



DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 12

(2006–2007)

## Regionale fortrinn – regional framtid





# Innhold

<b>1</b>	<b>Hovedinnhold i meldingen</b> .....	5	3.5	Sametinget .....	33
1.1	Utgangspunkt for reformen .....	5	3.5.1	Prosess .....	33
1.2	Mål for reformen .....	6	3.5.2	Sametingets synspunkter .....	34
1.3	Forutsetninger for reformen .....	6	3.6	Regjeringens vurdering av dagens fylkeskommune .....	35
1.4	Oppgaver til de nye folkevalgte regionene .....	7	<b>4</b>	<b>Det framtidige folkevalgte regionale nivået</b> .....	37
1.5	Sametinget .....	8	4.1	Den framtidige rollen til et nytt folkevalgt regionalt nivå .....	37
1.6	Hovedstadsområdet .....	8	4.2	Regjeringens forslag til desentralisering av oppgaver .....	39
1.7	Valg .....	9	4.2.1	Planlegging .....	39
1.8	Sammenhengen mellom regional inndeling og oppgaveportefølje .....	10	4.2.2	Utdanning og forskning .....	41
1.9	Videre prosess .....	13	4.2.3	Samferdsel .....	42
1.10	Konsekvenser for andre forvaltningsnivåer av endret oppgavefordeling og inndeling .....	13	4.2.4	Næringsutvikling .....	46
<b>2</b>	<b>Mål for reformen</b> .....	15	4.2.5	Marin sektor .....	49
2.1	Mål for reformen .....	15	4.2.6	Landbruks- og matområdet .....	52
2.2	Forutsetninger for reformen .....	16	4.2.7	Miljøvernområdet .....	55
2.3	Styrings- og samhandlingsforholdet mellom staten og kommunesektoren .....	17	4.2.8	Kultur .....	57
2.4	Krav og hensyn knyttet til oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene .....	18	<b>5</b>	<b>Kommunene</b> .....	59
2.4.1	Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse .....	18	5.1	Kommunenes rolle i norsk forvaltning .....	59
2.4.2	Hensynet til innbyggerne .....	18	5.2	Kommunenes oppgaveportefølje framover .....	60
2.4.3	Hensynet til nasjonale mål .....	19	5.3	Kommunene og det folkevalgte regionale nivået i dag .....	62
2.5	Prinsipper for ansvars- og oppgavefordelingen mellom staten og kommunesektoren .....	19	5.4	Forholdet mellom kommunene og de nye regionene .....	63
<b>3</b>	<b>Dagens fylkeskommune</b> .....	21	<b>6</b>	<b>Styringsutfordringer i Osloregionen og alternative styringsmodeller</b> .....	65
3.1	Oppgaver .....	21	6.1	Styringsutfordringer i Osloregionen .....	65
3.2	Organisering og styringsmodeller .....	22	6.1.1	Historikk .....	65
3.2.1	Fylkesutvalgsmoell eller parlamentarisk moell? .....	22	6.1.2	Styringsutfordringer og geografisk nedslagsfelt .....	66
3.2.2	Forsøk med enhetsfylke .....	23	6.1.3	Institusjoner involvert i regional oppgaveløsning .....	66
3.3	Fylkeskommunens ulike roller .....	24	6.2	Regional oppgaveløsning .....	67
3.3.1	Fylkeskommunen som demokratisk aktør .....	24	6.2.1	Regional utvikling, areal og transport .....	67
3.3.2	Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør .....	26	6.2.2	Helsesektoren .....	69
3.3.3	Fylkeskommunen som tjenesteprodusent .....	28	6.2.3	Sosialsektoren .....	69
3.3.4	Fylkeskommunens rolle i internasjonalt arbeid .....	31	6.2.4	Videregående opplæring .....	69
3.4	Synspunkter på dagens fylkeskommune .....	31	6.2.5	Hovedkonklusjoner når det gjelder styringsutfordringer .....	69
3.4.1	KS .....	31	6.3	Alternative styringsmodeller .....	70
3.4.2	Høringsmøter .....	33	6.3.1	Regionmodell, etablering av et nytt regionalt forvaltningsnivå .....	70

