigste spørsmålet hva som er årsakene til de samordningsproblemerne man måtte ha på dette nivået – bortsett fra det faktum at selve antallet regionale inndelinger i seg selv bidrar til en fragmentering av tjenesteyting og problemløsning i de ulike deler av landet – og særlig i forhold til offentlige institusjoner og private bedrifter og organisasjo-

ner. I tabellen under presenteres svarene på fem forskjellige påstander om årsakene til manglende samordning.

Tabell 5.12 *Prosentandel som er enig/uenig i at følgende forhold er årsaker til manglende samordning. Prosent som sier helt eller nokså enig.*

Påstand	Kommuner	Fylkeskommunen	Brukerorganisasjoner	NHO/LO	Fylkesmannen	Regionale statsetater
Forskjellig geografisk inndeling	62	88	42	78	46	49
Antall regionale statsetater er for stort	77	57	53	77	27	22
Ulik departementstilknytning (tilknytningsform) *	77	88	48	69	46	46
Ulik etatskultur	75	75	60	85	73	45
N=	124-125	7-8	59-63	13	11	79-80

\* I spørreskjemaet ble dette formulert på følgende måte: De regionale statsetatene har ulik tilknytning til overordnet departement (forvaltningsorgan, statsbedrift, statsforetak osv.)

Som vi ser av tabellen går det et skille i begrunnelsen for den manglende samordningen mellom de statlige regionale organer – herunder fylkesmannen – på den ene siden og regionale og kommunale folkevalgte organer på den annen. Brukerorganisasjonene og NHO og LO befinner seg i en slags mellomposisjon når det gjelder svarende på disse påstandene.

Fra kommunenes og fylkeskommunenes side vektlegges alle de fire elementene som er innebygd i de påstandene som respondentene ble bedt om å ta stilling til, og der ulikheter i departemental tilknytning synes å veie litt tyngre enn de andre tre forklaringene. Mange av respondentene anser variasjoner i tilknytningsform som å være en

viktigere årsak enn geografisk inndeling. Fragmentering og dårlig samordning er etter manges oppfatning i større utstrekning et resultat av fristillingen av statlige virksomheter.

At etatskultur trekkes fram som en så sentral forklaringsfaktor i forhold til samordningsutfordringer er også interessant i denne sammenhengen. Vurderer man dette svaret i forhold til mulighetene for å forbedre samordningen gjennom organisatoriske endringer, kan en slik strategi lett komme til å mislykkes på grunn av det faktum at ulikheter i etatskultur av alle respondenter fremheves som en meget viktig årsak til manglende samordning. Endringer av interne organisasjonskulturer er en omstendelig og langvarig prosess som neppe lar seg løse gjennom nye grensedragninger eller reorganiseringer i forhold til andre regionale enheter.

## 5.5 Konkluderende merknader

Utgangspunktet for dette kapittelet var at den vekst man har hatt i spesialiserte statsetater på regionalt nivå kan føre til problemer i koordineringen av oppgavene etatene i mellom og ikke minst mellom de statlige regionale etatene og kommuner, fylkeskommuner, og bruker- og næringsorganisasjoner. De data som er presentert her gir i noen grad støtte til en slik antakelse. Det er store variasjoner i svarene mellom for eksempel kommuner og fylkeskommuner, men alt i alt antyder svarene at fordelingen av oppgaveansvaret kan være noe utydelig og uoversiktlig. Samtidig er det en svært liten andel av respondentene – med unntak av fylkeskommunene – som oppfatter at det er stort overlapp i oppgavene til de ulike statlige regionale etatene. Vel 50 prosent av alle respondenter mener riktignok at det er ”noen grad” av overlapp mellom disse etaters oppgaver, men dette kan dreie seg om forholdsvise marginale sider ved virksomheten til disse statlige regionene. Det er i denne sammenheng interessant å merke seg at et klart flertall av regionale etatsleder og fylkesmenn mener det ikke eller i liten grad er et overlapp i disse organers virksomhet.

Når det gjelder samordningsbestrebelsene mellom de regionale etatene er oppfatningene blant våre respondenter at den er forholdsvis svak. Over en fjerdedel av alle respondenter mener denne samordningen er nokså eller svært dårlig, mens knapt en av fem mener den er god. På spørsmål om innenfor hvilke saksområder samordningen er dårligst, pekes det først og fremst på saker som har med arealforvaltning og miljø å gjøre. Dette er oppgaver som ofte bringer fordelingspolitiske tema på banen, og som derfor lett blir konfliktfylte og ”politiserte”.

Når det til sist gjelder eventuelle årsaker til svak samordning peker respondentene på flere faktorer av nokså likeverdig betydning. Det er imidlertid verdt å merke seg at forskjeller i geografisk inndeling ikke vurderes som en dominerende årsak. Oppfatningen av disse årsakene varierer imidlertid med ståstedet til den enkelte respondent, og kan i den forstand mer være uttrykk for respondentenes egne preferanser for hvordan den regionale stat skal organiseres enn et uttrykk for hva som er de egentlige årsaker til samordningsproblemene.

## 6 Konsekvenser av ulike geografiske inndeling av regional stat

### 6.1 Innledning

En sentral problemstilling i denne studien har vært å kartlegge konsekvensene av eventuelle samordningsproblemer som har sin årsak i at regionale statsetater opererer med ulike geografiske inndelinger. Litteraturen inneholder flere eksempler på konsekvenser av manglende samordning (se for eksempel Jacobsen 1993). I dette kapitlet vil brukergruppens vurderinger bli presentert, og vi har også fått med vurderingene fra de regionale statskontorene. Respondentgruppene ble i surveyene spurt om mulige konsekvenser på følgende områder:

- a) Får manglende samordning konsekvenser for effektiv ressursutnyttelse, tilgjengelighet og innsyn i offentlig sektor?
- b) Får manglende samordning konsekvenser for myndighetenes muligheter til å ha et tilfredsstillende tjenestetilbud og sikre innbyggernes rettssikkerhet?
- c) Får manglende samordning konsekvenser for kommunalt selvstyre?
- d) Får manglende samordning konsekvenser for mulighetene for næringsutvikling?

Kommunenes vurderinger har vært av spesiell interesse, og vi var her interessert i å se på om vi fant variasjoner etter kommunestørrelse. I

---

de tilfeller hvor forskjellene mellom store, mellomstore og små kommuner<sup>5</sup> er markant vil det bli kommentert i teksten.

I analysene har vi også sett om vi fant variasjoner etter lokaliseringsindeksen, altså om kommunene tilhører et fylke med høy, middels eller lav "tetthet" av regionale statskontorer (lokaliseringsindeksen, jfr kapittel 2).

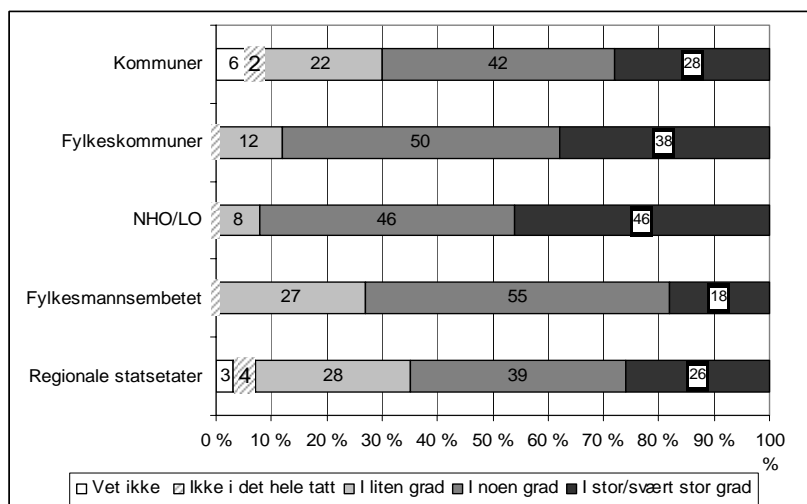
## 6.2 Effektiv ressursutnyttelse, informasjon og innsyn

En hovedbegrunnelse for utformingen av et regionalt styringssystem basert på klubbteoretiske prinsipper, er at dette vil bidra til effektiv ivaretagelse av tjenesteytingen innenfor den enkelte region og dermed en effektiv utnyttelse av ressursene. I denne forstand skulle man derfor anta at den regionale stat gjennomgående bidrar til en bedre ressursutnyttelse enn alternative modeller for organiseringen av offentlig virksomhet på regionalt nivå. I hvilken grad finner vi empirisk støtte til denne antakelsen? Opplever brukergruppene at den geografiske inndelingen fører til god eller dårlig ressursutnyttelse? Har den geografiske inndelingen av regional stat ført til økte kostnader for respondentgruppene? Dette er sentrale spørsmål når man skal se på konsekvenser for effektiv ressursutnyttelse i offentlig sektor. Figuren nedenfor gir en oversikt over svarene til de ulike respondentgruppene.

---

<sup>5</sup> Store kommuner er kommuner med mer enn 9000 innbyggere, mellomstore kommuner er kommuner med mellom 3000 og 9000 innbyggere, og små kommuner er kommuner med færre enn 3000 innbyggere.



Figur 6.1 *Ulikheter i geografisk inndeling medfører økte kostnader*

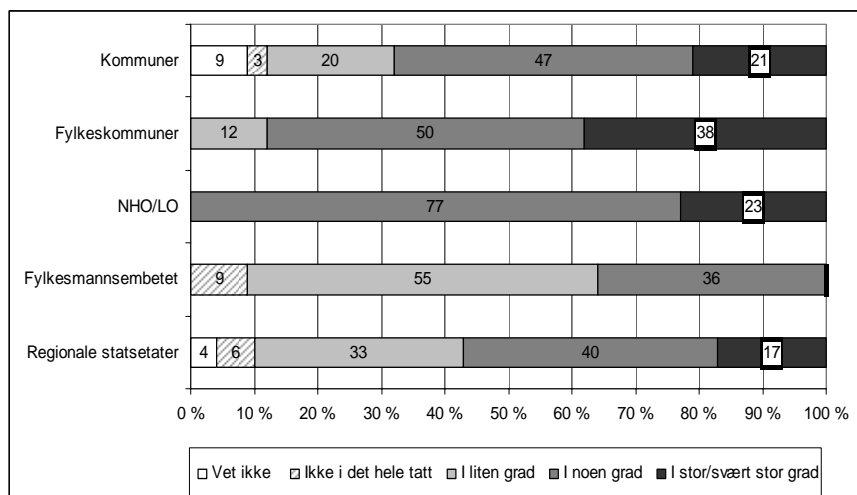
Av figuren ser vi at det særlig er fylkekommunene og næringslivsorganisasjonene som rapporterer om at den geografiske inndelingen medfører økte kostnader. Ser man på den andelen som svarer i stor/svært stor og i noen grad, er det tre av fire kommuner som rapporterer om det samme, og her finner vi liten eller ingen variasjon etter kommunestørrelse eller lokaliseringsindeks. Samlet sett gir disse tallene og denne figuren liten støtte til den implisitte antakelsen om kostnadseffektivitet som ligger til grunn for det teoretiske grunnlaget for utviklingen av den statlige regionale strukturen.

Et annet interessant funn er at over 70 prosent av fylkesmannsembetene og rundt 65 prosent av de andre regionale statsetatene rapporterer om økte kostnader (i noen /stor/ svært stor grad). Her finner vi imidlertid variasjoner etter hvilke hovedoppgaver de regionale statsetatene har. Mens de som har tjenesteyting som hovedoppgave i liten grad opplever dette, opplever hele 36 prosent av de som holder på med tilsyn og kontroll at den geografiske inndelingen i stor og svært stor grad medfører økte kostnader for etaten.

Økte kostnader kan skyldes forskjellige forhold, og i undersøkelsen ønsket vi å få mer spesifisert kunnskap om hva som ligger til grunn for dette. Respondentene ble derfor spurt om inndelingen har ført til økt møtevirksomhet, økt reisevirksomhet og økt saksbehandlingstid. Dette er forhold som alle kan bidra til økte kostnader. Den neste

figuren viser gruppenes rapportering av om inndelingen medfører økt møtevirksomhet.

Figur 6.2 *Ulikheter i geografisk inndeling medfører økt møtevirksomhet*

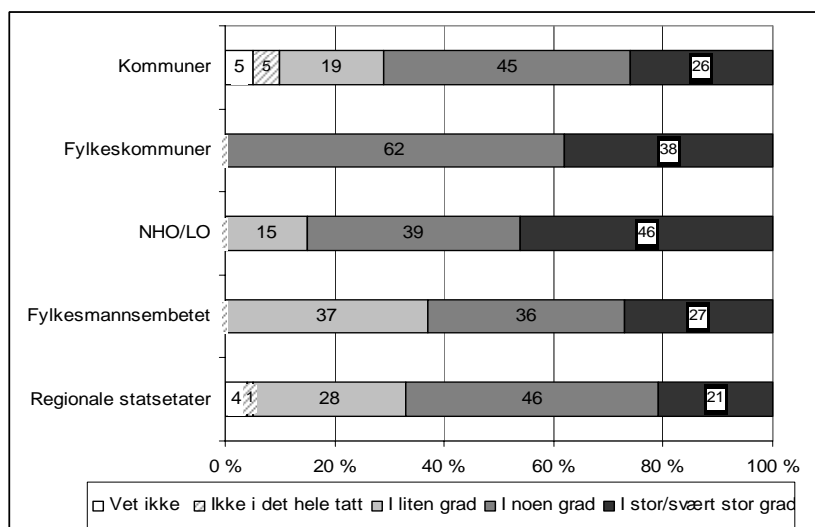


Av figuren ser vi at både kommuner, fylkeskommuner og næringslivsorganisasjonene rapporterer om økt møtevirksomhet som en konsekvens av den geografiske inndelingen. Mellom 90 og 100 prosent av fylkeskommunene og næringslivsorganisasjonene opplever dette i noen, stor eller svært stor grad. Rundt 70 prosent av kommunene opplever det samme, og her finner vi ingen store variasjoner etter kommunestørrelse. Vi finner derimot variasjon etter lokaliseringsindeksen. Av kommuner som tilhører fylker med lav tetthet av statlige regionkontorer oppgir 32 prosent at geografisk inndeling i stor og svært stor grad medfører økt møtevirksomhet, mens bare 19 prosent av kommuner i fylker med høy tetthet oppgir det samme.

Også de regionale statskontorene og fylkesmannsembetet opplever at den geografiske inndelingen fører til økt møtevirksomhet. Blant de regionale statskontorene finner vi variasjon etter hva de har som hovedoppgave. Av kontorer med kontroll og tilsyn som hovedoppgave oppgir 26 prosent at geografisk inndeling i stor og svært stor grad medfører økt møtevirksomhet, mens bare 7 prosent av kontorer som har tjenesteyting som hovedoppgave oppgir det samme.

Respondentgruppene ble også spurt om ulikheter i geografisk inndeling medfører økt reisevirksomhet.

Figur 6.3 *Ulikheter i geografisk inndeling medfører økt reisevirksomhet*

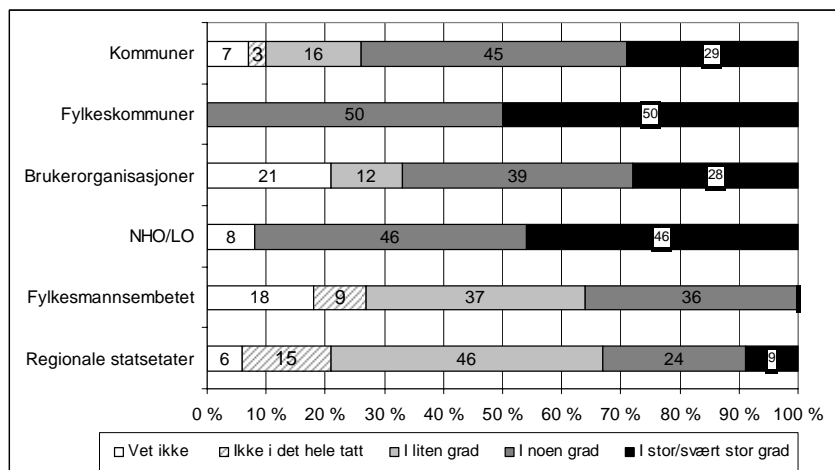


Også her finner vi noe av det samme mønsteret som i forrige figur. Både kommuner, fylkeskommuner og næringslivsorganisasjonene rapporterer at den geografiske inndelingen medfører økt reisevirksomhet for dem. For kommuner varierer dette imidlertid etter størrelsen. Mens 30 prosent av kommunene med under 9000 innbyggere oppgir at de i stor og svært stor grad opplever økt reisevirksomhet, rapporterer bare 17 prosent av kommunene med over 9000 innbyggere det samme. Dette kan antagelig forklares med at det er store kommuner som blir valgt som lokalisering for de regionale statskontorene, noe som reduserer store kommuners reisebehov. Vi finner også variasjoner etter lokaliseringsindeksen. Mens 36 prosent av kommunene i fylker med lav tetthet av regionale statskontorer i stor og svært stor grad opplever økt reisevirksomhet, oppgir bare halvparten av kommunene i fylker med middels tetthet det samme. Likevel opplever så mange som 26 prosent av kommunene i fylker med høy tetthet det samme.

Når det gjelder regionale statskontorer opplever også et flertall av dem at den geografiske inndelingen fører til økt reisevirksomhet. Her finner vi variasjon etter oppgavetype. Mens 25-28 prosent av statskontorene som har infrastrukturforvaltning og kontroll/tilsyn som hovedoppgave rapporterer at inndelingen i stor og svært stor grad fører til økt reisevirksomhet, oppgir bare 8 prosent av de som har tjenesteyting som hovedoppgave det samme.

Et siste spørsmål som går på dårlig ressursutnyttelse er om den geografiske inndeling medfører økt saksbehandlingstid. Respondentgruppens svar på dette spørsmålet fremgår av figuren under.

Figur 6.4 *Ulikheter i geografisk inndeling medfører økt saksbehandlingstid*



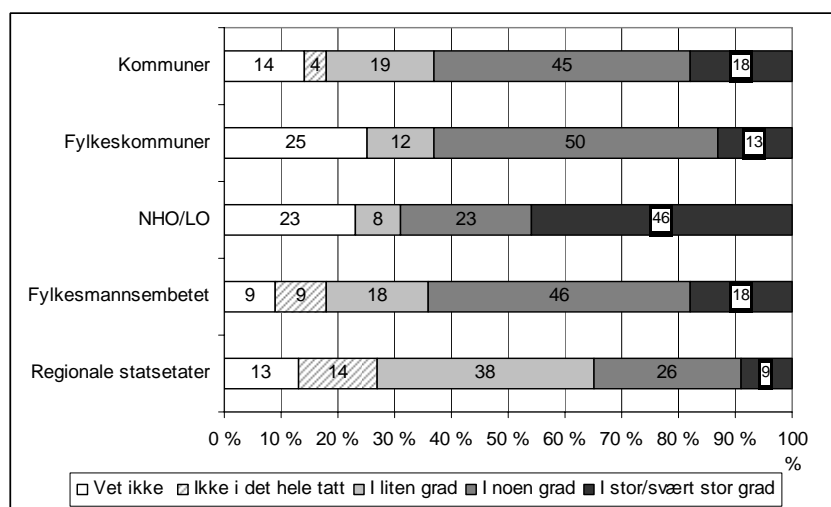
Også her ser vi noe av det samme mønsteret; et klart flertall av både kommuner, fylkeskommuner og næringslivsorganisasjonene opplever dette som et problem. Her finner vi bare små variasjoner etter kommunistørrelse. Kommuner over 9000 innbyggere opplever i litt mindre grad enn de andre kommunene dette som et problem. Det er ingen forskjell å spore etter lokaliseringsindeksen. Brukerorganisasjoner opplever i mindre grad at den geografiske inndelingen fører til økt saksbehandlingstid, mens regionale statsetater i svært liten grad opplever dette.