6.3.2	Modifisert regionmodell .....	71	9.3.2	Tidligere benyttede kriterier for regioninndeling .....	93
6.3.3	Særorgan for Osloregionen.....	71	9.3.3	Forslag til kriterier for regioninndeling .....	95
6.3.4	Pålagt regionalt plansamarbeid med hjemmel i plan- og bygningsloven .....	72	9.4	Prosess knyttet til regioninndeling .....	99
6.3.5	Samlet vurdering av de fire alternativene.....	73	9.4.1	Nærmere om fylkesprosessen (fram til desember 2007) .....	100
6.4	Erfaringer fra de nordiske landene ....	73	9.4.2	Prosesen med å komme fram til en endelig inndeling (fram til våren 2008).....	101
<b>7</b>	<b>Valg</b> .....	<b>75</b>	<b>10</b>	<b>Regional statsforvaltning – oppgaver og organisering</b> .....	<b>102</b>
7.1	Innledning .....	75	10.1	Hva er regional stat? .....	102
7.2	Valgordning – generelle hensyn .....	75	10.2	Utviklingen de senere år .....	103
7.2.1	Valgkretser og mandatfordeling .....	75	10.3	Hvor ligger de største utfordringene? .....	104
7.2.2	Utjevningsmandater .....	76	10.4	Regjeringens vurdering .....	105
7.2.3	Fordelingsmetoder, sperregrensener og personvalg.....	76	10.5	Omorganisering av fylkesmannen ....	107
7.3	Valgordningen ved stortingsvalg .....	76	10.6	Nærmere om fylkesmannens ulike roller og oppgaver.....	107
7.3.1	Gjeldende rett .....	76	10.7	Regjeringens vurdering .....	109
7.3.2	Vurderinger som ligger til grunn for valgordningen ved stortingsvalg.....	77	<b>11</b>	<b>Prosesen framover og økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	<b>112</b>
7.4	Valgordningen ved valg til regionalt nivå.....	78	11.1	Innledning .....	112
7.4.1	Innledning .....	78	11.2	Kortsiktige kostnader av gjennomføring av reformen .....	112
7.4.2	Gjeldende rett – fylkestingsvalg.....	78	11.3	Personalmessige konsekvenser .....	114
7.4.3	Valgkretsinnndelingen for det framtidige folkevalgte nivået.....	78	11.4	Langsiktige administrative og økonomiske konsekvenser .....	115
7.4.4	Utjevningsmandater .....	80	<b>Vedlegg</b>		
7.5	Regjeringens vurdering .....	81	1	Dagens fylkeskommune – oppgaver og økonomi .....	117
7.6	Valg til fylkesting i 2007 – valgperiode .....	81	2	Fakta om regional statsforvaltning ....	121
<b>8</b>	<b>Alternative modeller for det regionale folkevalgte nivået</b> .....	<b>82</b>	3	Forsøk med oppgavedifferensiering .....	124
8.1	Innledning .....	82	4	Hovedtrekk i høringsmaterialet til Distriktskommisjonen om oppgavefordeling.....	127
8.2	Forsterket fylkesmodell.....	83	5	Oppgavefordeling og reformutvikling i de andre nordiske land .....	131
8.3	Mellommodell.....	85	<b>Litteraturliste</b> .....	<b>141</b>	
8.4	Regionmodell .....	86			
8.5	Regjeringens samlede vurdering .....	88			
<b>9</b>	<b>Region- og kommuneinndelingen</b> .....	<b>90</b>			
9.1	Innledning .....	90			
9.2	Kommune- og fylkesstrukturen – utvikling og status .....	90			
9.2.1	Kommunestrukturen.....	90			
9.2.2	Fylkesstrukturen .....	91			
9.3	Framtidig regional inndeling.....	92			
9.3.1	Frivillighet er utgangspunktet .....	93			



DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 12

(2006–2007)

## Regionale fortrinn – regional framtid

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 8. desember 2006,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Hovedinnhold i meldingen

#### 1.1 Utgangspunkt for reformen

Et levende og desentralisert demokrati med bred deltakelse er grunnleggende for å møte samfunnsutfordringene på en god måte. Det skal være tre folkevalgte nivå i Norge. Regjeringen vil legge til rette for et levende folkestyre med kommuner og regioner som utnytter lokale og regionale fortrinn til beste for innbyggerne, næringslivet og samfunnet for øvrig.<sup>1</sup>

Kommunene utgjør fundamentet i det lokale folkestyret, og representerer nærhet, tilhørighet og mulighet for innflytelse for befolkningen. Kommunene har i dag en omfattende oppgaveportefølje med ansvar for store og viktige oppgaver. Etter regjeringens oppfatning er det helt vesentlig, både for vårt demokrati og for å nå målet om en effektiv offentlig forvaltning, at kommunene også i framtiden er generalistorganer med en bred og tung oppgaveportefølje. Kommunestrukturen i Norge er kjennetegnet ved kommuner som er geografisk vidstrakte og befolkningsmes-

sig små. Sett på bakgrunn av at kommunene allerede har ansvaret for en betydelig oppgavemengde, gjør en slik kommunestruktur det mindre aktuelt å legge nye store oppgaver til kommunene.

Mange offentlige oppgaver løses best i et geografisk perspektiv mellom landet som helhet og den avgrensning som kommunene representerer. Dette er for det første oppgaver som angår eller har virkning for et større område enn den enkelte kommune, og som derfor trenger kommuneoverskridende løsninger. For det andre er det oppgaver som av hensyn til stordriftsfordeler løses best med et større befolkningsgrunnlag enn det de fleste kommuner har. For det tredje er det oppgaver som krever mer ressurser i form av økonomi og spesialisert kompetanse enn hva en enkelt kommune har til rådighet. Regjeringen mener det er behov for et folkevalgt regionalt nivå for å løse mange av disse oppgavene.

Regjeringen mener det er behov for å styrke det regionale folkevalgte nivået slik at utviklingspotensialet kan utnyttes til beste for en helhetlig og villet utvikling i den enkelte region. Regionene må gis virkemidler og beslutningsmyndighet slik at de kan spille en sentral utviklingsrolle. Desentralisering av viktige oppgaver innen samferdsel, næring, landbruk, miljøvern, planlegging, marin

<sup>1</sup> For å skille mellom nåtid og framtid i meldingsteksten brukes benevnelsen region for å betegne det regionale folkevalgte nivået etter at reformen har trådt i kraft i 2010, mens benevnelsen fylkeskommune brukes på dagens regionale folkevalgte nivå. Det er ikke tatt stilling til hva som skal bli den faktiske benevnelsen på det regionale folkevalgte nivået etter 1. januar 2010.

sektor, forskning og utdanning og kultur blir derfor viktige virkemidler for å legge til rette for en ønsket samfunnsutvikling. Regionene skal være de sentrale aktørene for regional utvikling. Det er regionens egenart, fortrinn og særskilte utfordringer som skal være fokus for arbeidet, og prosessen er ofte kjennetegnet ved avveining mellom kryssende hensyn og interesser. Slike avveininger bør ha regional forankring og være styrt av direkte folkevalgte organer.

Fylkeskommunene har i ulik grad lyktes som sentral drivkraft og tilrettelegger for regionalt utviklingsarbeid. Fylkeskommunene har blitt tapet for sentrale oppgaver samtidig som den folkelige oppslutningen om nivået er blitt svekket. Dette har satt fylkeskommunen som forvaltningsnivå under press. Undersøkelser viser at flertallet av fylkeskommunene ikke har hatt noen stor suksess som regional utviklingsaktør. Det er imidlertid store variasjoner i hvor mye midler hver fylkeskommune har til regionalt utviklingsarbeid, og fylkeskommunene har ulike tradisjoner og forutsetninger for regionalt utviklingsarbeid. En lite ryddig ansvarsdeling mot regional statsforvaltning og en begrenset oppgaveportefølje, som også i noen grad ikke er innbyrdes nært sammenhengende, kan også ha virket inn. Det kan heller ikke utelukkes at fylkeskommunene ikke har vært gode nok til å utnytte det regionalpolitiske handlingsrommet.

## 1.2 Mål for reformen

Regjeringen legger følgende mål til grunn for reformen:

- Et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.
- En mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved at ulike sektorer ses i sammenheng innenfor den enkelte region.
- Verdiskaping og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger, som sikrer det framtidige grunnlaget for velferden i samfunnet.
- Effektiv ivaretagelse av nasjonale mål som for eksempel bærekraftig utvikling, likeverdige tjenestetilbud og rettssikkerhet for den enkelte.

## 1.3 Forutsetninger for reformen

Forvaltningsreformen bygger på en forutsetning om at kommunesammenslutninger fortsatt skal være frivillige, slik det ble vedtatt av Stortinget i 1995. Det innebærer at sammenslutninger skal være tuftet på lokale initiativ, vurderinger og beslutninger. Det er et utgangspunkt for reformen at vi også i framtiden kommer til å ha en kommunestruktur med mange og relativt små kommuner. Det er en forutsetning at kommunene beholder sin brede og allsidige oppgaveportefølje. De nye regionene skal overta fylkeskommunens oppgaver, i tillegg skal regionene styrkes gjennom overføring av oppgaver fra staten.

Videre er det en forutsetning at reformen ikke skal føre til sentralisering innenfor de enkelte regionene. En tydeliggjøring av arbeidsdelingen mellom staten, regionene og kommunene vil gi regionene en sentral rolle i arbeidet med å utnytte regionenes stedbundne kvaliteter og vekstpotensial. Utnyttelse av lokale fortrinn er av sentral betydning for at hele regionens potensial skal kunne realiseres til beste for innbyggerne. IKT skaper nye muligheter for kommunikasjon og samhandling innad og på tvers av forvaltningsnivåer og geografiske skiller. Dette gir økt fleksibilitet med hensyn til lokalisering.

Regjeringen legger i utgangspunktet generalistkommunesystemet til grunn for organiseringen av kommunesektoren. Det vil si at alle kommuner og regioner i prinsippet skal ha ansvar for de samme oppgavene, men med hovedstadsområdet som et mulig unntak. Oppgavedifferensiering på enkelte avgrensede områder kan være et supplement til generalistkommunesystemet. Mulige differensierte løsninger må vurderes innenfor den enkelte sektor, men det er ikke aktuelt å gi kommunene ulikt oppgaveansvar i særlig omfang.

Dagens fylkeskommuner finansieres i hovedsak gjennom frie inntekter. Regjeringen mener dette prinsippet også bør legges til grunn for finansiering av de nye regionene. Det kan imidlertid være aktuelt å øremerke noen midler på enkelte av de nye oppgaveområdene.

Kommuner og regioner skal være sidestilte politiske og forvaltningsmessige organer slik kommuner og fylkeskommuner er det i dag. Regjeringen åpner imidlertid for at det nye regionale nivået kan gis en viss form for overkommunal myndighet innenfor deler av den framtidige regionale arealplanleggingen. En viktig forutsetning er at det utvikles gode samhandlingsmodeller mellom forvaltningsnivåene. Målet er å sikre

at lokalt og regionalt utviklingsarbeid utfyller hverandre, slik at den samlede innsatsen utvides som et resultat av samarbeidet.

Staten er garantist for innbyggerne når det gjelder å sikre verdier som rettssikkerhet, likhet og likeverdige tjenestetilbud. Det er en forutsetning for reformen at oppgaver som innebærer klagebehandling, lovlighetskontroll og tilsyn fortsatt skal være et statlig ansvar.

#### 1.4 Oppgaver til de nye folkevalgte regionene

For å bidra til at målene for reformen kan nå foreslår regjeringen at det overføres makt og myndighet fra staten til det regionale folkevalgte nivået. Oppgavene vil dermed underlegges regionalpolitiske vurderinger og prioriteringer og kan ses i sammenheng med øvrige oppgaver regionene har ansvaret for. Kommunene og staten skal fortsatt være de viktigste leverandørene av velferdstjenester, mens regionene skal være de sentrale regionale utviklingsaktørene. Det vil si at de skal være drivkraften i å utnytte lokale og regionale fortrinn. For å fylle denne rollen må regionene få ansvar og virkemidler i et omfang som gjør dem til interessante samarbeidspartnere for kommuner, næringsliv og andre aktører. Med et utvidet handlingsrom følger også forventninger om at regionene skal utgjøre en forskjell. Utviklingsarbeidet må gjøres i nært samarbeid med aktuelle samarbeidspartnere.