Det disse resultatene samlet viser er at antakelsen om effektiviseringsgevinster knyttet til denne form for spesialisert statlig organisering av den regionale forvaltningen må modifiseres. I denne sammenheng er det viktig å foreta en sontring mellom de enkelte regionale enheters egen interne kostnader og effektivitet og de kostnader og effektivitetsgevinster/-tap som andre organer har av denne statlige regionale organiseringen. Det vi her i hovedsak ser på er det siste: altså de kostnader som bæres av andre enn de enkelte regionale enheter. I forhold til det enkelte regionale kontor kan effektiviseringsgevinstene være betydelige, selv om de aggregerte samfunnsmessige effekter peker i motsatt retning. Alt i alt tyder de

data som her er presentert på at ressursutnyttelsen i tilknytning til de statlige regioner ikke synes å være spesielt gunstig.

Et annet hovedspørsmål er om ulik geografisk inndelingen kan ha uheldige effekter for informasjonsflyt, tilgjengelighet og innsyn i offentlig sektor. Brukergruppene ble først spurt om de opplevde at ulikheter i geografisk inndeling førte til at de fikk manglende eller tilfeldig informasjon.

Figur 6.5 *Ulikheter i geografisk inndeling medfører manglende eller tilfeldig informasjon til kommuner/ fylkeskommuner/ næringslivsaktører/ andre brukergrupper.*

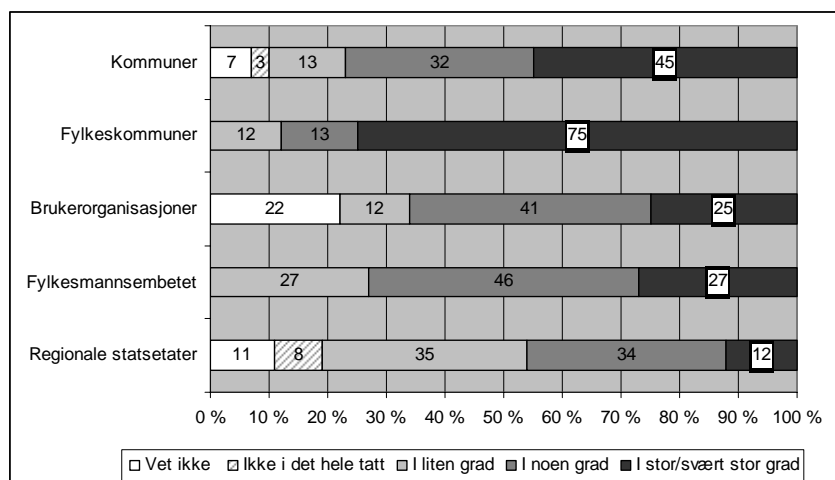


Av figuren går det frem at et klart flertall, over 60 prosent av kommuner, fylkeskommuner og næringslivsorganisasjonene, rapporterer at det er et problem med manglende eller tilfeldig informasjon. Spesielt stort oppleves problemet for regionkontorene til LO og NHO. Vi finner bare marginale forskjeller etter kommune- og fylkestørrelse og lokaliseringsindeks.

Mer overraskende er det at fylkesmannsembetet i like stor grad rapporterer at dette er et problem, mens bare en tredjedel av regionale statsetater rapporterer om det samme.

Har så den ulike geografiske inndelingen konsekvenser for innbyggernes tilgjengelighet og innsyn i statlig virksomhet?

Figur 6.6 *Fører ulik geografisk inndeling av regional stat til begrensninger for innbyggers (medlemmers) tilgjengelighet til og innsyn i statlig virksomhet?*



Ut fra en demokratisk synsvinkel er de tallene som presenteres i figuren overfor meget tankevekkende. Med unntak av respondentene fra de regionale statsetater, er det et meget klart flertall av alle andre respondenter som mener den ulike geografiske inndelingen skaper begrensninger for innbyggers tilgjengelighet og innsyn i den regionale statlige virksomheten. Av figuren går det frem at det i særlig grad er fylkeskommuner og kommuner som opplever dette. Tre av fire fylkeskommuner oppgir at de i stor og svært stor grad opplever at ulik geografisk inndeling medfører begrensninger for tilgjengelighet og innsyn for innbyggerne, og hver annen kommune opplever det samme. Her finner vi bare marginale forskjeller etter kommunestørrelse, men vi finner tydeligere forskjeller etter lokaliseringsindeksen. Mens bare en av tre kommuner i fylker med høy tetthet av statlige regionkontorer rapporterer at dette er et problem, gjør annenhver kommune i fylker med lav tetthet av statlige regionkontorer det samme.

Både brukerorganisasjoner, fylkesmannsembetet og andre regionale statskontorer opplever i mindre grad at dette er et stort problem.

Samlet viser disse tallene at utviklingen av den regionale statlige struktur med spesialiserte oppgaver og varierende geografiske ansvarsområder kan stå i et problematisk forhold til demokratiske styringsformer. I forhold til de argumenter om innholdet av de regionale oppgavene som vi har diskutert tidligere kan man imidlertid reise spørsmål om hvor alvorlig denne indikasjonen på forekomsten av et demokratisk underskudd er her. Gitt de oppgaver den regionale

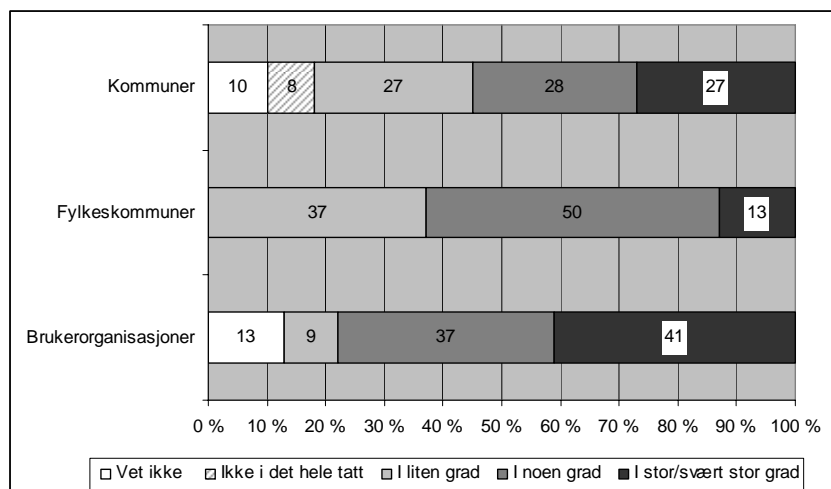
statlige virksomheten har, forutsettes den løpende drift ikke å være påvirket av vekslende preferanser i befolkningen og blant brukerne. I denne forstand vil ikke manglende innsyn i de statlige regioners virksomhet være noe stort problem.

### 6.3 Tilfredsstillende tjenestetilbud og oppgaveivaretagelse

Får manglende samordning på grunn av ulik geografisk inndeling konsekvenser for myndighetenes muligheter til å ha et tilfredsstillende tjenestetilbud for innbyggerne? Og får det konsekvenser for innbyggernes rettssikkerhet?

Figuren nedenfor gir en oversikt over hva kommuner, fylkeskommuner og brukerorganisasjoner mener i spørsmålet om den geografiske inndelingen påvirker evnen til å gi et tilfredsstillende tjenestetilbud.

Figur 6.7 *Fører ulik geografisk inndeling av regional stat til begrensninger for kommuners og fylkeskommuners mulighet til å gi innbyggerne (medlemmene) et tilfredsstillende tjenestetilbud?*



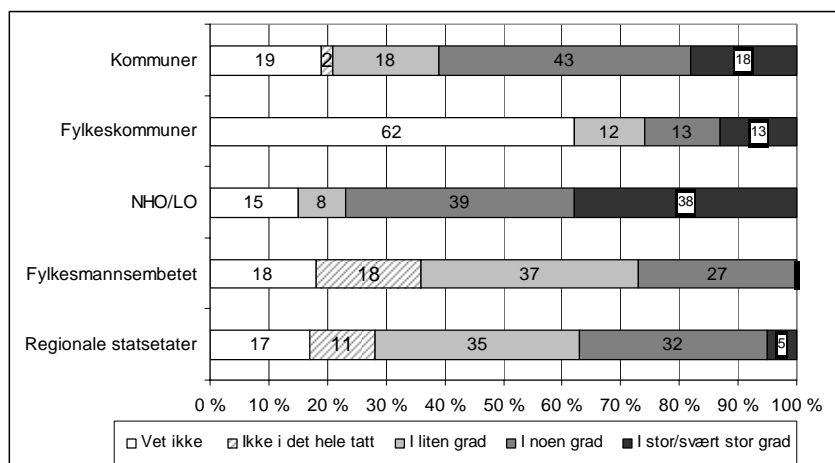
Denne tabellen gir et stykke på vei en betinget støtte til vårt argument om det noe avpolitiserte trekket ved de regionale statsetaters virksomhet. En forholdsvis liten andel av respondentene fra kommuner og fylkeskommuner mener denne virksomheten representerer

begrensninger for deres mulighet til å yte et tilfredsstillende tjenestetilbud til befolkningen. Her ser vi også at det først og fremst er brukerorganisasjonene som anser dette som problematisk. Vi finner en viss forskjell etter kommunestørrelse; en noe større andel av de største kommunene enn av de mindre kommunene opplever at dette er et problem.

I fortolkningen av disse svarene er det viktig også å "ta høyde" for den mulighet at oppgavene for noen statlige etater faktisk er å påføre kommuner, fylkeskommuner og næringslivet begrensninger i forhold til deres virksomhet. Nesten all tilsynsvirksomhet er av denne karakter. Av denne grunn er det derfor ikke mulig å hevde at slike begrensninger representerer en negativ konsekvens for det regionale eller lokale selvstyret.

Opplever så respondentgruppene at den ulike geografiske inndelingen fører til at de (eller de gruppene de representerer) blir forskjellsbehandlet i møte med den regionale stat?

Figur 6.8 *Ulikheter i geografisk inndeling medfører ulik behandling av kommuner/ fylkeskommuner/ næringslivsaktører/ andre brukergrupper*



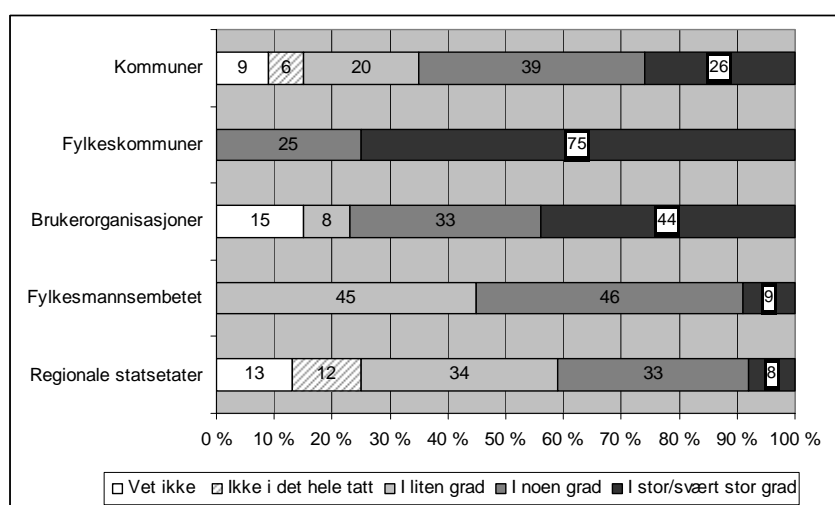
Som det går frem av figuren er det først og fremst næringslivsorganisasjonene som opplever at inndelingen fører til ulik behandling av de næringslivs- og arbeidsmarkedsaktørene de representerer. Nesten 40 prosent oppgir at dette i stor eller svært stor grad er tilfellet. Også kommuner rapporterer om at de opplever dette, en av fem rapporterer at dette i stor eller svært stor grad er tilfelle. Tar man med de som svarer i noen grad, er tallet oppe i over 60 prosent. Også her



finner vi forskjeller etter lokaliseringsindeksen. Problemet oppleves aller størst blant kommuner som ligger i fylker med lav tetthet av statlige regionkontorer (68 prosent oppgir i noen/stor/svært stor grad), mens atskillig færre (49 prosent) av kommunene i fylker med høy tetthet opplever dette som et problem. Kommunestørrelse har imidlertid ingen betydning for svaret.

Får manglende samordning grunnet ulik geografisk inndeling konsekvenser for innbyggernes rettsikkerhet? Figuren nedenfor gjengir respondentgruppens inntrykk.

Figur 6.9 *Fører ulik geografisk inndeling av regional stat til begrensninger for innbyggers (medlemmers) muligheter til å ivareta sine rettigheter vis a vis offentlige organer?*

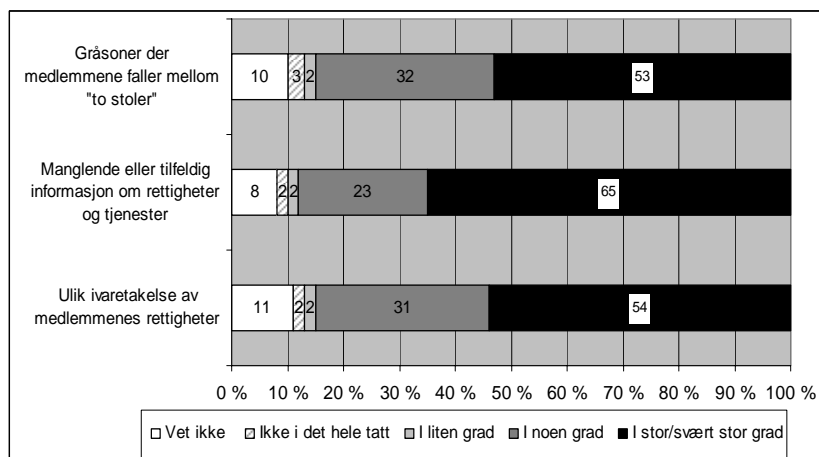


Så mange som tre av fire fylkeskommuner mener at inndelingen i stor og svært stor grad medfører begrensninger for ivaretagelsen av innbyggernes rettigheter vis a vis offentlige organer. Tallet er lavere for kommunene, men tar vi med de som oppgir ” i noen grad”, er vi oppe i hele 65 prosent. Problemet oppleves størst i kommuner som ligger i fylker med lav tetthet av statlige regionkontorer, selv om forskjellene ikke er så markante. Vi finner imidlertid ingen variasjon etter kommunestørrelse.

Når det gjelder spørsmålet om innbyggernes rettigheter har vi vært spesielt oppmerksomme på å få med brukerorganisasjonenes erfaringer. I denne figuren ser vi at også brukerorganisasjonene opplever at inndelingen begrenser medlemmenes ivaretagelse av sine rettigheter. Hele 44 prosent oppgir at dette i stor eller svært stor grad

medfører begrensninger for ivaretagelsen av medlemmenes rettigheter. Siden brukerorganisasjonene har førstehånds kjennskap til hva slags problemer deres medlemmer står overfor i møtet med det offentlige tjenesteapparatet, la vi inn flere spørsmål som omhandlet dette temafeltet. Figuren nedenfor viser en oversikt over andre konsekvenser den manglende samordningen kan føre til.

Figur 6.10 Brukerorganisasjoners inntrykk av om ulik geografisk inndeling medfører (total N = 83, Valid N=61):



Her går det klart frem at et stort flertall av organisasjonenes regionkontorer opplever at inndelingen fører til "gråsoner", manglende informasjon om rettigheter og tjenester, og til ulik ivaretagelse av medlemmenes rettigheter.

Siden studien baserer seg på kvantitative undersøkelser har vi ikke hatt anledning til å gå i dybden for å finne ut mer spesifikt hvor problemene oppstår. I de åpne spørsmålene i undersøkelsen trekkes imidlertid manglende samordning mellom helseforetakene, trygdeetaten, fylkeslegen (under fylkesmannsembetet) og Aetat frem.

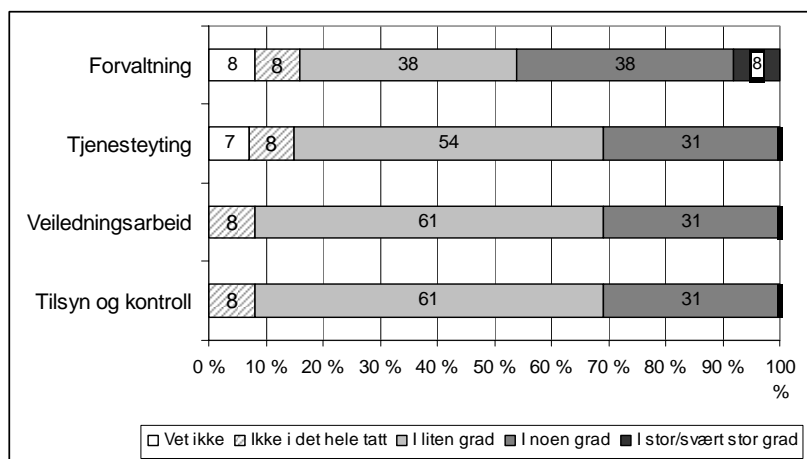
Samlet bidrar disse tallene til å understreke hvilke demokratiske problemer utviklingen av den regionale statsforvaltningen kan medføre. En stor andel av respondentene fra alle kategorier – og så mye som 40 prosent av respondentene fra de regionale statsetater – hevder at dagens geografiske inndeling av den regionale stat skaper problemer for den enkelte borger m.h.t. å ivareta sine rettigheter. Selv om dette ikke gjelder virksomheten til alle statsregioner, synes problemet å ha et såpass stort omfang at organisatoriske reformer når det gjelder inndelingsprinsipper bør vurderes. Hvis dagens inndeling

reelt innebærer at befolkningen ikke får ivaretatt sine rettigheter – eller har problemer med dette – representerer dette også et brudd på en klubbteoretisk begrunnelse for den inndelingen man har.

En viktig oppgave for regional stat er å se til at kommunene skal ivareta sine oppgaver, og sikrer sine innbyggere et godt tjenestetilbud og at rettighetene deres blir ivaretatt. Men regional stat innehar også andre viktige oppgaver, som i vel så stor grad er knyttet til å sikre innbyggernes rettigheter. Legger manglende samordning på grunn av ulik inndeling begrensninger for hvordan regional stat klarer å ivareta sine oppgaver?

I figuren nedenfor vises fylkesmennenes svar på dette spørsmålet.

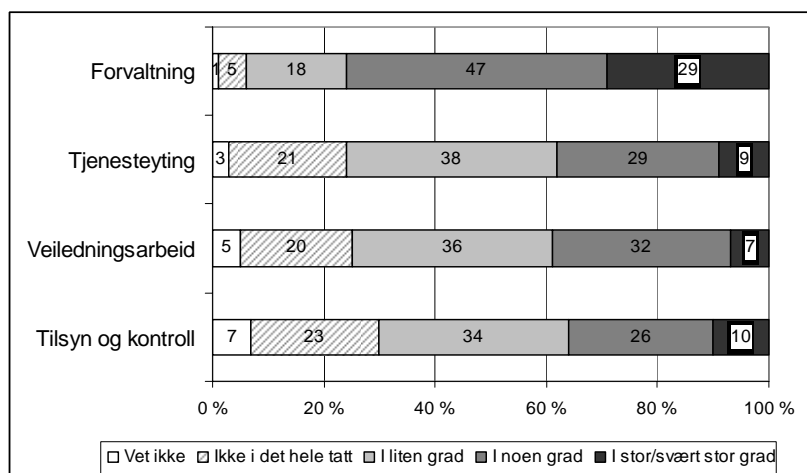
Figur 6.11 *Fylkesmennenes inntrykk av om ulik geografisk inndeling av regionale statsetater utfordrer ivaretakelsen av følgende oppgaver: (N=13)*



Her ser vi at hver tredje fylkesmann mener den ulike inndelingen medfører utfordringer for Fylkesmannsembetets ivaretakelse av sine oppgaver. Særlig innebærer dette en utfordring i forhold til forvaltningsoppgavene til embetet. Likevel er det få som opplever dette som et stort problem.

I hvor stor grad rapporterer andre regionale statsetater om det samme? Figuren nedenfor viser svarfordelingen.