Regjeringen foreslår at dagens fylkeskommunale oppgaver overføres til de nye folkevalgte regionene, med mulig unntak av tannhelsetjenesten. Spørsmålet om framtidig forankring av tannhelsetjenesten vil bli drøftet i en stortingsmelding som planlegges lagt fram for Stortinget våren 2007. Regjeringen legger opp til at utviklingsoppgaver skal utgjøre en vesentlig del av regionenes oppgaver, i tillegg til tjenesteoppgaver som overføres fra dagens fylkeskommuner. Omfanget av nye utviklingsoppgaver som kan overføres til regionene avhenger til en viss grad av inndelingen av det regionale nivået. Regjeringen mener imidlertid at følgende kjerne av nye oppgaver kan overføres til regionene uavhengig av regional inndeling:

*Samferdsel:* Øvrige riksveger omklassifiseres til enten regionveger eller stamveger.<sup>2</sup> I vurderingen må vegenes interregionale funksjoner tillegges vekt, men de øvrige riksvegene skal i det vesentligste overføres til regionene. Stamvegene vil fortsatt være et nasjonalt ansvar. Statens bevilg-

ninger til øvrige riksveger som omklassifiseres til regionveger inngår i regionenes rammetilskudd.

*Næringsutvikling:* Eierskapet til Innovasjon Norge deles mellom staten og regionene. Staten skal være majoritetseier i selskapet. Delt eierskap vil gi regionene økt innflytelse over Innovasjon Norges virksomhet, samtidig som selskapet opprettholdes som ett selskap med samlet ansvar for internasjonale, nasjonale og regionale virkemidler for næringsutvikling. Videre opprettes det regionale innovasjonsselskaper med ansvar for hoveddelen av SIVAs innovasjonsaktiviteter. Regionene kan delta som eiere i innovasjonsselskapene sammen med SIVA og eventuelt andre aktører. Dersom antallet regioner framover blir om lag tilsvarende dagens antall fylkeskommuner vil det være aktuelt at enkelte av de regionale innovasjonsselskapene dekker mer enn en region og følgelig har mer enn en region inne på eiersiden.

*Miljøvernområdet:* De fleste oppgaver som i dag tilligger fylkesmannen på miljøvernområdet, og som ikke er knyttet til tilsyn, klage, lovlighetskontroll og innsigelse, samt veiledning knyttet til dette, skal i utgangspunktet overføres til regionene. Dette må imidlertid vurderes nøye i hvert enkelt tilfelle, og det må skje i et omfang og på en måte som sikrer våre muligheter til å nå våre nasjonale miljømål og våre internasjonale miljøforpliktelser.

*Landbruk- og matområdet:* De fleste av fylkesmannens oppgaver på landbruks- og matområdet, med unntak av klagebehandling, kontroll med tilskuddsforvaltningen, innsigelse, lovlighetskontroll og enkelte saker med vedtaksmyndighet, skal i utgangspunktet overføres til regionene. Dette må imidlertid vurderes nøye i hvert enkelt tilfelle, og det må skje på en måte som sikrer våre muligheter til å nå våre nasjonale landbrukspolitiske mål og våre internasjonale forpliktelser på området. Fylkesmannen får ansvar for veiledning av kommunene knyttet til de oppgavene som ivaretas av fylkesmannen.

*Marin sektor:* Oppgaver innenfor akvakulturforvaltningen – herunder hovedsakelig tildeling av oppdrettskonsesjoner til aktører – overføres til regionene. Videre overføres oppgaver knyttet til skolekvoter, kystsel, lokale fiskereguleringer, tang og tare og kongekrabbe til regionene. Det

<sup>2</sup> I denne stortingsmeldingen benyttes i hovedsak begrepet «fylkesveg» om veger som fylkeskommunene har ansvar for i dag, og «regionveg» om veger som regionene foreslås å ha ansvar for fra 2010. Det er ikke tatt stilling til endelig betegnelse på vegnettet som det foreslås at regionene får ansvar for.

legges fram en egen stortingsmelding om kongekrabbeforvaltning våren 2007.

*Kultur.* Regionene får ansvar for å forvalte spillemidler til kulturbygg. Ansvaret for oppnevning av styreleder og noen styremedlemmer til region-/landsdelsteatrene, i region-/landsdelsorkestrene, en del museer og i knutepunktfestivalene kan overføres fra staten til regionene. Konklusjoner om regionenes ansvar på bibliotekfeltet trekkes når utredningen *Bibliotekreform 2014* har vært på høring. Regionene får større ansvar for turneleggingen av skolekonserter. Balansen mellom regionteatrenes turnevirksomhet og Riksteatret vurderes.

*Forskning og utdanning:* Innenfor noen områder der fylkesmannen i dag har oppgaver på grunnopplæringsområdet foreslås disse overført til de nye regionene. Dette er enkelte oppgaver vedrørende nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (utenom eksamen), informasjon og veiledning til lokale skoleeiere og allmennheten om innhold, prinsipper og mål i den nasjonale utdanningspolitikken, kompetanseutvikling og kvalitetsutviklingsarbeid. Det er nedsatt et utvalg som skal vurdere studieforbundenes rolle. Det tas stilling til hvilket forvaltningsnivå som skal ha ansvar for tilskuddsforvaltningen for voksenopplæring etter at utvalget har presentert sin tilråding høsten 2007. Ansvar for drift og finansiering av fagskoleutdanningen overføres til regionene. Det opprettes regionale forskningsfond som supplerer de nasjonale FoU-virkemidlene. Ansvaret for grunnbevilgningene til de regionale forskningsinstituttene overføres til regionene.