Figur 6.12 *Regional stats inntrykk av om ulik geografisk inndeling av regionale statsetater utfordrer ivaretakelsen av følgende oppgaver: (N=122)*

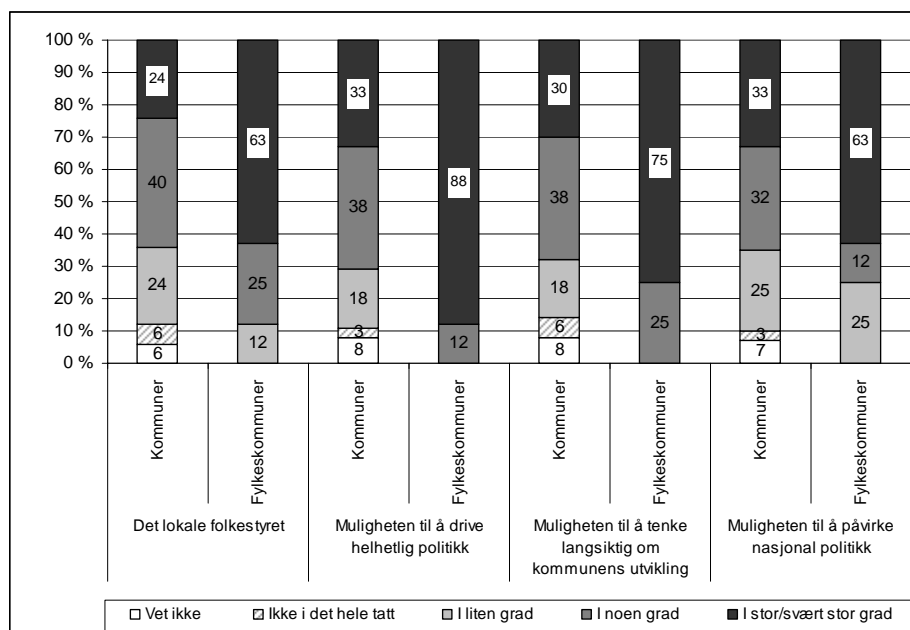


Også de andre regionale statskontorene rapporterer at det først og fremst er ivaretakelsen av forvaltningsoppgavene som utfordres av den ulike geografiske inndelingen. Nesten 80 prosent rapporterer dette, mens snittet når det gjelder de andre oppgavetyper ligger på rundt 40 prosent. Når det gjelder kontroll og tilsynsoppgavene finner vi imidlertid variasjon etter oppgavetype. Annenhver respondent som selv arbeider med kontroll og tilsyn opplever den geografiske inndelingen som et problem, mens bare en av fire som arbeider med andre typer av oppgaver opplever det som et problem.

## 6.4 Lokaldemokrati og kommunalt selvstyre

Som vi var inne på i forrige avsnitt, synes variasjoner i den geografiske inndelingen av den regionale stat å skape visse problemer av demokratisk karakter – bl.a. gjennom å vanskeliggjøre muligheten for borgerne til å hevde og ivareta sine rettigheter i forhold til offentlige organer. Her skal vi forfølge spørsmålet om demokratiske implikasjoner av organiseringen av den regionale stat ved å spørre om manglende samordning på grunn av ulik geografisk inndeling får noen konsekvenser for det kommunale selvstyret? Vi har spurt kommuner og fylkeskommuner om dette, og svarene gjengis i figuren nedenfor.

Figur 6.13 *Kommuners og fylkeskommuners inntrykk av om ulik geografisk inndeling av regional stat fører til begrensninger for:*



Det mest slående funnet i denne figuren er at fylkeskommuner i langt større grad enn kommuner opplever at det kommunale selvstyre utfordres eller begrenses av den geografiske inndelingen av regional stat. Denne tendensen ser vi på alle de forskjellige områdene det ble spurt om.

Hver fjerde kommune, og hele 63 prosent av fylkeskommunene, oppgir at den geografiske inndelingen i stor eller svært stor grad fører til begrensninger for det *lokale folkestyret*. Her finner vi imidlertid markante forskjeller etter kommunestørrelse. Mens 30 prosent av kommunene over 3000 innbyggere rapporterer dette, er det bare 11 prosent av kommunene med mindre enn 3000 innbyggere som rapporterer tilsvarende. I tillegg ser vi variasjon etter lokaliseringsindeksen. Mens bare 14 prosent av kommunene i fylker med høy tetthet av regionale statskontor rapporterer dette, gjør rundt 30 prosent i kommuner som ligger i fylker med middels eller lav tetthet det samme.

Når det gjelder muligheten til å *drive helhetlig politikk* opplever nesten 90 prosent av fylkeskommunene, og hver tredje kommune, at dette begrenses av manglende samordning på grunn av ulik geografisk

inndeling. Også her finner vi de samme variasjonene etter kommune-størrelse. Mens rundt 40 prosent av kommunene over 3000 innbyggere rapporterer dette, gjør bare 22 prosent av de minste kommunene det samme.

Lokalisering av statlige regionkontorer har også her noe å si for hva kommunene svarer. Mens bare 23 prosent av kommunene i fylker med høy tetthet av regionale statskontor rapporterer at dette er et stort problem, er andelen hele 45 prosent i kommuner som ligger i fylker med lav tetthet.

Når det gjelder muligheten til å *drive langsiktig politikk* finner vi det samme mønsteret mellom fylkekommuner og kommuner, og nesten nøyaktig de samme variasjonene etter kommune-størrelse og lokaliseringsindeksen.

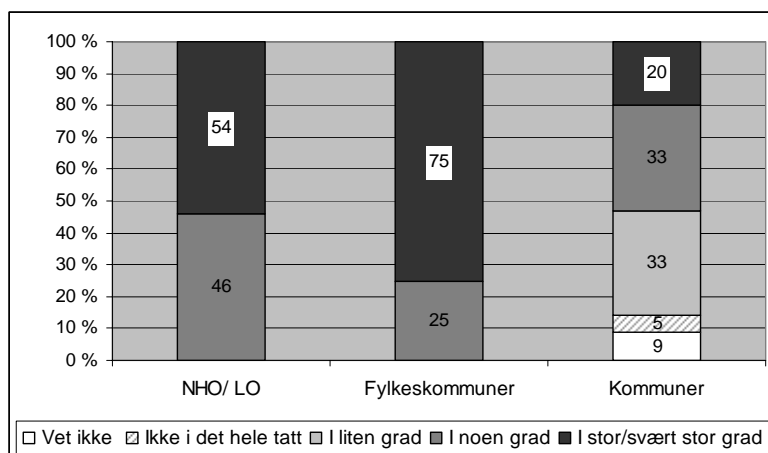
Mønsteret går igjen også for spørsmålet om muligheten til å *påvirke nasjonal politikk*. 63 prosent av fylkekommunene og 33 prosent av kommunene mener at muligheten til å påvirke nasjonal politikk begrenses av den mangeartede inndelingen av regional stat. Variasjonene mellom store og små kommuner er de samme som ovenfor, mens det ikke er variasjoner etter lokalisering av regionale statskontor.

Samlet støtter disse tall opp under de observasjoner vi gjorde i forrige avsnitt om de demokratiske konsekvenser av den regionale stats virksomhet. Det at en av fire respondenter for kommunene mener at den regionale stat i stor/meget stor grad legger begrensninger for det lokale folkestyret og at en så høy andel som 63 prosent av fylkeskommunene mener det samme, kan ikke ignoreres. Vi må allikevel tolke disse tallene i lys av det faktum at den regionale stat i en viss forstand konkurrerer med kommuner og fylkeskommuner om ansvaret for ivaretagelsen av disse oppgaver. Av denne grunn kan svarene i noen grad være taktisk motiverte – men allikevel ikke uten en reell basis.

## 6.5 Næringsutvikling

I studien har vi også vært interessert i om fylkeskommuner, kommuner og næringsliv opplever at manglende samordning av regional stat hemmer eller fremmer regional utvikling. I figuren nedenfor gis en oversikt over svarfordelingen.

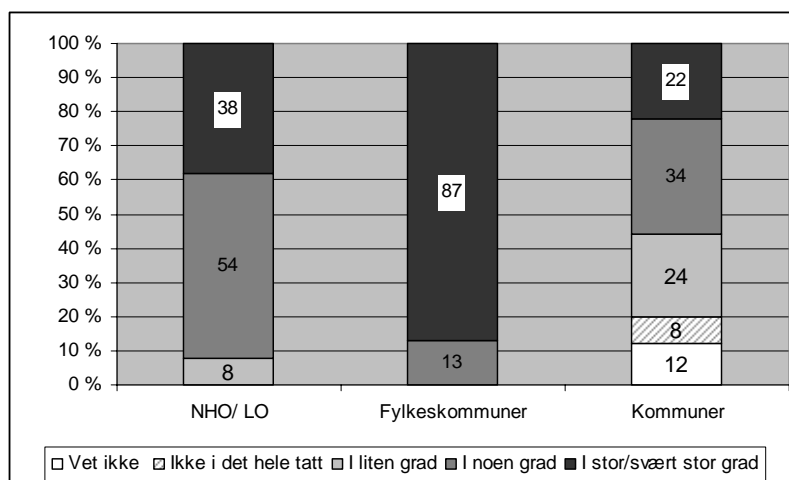
Figur 6.14 *Fører ulik geografisk inndeling av regional stat til begrensninger for regional utvikling/næringsutvikling i kommunen?*



Som vi ser er det først og fremst næringslivsorganisasjonene og fylkeskommunene som opplever dette som et problem. Alle respondentene, uten unntak, sier at den geografiske inndelingen i noen/stor/svært stor grad medfører begrensninger for regional og lokal utvikling. Kommunene opplever i mindre grad at dette er problematisk, men her ser vi en viss variasjon etter kommunestørrelse. Mens 24 prosent av de minste kommunene rapporterer at inndelingen i stor eller svært stor grad begrenser lokal næringsutvikling, rapporterer bare 14 prosent av de største kommunene det samme (over 9000 innbyggere).

Opplever så brukergruppene at den mangeartede geografiske inndeling av regional stat fører til at regionale statlige virkemidler for regional utvikling blir dårlig utnyttet?

Figur 6.15 *Fører ulik geografisk inndeling av regional stat til at regionale statlige virkemidler for næringsutvikling /regional utvikling blir dårlig utnyttet?*



I stor grad gjør de det, noe som særlig gjelder fylkeskommunene og næringslivsorganisasjonene. Igjen ser vi at kommunene i mindre grad oppgir at dette er et problem.

## 6.6 Konkluderende merknad

Vi skal i dette avsnittet oppsummere de viktigste funnene i kapittelet. En generell tendens vi har observert er at det er fylkeskommunene som i størst grad betoner det problematiske ved dagens geografiske inndeling. Men også et flertall av kommunene betoner de uheldige konsekvensene av manglende samordning på grunn av dagens geografiske inndeling.

Får manglende samordning på grunn av en mangfoldig geografisk inndeling konsekvenser for effektiv ressursutnyttelse i offentlig sektor? Selve hovedbegrunnelsen for valget av en bestemt region-inndeling på basis av klubbteoretiske prinsipper knytter seg til ønsket om en kostnadsreduksjon i kombinasjon med et allokeringseffektivt fordelingsmønster for tjenesteytingen. Medfører dagens struktur på den regionale stat lavere kostnader for respondentgruppene eller har effektene vært av motsatt karakter – altså økte kostnader? Det er først og fremst fylkeskommunene og næringslivsorganisasjonene som rapporterer om økte kostnader. Økte kostnader kan skyldes forskjellige forhold, og respondentene fikk derfor mer spesifikke



spørsmål om det har fått konsekvenser for økt møtevirksomhet, økt reisevirksomhet og økt saksbehandlingstid. Nesten alle fylkeskommuner og næringslivsorganisasjonene oppgir at de opplever økt møte- og reisevirksomhet samt økt saksbehandlingstid, og et flertall av kommuner opplever det samme. For kommunene finner vi variasjoner etter om de er lokalisert i fylker med høy eller lav tetthet av statlige regionkontorer. Kommuner som er lokalisert i fylker med lav tetthet opplever i større grad enn andre kommuner at møte- og reisevirksomheten øker. I tillegg ser vi at kommunestørrelse spiller inn, ved at store kommuner i mindre grad enn små kommuner opplever økt reisevirksomhet og økt saksbehandlingstid.

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

Får manglende samordning på grunn av ulik geografisk inndeling konsekvenser for myndighetenes muligheter til å ha et tilfredsstillende tjenestetilbud og sikre innbyggernes rettssikkerhet? Det er først og fremst brukerorganisasjonene som mener inndelingen går utover tjenestetilbudet, men også halvparten av fylkeskommunene og kommunene mener det samme. Her finner vi også en viss variasjon etter kommunestørrelse, ved at en noe større andel av de største kommunene opplever at dette er et problem. Når det gjelder innbyggernes mulighet til å ivareta sine rettigheter vis a vis offentlige organer er det først og fremst fylkeskommuner og brukerorganisasjoner som opplever at dagens geografiske inndeling representerer hindringer for dette. Også et flertall av kommunene oppfatter det som et problem, og dette gjelder særlig kommuner som ligger i fylker med lav tetthet av statlige regionkontorer.

Mener så brukergruppene at den mangfoldige geografiske inndelingen av regional stat får konsekvenser for det kommunale selvstyret? Her er det først og fremst fylkeskommunene som betoner begrensningene for kommunalt selvstyre, mens også et flertall av kommunene gjør det samme. For kommunene sin del finner vi variasjoner etter størrelse, mindre kommuner oppfatter det som et mindre problem enn det større kommuner gjør. Dette har antagelig sammenheng med at små kommuner er avhengig av regionale statskontorers ekspertise og fagkunnskap, noe store kommuner i mindre grad er. I tillegg finner vi variasjoner etter lokaliseringsindeksen. Kommuner i fylker med lav tetthet av statlige regionkontorer opplever dette som et større problem enn kommuner i fylker med høy tetthet.

Alt i alt viser de data vi har presentert i dette kapittelet to problematiske sider ved dagens organisering av den regionale stat. For det første synes ikke den regionale stat å ha ført til den effektive ressursbruken som er det underliggende premiss for modellen om spesialiserte regionale enheter. Isolert sett er det mulig at den enkelte regionale statlige etat drives effektivt, men dette er på bekostning av effektiviteten til de myndigheter og organisasjoner som må forholde seg til den regionale staten. Her synes kostnadene i form av tidsbruk og så videre å være nokså store. For det andre viser våre data at den regionale stat står i et noe problematisk forhold til ivaretagelsen av demokratiske verdier i styringen av den offentlige virksomhet. En ting er at de enkelte statlige regionale etater er unndratt direkte folkevalgt kontroll. Noe annet er det at den regionale stat – slik våre respondenter oppfatter det – skaper begrensninger i ivaretagelsen av det lokale selvstyret i kommuner og fylkeskommuner. De regionale statsorganer oppfattes heller ikke som en kanal befolkningen kan nyttiggjøre seg av for å påvirke nasjonal politikk.

I vurderingen av disse konklusjonene må vi ikke glemme at de svarene som denne undersøkelsen bygger på stort sett kommer fra myndigheter som i noen grad er konkurrenter til den regionale stat om oppgaveansvaret. Det er derfor ikke usannsynlig av svarene fra et utvalg av befolkningen ville ha fordelt seg forskjellig fra det vi her har sett.

## 7 Lokalpressen, opinionen og den regionale stat

### 7.1 Innledning

Er det brede publikum, ”folk flest”, opptatt av at statens ulike regionale virksomheter har organisert seg på ulikt vis og har valgt ulik geografisk inndeling av sine forvaltningsledd?

Fylkeskommunale politikere og enkelte andre har hevdet at overgang til sektororganisering og uensartet geografisk inndeling av regionalleddene fører til dårlig samordning og mangelfull lokal/regional innflytelse på politikktutforming. Er dette synet også utbredt i opinionen, eller er det forbeholdt politiske aktører og andre engasjert i offentlig forvaltning? Hvilke konsekvenser har disse omleggingene eventuelt hatt, og har de ført til problemer, for eksempel for tjenesteproduksjonen?

Lokalavisene er plassert midt i informasjonsstrømmen. Redaktører i 10 strategisk valgte region- og lokalaviser fra Finnmark i nord til Agder i sør ble derfor intervjuet per telefon for å belyse deres egne erfaringer med regiondannelsene og synspunkter fra publikum slik de er kommet pressen for øre. Intervjuene tok utgangspunkt i velkjente etatsomlegginger, så som innenfor politiet, spesialisthelsetjenesten, veivesenet, mattilsynet og tollvesenet. Vi var interessert i å få belyst hvorvidt omstillingene har medført problemer for publikum ved at tjenestene er blitt dårligere, eller om det oppleves som at de er blitt bedre? Er det registrert kritikk eller ulemper i forbindelse med at regiongrensene krysser tradisjonelle fylkesgrenser? Er samordningen av statlig politikk på regionplanet blitt dårligere? Er det mye lokalpatriotisk motivert uro fordi nye grensedragninger har ført til omfordeling av administrasjonssteder og derved virket inn på ”maktfordelingen” mellom tradisjonelle konkurrenter? Har de nye regionene forsterket historiske konflikter ved å føre sammen distrikter

som tradisjonelt har samhandlet dårlig, som tilhører ulike handels- og servicedistrikter eller som konkurrerer om bedriftsetableringer og statsadministrative etableringer? Har mangfoldet i organisasjonsmønstre og regionutforminger ført til problemer eller til vansker for folk flest, for næringslivet eller andre?

Det ble i tillegg foretatt et bredt søk i et utvalg på 20 regional- og lokalaviser for å registrere lederartikler, intervjuer, nyhetsmeldinger, innlegg mv som inneholdt søkeordene: statlig forvaltning, regioner, demokrati.

## 7.2 Lokaliseringsstrid og posisjonering viktigste årsaker til uro om regiondannelser

Oppmerksomheten rundt de nye statlige regiondannelsene er blandet, slik avisredaktørene vurderer det og slik det fremgår av avisspaltene. Interessen er stor og diskusjonene i avisspaltene mange om nyorganiseringene innenfor spesialisthelsetjenesten og politiet, til dels også veivesenet. Noen redaktører forteller også om aviskommentarer og leseinnlegg som omhandler omorganiseringene i posten, tolletaten, skatteetaten, kystverket og forsvaret. Men ut over det har interessen for de nye statlige regiondannelsene vært liten. De få kommentarer som er kommet, er helst fra politikere og andre spesielt samfunnsinteresserte. Folk flest har tilsynelatende ikke registrert at svært mange statlige etater har fått nye geografiske nedslagsfelt, eller de tillegger det liten eller ingen betydning. Det er først og fremst på områder hvor organisasjonsendringene har fått betydning for offentlig service og tjenestetilbud at folk reagerer. Men ingen av redaktørene hadde registrert folkelig misnøye eller synspunkter på at de statlige regionene har forskjelligartet geografisk inndeling.

Kritikk og misnøye kommer spesielt frem i forbindelse med organiseringen av de regionale og lokale helseforetakene: ”Det har gått for fort i svingene”, uttalte en redaktør. ”Når vi skal ha kommentarer til budsjettet og andre viktige saker, blir vi nå henvist til en pressetalsmann. Vi er ikke interessert i intervju med en i den store staben. Vi vil snakke med sjefen”, sa en annen.

Redaksjonelle kommentarer og avisartikler om temaet forekommer så godt som daglig i lokalpressen i Sør-Troms, Vesterålen og Ofoten. Når debatten synes å være hetest i dette området (Midtre Hålogaland) (men forekommer også i de andre områdene som dekkes av avisene

og informantene), har det sammenheng med at tre sykehus lokalisert i to fylker er tillagt samme lokale helseforetak. Gamle distrikts- og fylkesvise interessenmotsetninger har derved fått ny næring. Striden bunner i hovedsak i sparetiltakene og hvordan de og tjenestetilbudene skal fordeles mellom sykehusene. Striden forsterkes av at også veivesenet og politiet har fått noenlunde samme region- og distriktsinndeling som også krysser fylkesgrensen mellom Nordland og Troms. Alle tre etatene har samlet sine administrasjoner i Harstad med henholdsvis foretaksdirektør, (vei)distriktssjef og politimester, en sentralisering som faller nabobyene Narvik, Sortland og Svolvær tungt for brystet, også fordi omorganiseringene betyr tap av statlige arbeidsplasser.