*Regional planlegging:* Et sentralt grep i forvaltningsreformen er å styrke den regionale planleggingen som virkemiddel. Regionene pålegges å utforme en regional planstrategi som skal godkjennes av Kongen. Regionene gis, med noen særlige unntak, myndighet til å vedta bestemmelser som i en begrenset periode båndlegger arealbruken. Både berørte kommuner, regionale statsorganer og Sametinget kan kreve at spørsmålet om båndlegging bringes inn for Miljøverndepartementet til avgjørelse. Regionale planer skal utformes i nært samarbeid med kommuner, regionale statsorganer og andre som er sentrale for å bidra til en bærekraftig utvikling i regionen.

Dersom det blir få regioner, kan flere oppgaver på samferdsels- og kulturområdet overføres til regionene, i tillegg til kjernen av nye oppgaver omtalt over. På samferdselsfeltet kan omklassifisering av øvrige riksveger til regionveger følges av overføring av hovedansvaret for Statens vegve-

sen. Med få regioner kan det også være aktuelt å vurdere overføring av kjøp av persontrafikk på jernbane for lokale og regionale ruter. Det kan videre vurderes om flere oppgaver som Norsk kulturråd har i dag kan delegeres til institusjoner og /eller overføres til regionalt nivå.

## 1.5 Sametinget

---

Gjennom konsultasjonene som har vært mellom Sametinget og berørte departementer, har Sametinget vært trukket med under hele prosessen med meldingsarbeidet. Gjennom dette har Sametinget hatt anledning til å gi uttrykk for sine prinsipielle synspunkter på reformen og mer konkrete vurderinger av hvordan samiske interesser best kan ivaretas i gjennomføringen av reformen. Når det gjelder Sametingets forhold til det nye regionale nivået, er dagens samarbeidsavtaler mellom Sametinget og fylkeskommunene et utgangspunkt for konkretisering av sakfelt som regionene må ha oppmerksomhet mot på det samepolitiske feltet. I oppfølgingen av reformen vil det enkelte fagdepartement ha ansvaret for å følge opp på sine ansvarsområder i henhold til de forpliktelser som ligger i konsultasjonsavtalen mellom statlige myndigheter og Sametinget.

## 1.6 Hovedstadsområdet

---

I stortingsmeldingen foretas det en gjennomgang av styringsutfordringene i hovedstadsregionen og det presenteres fire alternative styringsmodeller som kan være aktuelle forvaltningsløsninger for regionen. Aktørene i Osloregionen står fritt til å diskutere også andre styringsmodeller enn de som presenteres i meldingen. Regjeringen vil i den planlagte hovedstadsmeldingen legge fram ytterligere dokumentasjon og analyse av veksten i hovedstadsregionen og den økte integrasjonen og pendlingen som foregår i området.

Styringsutfordringene i regionen og alternative styringsmodeller er utredet på oppdrag fra departementet og Osloregionen. Hovedkonklusjonen er at dagens organisering ikke legger godt nok til rette for å løse grenseoverskridende offentlige oppgaver i samsvar med viktige samfunnsmessige mål, nasjonalt og regionalt. Gjeldende organisering og ansvarsfordeling ivaretar heller ikke behovet for en god demokratisk styring med denne oppgaveløsningen. Styringsutfordringene gjør seg særlig gjeldende innen regionale areal-



og transportoppgaver i regionen. Etter regjeringens vurdering må styringsutfordringene i Oslo-regionen løses slik at regionen oppleves mer funksjonell både for innbyggerne, næringslivet og samfunnet som helhet.

#### Alternative styringsmodeller

1. *Regionmodell, etablering av et nytt regionalt forvaltningsnivå i Osloregionen.* Denne modellen innebærer at det opprettes et nytt direkte folkevalgt organ på regionalt nivå, med selvstendig beslutningsmyndighet for regionale oppgaver og direkte beskatningsrett, etter samme modell som dagens fylkeskommuner. Modellen innebærer en sammenslutning av Oslo og Akershus, men kan også omfatte andre fylkeskommuner, for eksempel Østfold.
2. *Modifisert regionmodell.* Innenfor denne modellen kan man tenke seg at Oslo inngår i en region med Akershus, men at Oslo kommune beholder ansvaret for barnevern og de fylkeskommunale oppgavene de har i dag som ikke er grenseoverskridende, dvs. videregående opplæring, kulturminnevern og tannhelse. Regionale areal- og transportoppgaver overføres til den nye regionen som har et større geografisk nedslagsfelt.
3. *Særorgan for Osloregionen.* Det etableres et indirekte valgt organ med selvstendig beslutningsmyndighet for utvalgte regionale oppgaver (areal og transport). Et slikt særorgan vil være en selvstendig juridisk enhet, med selvstendig økonomi og egen administrasjon.
4. *Pålagt regionalt plansamarbeid med hjemmel i plan- og bygningsloven.* Denne modellen innebærer at staten pålegger aktørene i regionen å samarbeide om regional plan. Samarbeidet kan avgrensnes til å omfatte de oppgavene som er av størst betydning for å løse styringsutfordringene. Samarbeidet kan ha et felles forberedende organ for utarbeiding av et samordnet planforslag og oppfølging av planvedtakene. Det er fylkestingene (regionene) som behandler og fatter planvedtak for «sine» områder.