Lokaliseringsstrid og posisjonering er viktige årsaker til uroen, ifølge redaktørene, men er ikke de eneste. Innsparinger har ført til oppsigelser ved sykehusene, sammenslåing av avdelinger, korridor-pasienter og dårligere beredskap, blir det hevdet. I lokalavisene nordpå er det en rekke steder meldt krav om tilbakeføring av sykehusene til fylkeskommunene, eventuelt at sykehusene i det minste blir organisert fylkesvis. Når det gjelder omorganiseringen av politietaten, innløper klager fra steder som har mistet politimesterembeter eller lensmannskontorer: "Politivakta har ikke den lokalkunnskapen som vi var vant til. De (vaktmannskapene) er usikre på hvor de skal dra ved utrykking", sa en avisredaktør. "Ansvaret er forvitret etter politireformen", sa en annen: "man blir sittende i telefonen og vente på å komme frem". Det ble også hevdet at det nå var vanskeligere for pressen å få regionledelsen i tale etter at flere statlige etater har nedlagt de tidligere fylkesleddene. Kritikken for mangel på lokalkunnskap i de nye veikontorene, tollvesenet og kystverket dukker tidvis også frem, men fremkommer helst i "taperdistrikter" etter lokaliseringsstrid og er oftest fremmet av lokalpolitikere, i noen tilfeller av avisredaksjonene.

### 7.3 Mindre folkelig interesser for den geografiske inndelingen av regionene

Den geografiske inndelingen av de statlige regionene er det ingen folkelig interesse for, ifølge redaktørene. Avisredaktørene selv er heller ikke nevneverdig opptatt av hvordan de statlige etatene organiserer seg eller av hvordan de trekker grensene mellom regionene og mellom lokalleddene. "Stadig flere av brukerne benytter nettet. De oppsøker ikke etatene", ble det sagt. Fylkespolitikere er derimot opptatt av spørsmålet om grensedragningen, fremgår det av

artikler og intervjuer Flere av dem påtaler manglende samsvar mellom inndelingsmåten til statsetatene, og hevder at dette medfører ulemper for publikum, for næringslivet og for den fysiske planleggingen. Uensartede regiongrenser skaper usikkerhet om hvem som er "rette vedkommende" og hvor instansen befinner seg, hevdes det. Enda mer kritiske er fylkespolitikere i forhold til en utvikling med mindre territoriell- og lokalpolitisk styring av fagetater og mer statlig sektorstyring. Lokale og regionale politiske aktører får derved mindre innflytelse og publikum dårligere innsyn i virksomhetene. Flere av avisredaktørene er langt på vei enig i det, og synes derfor det er bra at det nå kommer lokal- og fylkespolitikere inn i helseforetakenes styrer. Men redaktørene påpeker samtidig at utsagnene fra politikere nok er farget av ønsket om politisk posisjonering.

Ingen av redaktørene hadde registrert klager fra publikum eller fra det stedlige næringslivet om problemer med å finne frem til de ulike statlige instansene etter omorganiseringene. Derimot blir de mange og/eller hyppige skifter av navn på statlige etater pekt på som en ulempe for offentligheten.

Manglende samordning av statlig virksomhet på regionplanet blir fremhevet av politiske aktører som et problem. Bare en av de 10 redaktørene var enig i det, og ingen av dem hadde registrert leserinnlegg fra publikum om ulemper i forhold til manglende samordning av statlige virksomheter. "Fylkeskommunen og kommunene har større problemer med å samordne sine tjenester enn staten har med sine", sa en redaktør i Nord-Norge. Enkelte av de intervjuede hevdet tvert i mot at staten gjennom NAV-reformen hadde tatt initiativ til å samordne tjenester for å hindre at brukere faller mellom flere stoler. Men samtidig ble det uttrykt skepsis til den administrative sentraliseringen som NAV-reformen legger opp til.

De påtenkte store, folkestyrte regionene var alle redaktørene opptatt av, men de var delt i synet på verdien av fylkessammenslutninger og på hvilke oppgaver regionene eventuelt burde få. Det brede publikum viser liten interesse for saken, hevdet alle. "Folk er svært lite opptatt av fylket, hva enten det gjelder folkevalgte organer eller staten", sa en redaktør i en østlandsby, mens en annen sa at i hans fylke var folk oppsatt på at fylket blir beholdt som det er. Dersom regionaliseringstanken skulle bli realisert, mente redaktørene at regioninndelingen for de nye fylkesmannsembetene bør følge grensene for de folkestyrte regionene.

## 8 Oppsummering og anbefalinger

### **Økt oppmerksomhet rundt inndeling av regionale statsetater**

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

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

interdepartemental arbeidsgruppe inndelingshensyn for regional statsforvaltning<sup>6</sup>. På det tidspunktet var det fremdeles et klart flertall av statsetatene som fulgte fylkesinndelingene for sitt geografiske ansvarsområde, men likevel med stor grad av variasjon mellom de ulike sektorområdene. Den interdepartementale arbeidsgruppen konkluderte imidlertid ikke i forhold til spørsmål om økt harmonisering av det regionale statsapparatet. I perioden 2002-2004 la Statskonsult fram flere rapporter om inndelingen av den regionale statsforvaltning, men utover å bidra til økt oppmerksomhet rundt de mange inndelingene, resulterte heller ikke denne utredningen i konkrete forvaltningspolitiske tiltak. Den foreliggende rapporten fra NIBR, som er bestilt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet som ledd i arbeidet med den forestående regionreformen, har fulgt opp Statskonsults kartlegginger og analyser, gjennom innsamling av et bredere datamateriale enn det Statskonsult hadde tilgang til i 2002 og 2004. I den foreliggende studien er det gjennomført spørreundersøkelser til rådmenn i kommuner og fylkeskommuner, til fylkesmenn, til regionledere i et utvalg brukerorganisasjoner, til regionsledere i NHO og LO, samt til lederne for de regionale statsetatene. Dessuten er det foretatt litteratursøk i 20 lokalaviser og gjennomført telefonintervjuer med 10 avisredaktører for å kartlegge synspunkter på statens regionale tjenester. I tillegg til kartleggingen av inndelingsmåter har en gjennom denne studien søkt å få et bredere bilde av hvilke konsekvenser inndelingen av regionale statsetater oppfattes å ha i sentrale brukergrupper og i den regionale statsforvaltning selv.

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

### **Stort mangfold i organiseringen av regionale statsetater, men ikke kaos**

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

Mangfoldet i inndelingsmåter er imidlertid ikke uttrykk for manglende felles logikk i organiseringen av de regionale statsetatene. Det er først

---

<sup>6</sup> Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe (1997)



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

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

### **Samordningsutfordringer, men ingen samordningskrise. Variasjoner mellom brukergrupper og sektorer**

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

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

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

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

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

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

#### **Mindre effektiv ressursutnyttelse og utfordringer for det lokale sjølstyret - sett fra fylkeskommunenes og kommunenes ståsted**

Selve hovedbegrunnelsen for valget av en bestemt regioninndeling på basis av klubbteoretiske prinsipper knytter seg til ønsket om en

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

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

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

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

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

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

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

### **Lokalisering av regionkontorene – like viktig som geografisk inndeling?**

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

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

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

### **Anbefalinger**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

---

# Litteraturliste

Aftenposten 25.3.2004

Aucoin, P. (1990): "Administrative Reforms in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums". *Governance*, 3 (2): 115-137.

Buchanan, J.M. (1965) "An Economic Theory of Clubs", *Economica*, 32, pp. 334-343.

Bukve, Oddbjørn (2005) "Norske regionalistar - kan dei samlast bak ei reform?" i Knudsen Jon P. (red.) (2005) *Sterke regioner: forskning og reform*. Bergen: Fagbokforlaget. (s 197 -220)

Christensen, T. and P. Læg Reid (2002): *Reformer og lederskap. Omstillinger i den utøvende makt*. Oslo: Scandinavian University Press.

Egeberg, M. (red.) (1989): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Fimreite, A.L. og P. Læg Reid (2004): *Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre*. Notat skrevet på oppdrag av Lokaldemokratikommisjonen 2004.

Flo, Y. (2004) *Staten og sjølvstyret. Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*, Bergen, Doktorgradsavhandling, Institutt for Historie, Universitetet i Bergen

Goldsmith, M (1990) "Local Autonomy: Theory and Practice", in D.S. King and J. Pierre (eds), *Challenges to Local Government*, London, Sage Publications.

- Hansen, T. og L. A. Heløe (2005): *Mot en ny regionalisering i Norge?* Ekonomi och Politik, høst 2005
- Hansen, T. and J.E. Klausen (2002) "Between the Welfare State and Local Government Autonomy", *Local Government Studies*, 28, pp. 47-66.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Leif Arne Heløe og Jan Erling Klausen (2004a) *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. NIBR - rapport 2004:4
- Hanssen, Gro Sandkjær, Leif Arne Heløe og Jan Erling Klausen (2004b) *Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene*. NIBR - rapport 2004:7
- Heimskringla: Harald Hårfagres saga
- Heløe, L. A. (2005): *Regionaliseringsdebatten – argumenter og utsikter*. Arbeidsnotat. NIBR.
- Heløe, L.A, S. Hovik og I.M. Stigen (2003): *Regionalisert næringsmiddeltilsyn – erfaringer og utfordringer*. NIBR-rapport 2003:2.
- Hood, C. (1991): "A Public Management for all Seasons?" *Public Administration*, 69 (Spring): 3-19.
- Hooghe, L. and G. Marks (2003): "Unraveling the Central State, but How? Types of Multilevel Governance." *American Political Science Review*. Vol. 97/ 2:233-243.
- Jacobsen, D.I. (1993): "Sammen er vi dynamitt". Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 2/93:87-111.
- Keating, M. (1995) "Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice", in D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds), *Theories of Urban Politics*, London, Sage Publications, pp. 117-134.
- Kjellberg, F. (1995) "The Changing Values of Local Government", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 540 (July), pp. 40-50.