De fire modellene inneholder mekanismer som bedrer mulighetene til å håndtere de aktuelle styringsutfordringene i regionen, om enn i varierende grad. Det er store forskjeller knyttet til de prinsipielle egenskapene ved modellene, særlig gjelder dette forhold knyttet til demokratisk forankring og styring, effektivitet og oversiktighet i forvaltningen. I modell 1 og 2 legges beslutningen

om regional plan til regiontinget. I modell 3 frikobles planbeslutningene fra de ordinære planmyndigheter og forvaltningssystemer. I modell 4 fattes planbeslutningene i de folkevalgte organene i de regionene som samarbeider. Modell 3 og 4 forutsetter en mer aktiv statlig medvirkning og innflytelse i den regionale oppgaveløsningen enn modell 1 og 2.

### 1.7 Valg

Endringer i regioninndelingen vil innebære at valgkretsinnndelingen til regiontingene vil måtte vurderes. Etter regjeringens vurdering er det viktig å utforme valgordningen slik at de nye regiontingene blir representative i forhold til de politiske partienes oppslutning i hele regionen. Regjeringen legger også vekt på at valgordningen må sikre en god geografisk representasjon gjennom at alle deler av regionen gis mulighet for representasjon i regiontinget.

Regjeringen mener prinsipielt at valgkretsinnndelingen til regiontingsvalg bør være sammenfallende med inndelingen som benyttes ved stortingsvalg. Dette er en fordel for velgerne, som dermed forholder seg til samme kretsinnndeling ved begge valgene, slik tilfellet også er i dag. Sammenhengen mellom valgkretsene ved de to valgene er viktig for politisk samhandling. Dersom det gjøres endringer i valgkretsinnndelingen ved stortingsvalg krever dette grunnlovsendring. Siden grunnlovsendringer tar tid å gjennomføre, kan dette bety at det i en overgangsperiode er ulik valgkretsinnndeling ved valg til folkevalgt organ på regionalt nivå og valg til Stortinget. Der endringer skal gjennomføres vil nåværende valgkretser måtte beholdes til valget i 2013 for stortingsvalg. Valgkretsene for regiontinget vil kunne endres fortløpende.

Dersom det ikke legges opp til vesentlig reduksjon i antall regioner, mener regjeringen det er mest hensiktsmessig at hver region består av én valgkrets. Bli det derimot gjennomført større strukturendringer i retning av få regioner, er det regjeringens vurdering at hver region bør deles inn i flere valgkretser og at dagens fylker er utgangspunktet for denne valgkretsinnndelingen. Dagens fylker har lange tradisjoner som valgkretser både ved fylkestingsvalg og stortingsvalg. Inndelingen gir i dag en god balanse for fordeling av mandatene mellom ulike deler av landet ved stortingsvalg. En oppdeling av regionene i flere valgkretser vil sikre god geografisk representasjon for alle deler av regionen i regiontinget, samtidig som

det med et begrenset antall valgkretser i hver region også vil være mulig å ivareta den partimesige representasjonen på en god måte.

Regjeringen legger til grunn at de fylkesting som velges ved fylkestingsvalget i 2007 skal velges for en ordinær valgperiode på fire år. Regioninndelingen skal besluttes på grunnlag av en demokratisk prosess forankret i landets fylkeskommuner. En forkortet valgperiode ved valget i 2007 vil etter regjeringens oppfatning forskuttere utfallet av de sammenslutningsprosesser som planlegges gjennomført på regionalt nivå.

Dersom flere fylkeskommuner slutter seg sammen, eller dersom det gjøres endringer på tvers av fylkesgrenser, kan det imidlertid være aktuelt med ekstraordinært valg til regionting i 2009 i hele eller deler av landet. Dersom den fylkesvise gjennomgangen viser at det skjer endringer på regionalt nivå som krever nytt valg, vil regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til lov som muliggjør dette. I tilfelle vil det bli aktuelt å avholde ekstraordinært valg i 2009 sammen med valg til Stortinget. Nødvendige lovendringer vil bli fremmet våren 2008 i forbindelse med framleggelse av forslag om inndelingsendringer på regionalt nivå.

## 1.8 Sammenhengen mellom regional inndeling og oppgaveportefølje

Stortinget inviteres i denne stortingsmeldingen til å drøfte regionenes framtidige oppgaveportefølje. Omfanget av oppgaver vil imidlertid i noen grad legge føringer på framtidige inndelingsalternativer. Nedenfor presenteres derfor tre ulike alternative modeller for organisering av regionene.

1. En forsterket fylkesmodell med et antall regioner omlag tilsvarende dagens fylkeskommuner: Regionene får ansvar for kjernen av nye oppgaver beskrevet over.
2. En mellommodell med et middels antall regioner: I tillegg til kjernen av nye oppgaver kan det vurderes å overføre ytterligere oppgaver innen samferdsel.
3. En regionmodell med få regioner: I tillegg til kjernen av nye oppgaver kan det være aktuelt å overføre hovedansvaret for av Statens vegvesen til regionene, og oppgaver som Norsk kulturråd i dag ivaretar kan desentraliseres til institusjoner og/eller overføres til regionalt nivå. Det vil også kunne være aktuelt å vurdere overføring av kjøp av persontrafikk på jernbane for lokale og regionale ruter.