- Knudsen Jon P. (red.) (2005) *Sterke regioner: forskning og reform*. Bergen: Fagbokforlaget
- KRD Kommunal- og regionaldepartementet (2001) *Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon*.
- Musgrave, R.A. and P.B. Musgrave (1984) *Public Finance in theory and Practice*, New York, McGraw-Hill.
- Naustdalslid, J. (1990): *Stat og lokal styring*. NIBR-notat 1990:130.
- NOU 2004:13: *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordningen av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Oslo Sosialdepartementet.
- NOU 2004:17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- Oates, W. (1972) *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt, Brace and Jovanovic.
- Olsen, J.P. (red.) (1978) *Politisk organisering*. Bergen, Oslo, Stavanger, Tromsø: Universitetsforlaget.
- Opedal, S. og I. M. Stigen (red.) (2005): *Helse-Norge i støpeskjeen. Søkelys på sykehusreformen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Pollit, C. (1990): *The New Managerialism and the Public Services: The Anglo American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe (1997) *Regional statsforvaltning. Inndelingshensyn*.
- Jørn Rattsø og Rune J. Sørensen (1997), "Kommunen som serviceprodusent/tjenesteyter: Hva forteller norsk kommuneforskning om kommunesektorens effektivitet?", i Harald Baldersheim, Jan F. Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø (red), *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*, Oslo, Tano Aschehoug, ss. 127-157.
- Remvik, Åge Erstad (2006) *Sysselsetting I sentrum? En studie av geografiske utviklingstrekk i den regionale statsforvaltning*. Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

- Sandler, T. and J.T. Tschirhart (1980) "The Economic Theory of Clubs: An Evaluative Survey", *Journal of Economic Literature*, 18, pp. 1481-1521.
- Sharpe, L. J. (ed) (1993): *The Rise of Meso Government in Europe*. London: Sage.
- Statskonsult (2002): *Inndeling av regional stat. En kartlegging*. Rapport 2002:18.
- Statskonsult (2003): *Forvaltningsutsyn*. Rapport 2003:15
- Statskonsult (2004): *Virkninger av ulike regional inndeling av statlig virksomhet*. Rapport 2004:10.
- Stigen, I. M. (2005): *Regional stat – inndelinger*. NIBR. Internt arbeidsnotat.
- Stiglitz, J.E. (2000) *Economics of the Public Sector*, New York, W.W. Norton & Company. Third Edition.
- St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlig tilsyn*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- St.prp.nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet

# Vedlegg 1

## Tabeller

Detaljerte tabeller til kapittel 3 om kontaktmønsteret statlige regionkontorer imellom.

Tabell 0.1 *Andel som anslår at de har ukentlig eller månedlig kontakt med regionale statsetater som har infrastrukturforvaltning som hovedoppgave. Prosent (N)*

	Respondenter som tilhører regionale statsetater innenfor følgende kategorier:			
	Infrastrukturforvaltning	Tjenesteyting	Kontroll/tilsyn	Fylkesmanns-embetet
<b>Jernbanelverket</b>	52	8	2	-
<b>Statnett</b>	14	15	0	15
<b>Kystverket</b>	25	5	11	31
<b>NVE</b>	11	11	4	77
<b>Statens Vegvesen</b>	85	10	22	77
<b>Statens kartverk</b>	59	6	12	62
<b>N=</b>	22	39	57	13

Tabell 0.2 *Andel som anslår at de har ukentlig eller månedlig kontakt med regionale statsetater som har tjenesteyting som hovedoppgave. Prosent (N)*

	Respondenter som tilhører regionale statsetater innenfor følgende kategorier:			
	Infrastrukturforvaltning	Tjenesteyting	Kontroll/tilsyn	Fylkesmanns-embetet
<b>Helseforetakene</b>	0	32	35	85 (11)
<b>Trygdeetaten</b>	9	39	51	77 (10)
<b>Aetat</b>	5	36	33	77 (10)
<b>Innovasjon Norge</b>	0	13	2	85 (11)
<b>Husbanken</b>	0	0	5	54 (7)
<b>Reindrifskontorene</b>	5	6	4	25 (3)
<b>Barne-, ungdoms- og familieetaten</b>	0	19	21	85 (11)
<b>Forbrukerrådet</b>	5	11	15	-
<b>UDI</b>	0	21	21	58 (7)
<b>N=</b>	22	39	57	12-13

Tabell 0.3 *Andel som anslår at de har ukentlig eller månedlig kontakt med regionale statsetater som har kontroll/ tilsyn som hovedoppgave. Prosent (N)*

	Respondenter som tilhører regionale statsetater innenfor følgende kategorier:			
	Infrastruktur- forvaltning	Tjeneste- yting	Kontroll/ tilsyn	Fylkesmanns- embetet
Fylkesmanns- embetet	91	80	65	-
Politiet	32	26	89	75 (9)
Fylkesskatte- kontoret	14	22	45	39 (5)
Skattefogden	5	16	54	23 (3)
Sjøfarts- inspektøren <sup>7</sup>	14	3	17	-
Arbeidstilsynet	14	14	26	54 (17)
Fiskeri- direktoratet	23	11	13	58 (7)
Mattilsynet	9	13	35	92 (12)
Kriminal- omsorgen	0	22	25	8 (1)
Toll- og avgiftsetaten	9	0	44	-
Direktoratet for sikkerhet og beredskap	5	3	44	92 (12)
N=	22	39	57	12-13

<sup>7</sup> 5 prosent (6) av de regionale statskontorene oppga at de hadde ukentlig eller månedlig kontakt med Sjøfartsdirektoratets inspeksjonsavdeling.

## Vedlegg 2

Ulike typer regional inndeling av regional stat (regioner som er større enn fylker).



Oslo	Akershus	Østfold	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark	Aust-Agder	Vest-Agder	Rogaland	Hordaland	Sogn	Møre	Sør-Tr.	Nord-Tr.	Nordland	Troms	Finnmark				
<b>2 regioner</b>																						
Hovedredningsentral 1 Stavanger																Hovedredningsentral 2 Bodø						
<b>3 regioner</b>																						
Meteorologisk institutt – værvarslinga 1										Meteorologisk institutt – værvarslinga 2					Meteorologisk institutt – vær 3							
Jernbaneverket 1								Jernbaneverket 2					Jernbaneverket 3									
Fylkesnemnda for sosiale saker								Fylkesnemnda for sosiale saker 2					Fylkesnemnda for sosiale saker 3									
Statnett 1													Statnett 2			Statnett 3						
<b>4 regioner</b>																						
Sjøfartsdir inspeksjon 1				Sjøfartsdir inspeksjon 1					Sjøfartsdir inspeksjon 2				Sjøfartsdir inspeksjon 3			Sjøfartsdir inspeksjon 4						
<b>5 regioner</b>																						
Vegregion 1					Vegregion 2					Vegregion 3				Vegregion 4			Vegregion 5					
H2 Helseregion 1					Helseregion 2					Helseregion 3				Helseregion 4			Helseregion 5					
Avinor ? 1								Avinor 2				Avinor 3			Avinor 4		Avinor 5					
Justerkamre 1								Justerkamre 2				Justerkamre 3			Justerlamre 4		Justerkamre 5					
NVE 1					NVE 2					NVE 3			NVE 4			NVE 5						
Kystverket 1				Kystverket 1					Kystverket 2				Kystverket 3			Kystverk 4		Kystverk 5				
Eltilsynet 1							Eltilsynet 2					Eltilsynet 3			Eltilsynet 4			Eltilsynet 5				
Jordskifteretten 1						Jordskifteretten 2					Jordskifteretten 3				Jordskifteretten 4			Jordskifte 5				
Barne, ungdoms og familieetaten 1					BUFA 2					BUFA 3				BUFA 4			BUFA 5					
Statsbygg 1					Statsbygg 2					Statsbygg 3				Statsbygg 4			Statsbygg 5					
<b>6 regioner</b>																						
Husbanken 1					Husbanken 2					Husbanken 3				Husbanken 4			Husbank 5		Husbank 6			
UDI 1				UDI 2					UDI 1			UDI 3			UDI 4			UDI 5		UDI 6		
L 2		Lagdømme 1		Lagdømme 2			Lagd 1		Lagdømme 3			Lagdømme 4				Lagdømme 5		Lagdømme 6				
Kri 1	Krim 2		Krim 1	Kriminalomsorg 2			Kriminalomsorg 3			Kriminalomsorg 4			Kriminalomsorg 5			Kriminalomsorg 6						
Sjøfartsinspektør 1								Sjøfartsinspektør 2				Sjøfartsinspektør 3			Sjøfartsinspektør 4			Sjøfartins 5		Sjøfartsinsp. 6		
Tollregion 1			Tollregion 2				Tollregion 3					Tollregion 4				Tollregion 5			Tollregion 6			
		Reindr 1												R 1	R2	Reindrif 3		R4	5	6		
<b>7 regioner</b>																						
Arb 1		Arbeidstilsynet 2			Arbeidstilsyn 3				Arbeidstilsyn 4				Arbeidstilsyn 5			Arbeidstilsyn 6			Arbeidstilsyn 7			
Fiskeridirektoratet 1				Fiskeridirektoratet 1					Fiskeridirektoratet 2				Fisk 3	Fiskdir 4		Fiskd 5		Fisk 6	Fisk 7			
<b>8 regioner</b>																						
Statsarkivet 1				Statsarkiv 2			Statsarkiv 3				Statsarkiv 4		Statsarkiv 5		Ark 6	Statsarkiv 7			Statsarkiv 8			
Mattilsynet 1				Mattilsynet 2			Mattilsynet 3				Mattilsynet 4			Mattilsynet 5		Mattilsynet 6		Mattilsyn 7	Mattilsyn 8			
Statens lånekasse 1				Låne 6			Lån 2+1		Låne 3+1	Statens lånekasse 4				Låne 5		Låne 6		Låne 7		Statens lånekasse 8		
<b>10 regioner</b>																						
Statsadvokaten 1				Statsadvokat 2			Statsadv 1		Statsadvokat 3			Statsadvokat 4		Adv. 5	Adv. 6	Statsadvokat 7		Statsadv. 8		Statsadv 9	Statsadv. 10	
Reg 1	Forbrukerrådet 2			Forbrukerrådet 3			Forbrukerrådet 4				Forbr.råd 5		Forbr 6	Forbrukerrådet 7			Forbrukerrådet 8		Forbruker 9	Forbruker 10		
<b>11 regioner</b>																						
Bisp 1	Bispedømme 2			Bispedømme 3			Bispedømme 4			Bispedømme 5			Bisp 6	Bispedømme 7			Bisp 8	Bispedøm 9	Bispedøm 10	Bispedømme 11		
<b>12 regioner</b>																						
Statens kartverk 1				Kartverk 2			Kart 1		Kartverk 3			Kartverk 4		Kart 5	Kartverk 6		Kart 7	Kar t 8	Kart 9	Kartverk 10	Kart 11	Kart 12