I alle modellene overføres dagens fylkeskommunale oppgaver til regionene, med mulig unntak for tannhelsetjenesten. Kjernen av nye oppgaver beskrevet over, vil etter regjeringens vurdering gi regionene tyngde og virkemidler i et omfang som vil gjøre dem i stand til å fylle rollen som utviklingsaktør. Modellene har ulike egenskaper og konsekvenser. En regionmodell med få regioner gir andre forutsetninger for hvilke oppgaver de nye regionene vil være i stand til å håndtere enn en forsterket fylkesmodell med mange regioner. Modellene kan også få ulike konsekvenser for valgkretsinnndelingen ved kommende region- og stortingsvalg.

I en *forsterket fylkesmodell* vil regioninndelingen i all hovedsak tilsvare dagens fylkesinndeling, men enkelte fylker kan slutes sammen. Størrelsen på de fleste regionene vil i en slik modell forbli uendret, både når det gjelder antall innbyggere og geografisk utstrekning. Regionene vil kunne få ansvaret for kjernen av nye oppgaver omtalt over, det vil si oppgaver innen samferdsel, næringsutvikling, landbruk, miljøvern, marin sektor, kultur, forskning og utdanning samt regional planlegging.

Innbyggernes identitet og tilhørighet vil også forbli relativt uendret. Næringsliv og frivillige organisasjoner som har bygget opp sin struktur rundt fylkesinndelingen vil i liten grad måtte endre organisasjon og innretning på samarbeid med kommuner og regioner. Inndelingen vil gi relativt korte avstander, nærhet og tilgjengelighet til regionale folkevalgte beslutningstakere, regionale statlige organer, næringsliv og andre. Regionene kan drive utviklingsarbeid i tette partnerskap med et større knippe tilgjengelige virkemidler enn dagens fylkeskommuner. Dette øker muligheten for samordning og samspill basert på lokale forutsetninger og preferanser. I dette inndelingsalternativet vil forholdene ligge til rette for regionutvikling som gir gode forutsetninger for å bygge legitimitet og skape resultater. Regionenes størrelse begrenser i denne modellen muligheten for å tilføre regionene oppgaver som i større grad forutsetter tyngre kompetansemiljøer, ressurstilgang og nedslagsfelt enn det brorparten av regionene vil være i stand til å oppvise.

Konsekvensene for valgkretsinnndelingen vil i denne modellen være små. For at valgkretsinnndelingen skal være sammenfallende med regioninndelingen, vil enkelte sammenslutninger av fylkeskommuner gjøre det nødvendig å endre tilhørende valgkretsinnndeling. Det samme gjelder dersom opprettelse av en ny region fører til end-

ring av fylkesgrenser eller at tidligere fylker deles.

Et grunnleggende premiss for forvaltningsreformen er at den ikke skal føre til sentralisering innad i regionen. I en forsterket fylkesmodell peker lite i en slik retning. Oppgavene som overføres er i stor grad lokalisert i det enkelte fylke i dag. Det vil kunne bli stilt spørsmål ved om mellomnivået innenfor denne modellen får tilstrekkelig tyngde til å være svar på de utfordringene fylkeskommunen har i dag knyttet til rollen som regional utviklingsaktør. Det er imidlertid regjeringens vurdering at forslaget til samlet oppgaveportefølje for de nye regionene gir gode forutsetninger for at regionene skal kunne fylle sin rolle som regional utviklingsaktør i en forsterket fylkesmodell. Etter regjeringens vurdering innebærer størrelsen på regionene først og fremst en begrensning i mulighetene for at regionene kan tilføres vesentlige nye oppgaver utover de som skisseres ovenfor.

En *mellommodell* innebærer et middels antall regioner. Denne modellen vil føre til relativt mange inndelingsendringer. De fleste av dagens fylker vil bli berørt gjennom sammenslutning med ett eller flere nabofylker. De fleste regionene blir større enn i dag, både når det gjelder geografisk utstrekning og antall innbyggere. Prosessen for å skape en slik mellommodell vil antakelig bli krevende, fordi det skal skapes regionale enheter som ikke har tilknytning til dagens fylker og heller ikke til en landsdelsinndeling.

Regionene vil kunne få ansvar for kjernen av nye oppgaver, det vil si oppgaver innen samferdsel, næringsutvikling, landbruk, miljøvern, marin sektor, kultur, forskning og utdanning samt regional planlegging. I en mellommodell kan det i tillegg vurderes å overføre ytterligere oppgaver innen samferdselsområdet ved å overføre hoveddelen av Statens vegvesen. Dette vil være svært krevende. Statens vegvesen er i dag organisert i fem regioner, og en overføring til et regionnivå med langt flere inndelingsenheter vil innebære betydelige administrative og økonomiske kostnader. Stordriftsfordeler knyttet til dagens inndeling av Statens vegvesen vil gå tapt. Samtidig kan fragmentering av organisasjonen skape kompetansemessige utfordringer på det vegfaglige området.

Endringer i de fleste fylker vil også endre forutsetningene for innbyggernes identitet og tilknytning til det regionale nivået. Det kan bli en utfordring mange steder å skape oppslutning og tilknytning til de nye regionale enhetene. Det antas at næringsliv og frivillig sektor som i dag

har bygget sin organisasjonsstruktur rundt fylkesinndeling, vil måtte endre organisering og innretning av kontakten med det regionale nivået.

I en mellommodell synes det lite hensiktsmessig å opprette flere valgkretser til regioningsvalgene innenfor samme region, fordi de nye regionene ikke blir vesentlig større enn i dag. I motsetning til i en forsterket fylkesmodell vil dermed regioninndelingen i en mellommodell få store konsekvenser for valgkretsinnndelingen. Modellen innebærer at de fleste eller alle valgkretser til stortingsvalg og regioningsvalg vil måtte endres.

Premisset om at forvaltningsreformen ikke skal føre til sentralisering innad i regionen vil være under press i en mellommodell. Sammenslutning av to og to fylker i tillegg til enkelte grensejusteringer, vil innebære et større behov for å foreta konkrete desentraliseringstiltak enn i en forsterket fylkesmodell. Konfliktpotensialet kan øke når tidligere fylkessentra skal fordele oppgaver seg i mellom, samtidig som det skal skapes en balanse innad i regionen basert på behovene til alle deler.

I en *regionmodell* vil regionene i stor grad tilsvare en landsdelsinndeling. Inndelingsendringer vil berøre alle dagens fylker, som enten vil bli slått sammen med ett eller flere nabofylker, eller delt mellom to eller flere regioner. I dette inndelingsalternativet vil regionene kunne få ansvar for kjernen av nye oppgaver nevnt over, det vil si oppgaver innen samferdsel, næringsutvikling, landbruk, miljøvern, marin sektor, kultur, forskning og utdanning samt regional planlegging. På samferdselsfeltet kan det overføres ytterligere oppgaver, ved at omklassifisering av øvrige riksveger til regionveger kan følges av overføring av hovedansvaret for Statens vegvesen. I dette inndelingsalternativet kan det også være aktuelt å vurdere overføring av kjøp av persontrafikk på jernbane for lokale og regionale ruter. En bør videre kunne vurdere om flere oppgaver som Norsk kulturråd har i dag kan delegeres til institusjoner og/eller overføres til regionalt nivå.

Regionmodellen legger til rette for samling, etablering og utnyttelse av betydelige ressurser og miljøer for regional utvikling, og regionene vil kunne framstå som tunge utviklingsaktører med betydelig slagkraft. Regionenes størrelse gir mulighet for en bredere og tyngre oppgaveportefølje, spesielt på samferdselsområdet. Regionstørrelsen vil i stor grad tilsvare dagens regioninndeling av vegvesenet. Dette kan gjøre overføringsprosessen lettere, samtidig som forholdene vil ligge til rette for fortsatte stordriftsfordeler i sekto-

ren. Forholdene vil kunne ligge til rette for etablering av tunge kompetansemiljøer innenfor areal- og transportplanlegging på regionalt nivå, med personell fra vegvesenet og fylkeskommunen.

Inndelingsendringene vil føre til et skifte i opplevelse av identitet og tilhørighet hos innbyggerne. Næringsliv og frivillige organisasjoner, som har bygget opp sin struktur rundt fylkesinndelingen, vil måtte vurdere om den nye regioninndelingen skaper behov for å endre egen organisering. Det kan bli en utfordring å skape tette koblinger mellom region og lokalsamfunn, kommuner og områder som omfatter flere kommuner. Regionene bør imidlertid kunne være i stand til å samordne ressurser og skape positive effekter, blant annet ved å trekke veksler på og videreutvikle et differensiert næringsgrunnlag. Regionene vil kunne ivareta ansvaret for sine oppgaver på en effektiv og god måte. På lengre sikt vil de også kunne være i stand til å ivareta ansvaret for andre tjenesteområder enn de som overføres i denne reformen.

Dersom landet deles inn i regioner tilnærmet lik en landsdelsinndeling, vil det være naturlig å ta utgangspunkt i at dagens fylker utgjør valgkretser til regiontingsvalget, eventuelt med mindre justeringer dersom ett eller flere av dagens fylker deles mellom to eller flere regioner. Valgkretsene til regiontingsvalg og stortingsvalg bør være de samme. Dagens fylker bør dermed fortsatt utgjøre valgkretsene også ved stortingsvalg. Det kan imidlertid pekes på at det kan svekke oppbyggingen av en regional identitet og skape uklarhet blant innbyggerne. Usikkerheten kan for eksempel være knyttet til hvilken funksjon dagens fylkesnivå skal fylle. Usikkerheten kan videre bli forsterket dersom fylkesnivået opprettholdes for deler av den regionale statsforvaltningen.

En konsekvens av regionmodellen kan være sentralisering innad i landsdelene fordi landsdels-hovedstaden kan trekke til seg arbeidskraft og bosetting på bekostning av andre tunge sentra i landsdelen. Dette kan imidlertid motvirkes av planlagt fordeling av regionale arbeidsplasser innad i regionen. For å nå målene for reformen vil det være vesentlig at alle deler av en landsdelsregion inkluderes i utviklingsarbeidet. Slik kan balanse innad i regionen oppnås basert på behovene og mulighetene til alle områder som inngår. Store regioner vil imidlertid innebære større geografiske avstander, og dermed større avstander til og mellom beslutningstakere. Utfordringen vil være å trekke med seg hele regionen i det videre utviklingsarbeidet, slik at synergieffektene kommer alle deler av regionene til gode. På landsdels-

nivå vil dette kunne bli krevende. Regioner på landsdelsnivå vil være mindre egnet til å ivareta oppgaver som har med direkte oppfølging, kontakt og samhandling mellom kommunene å gjøre. Det er derfor viktig at regionene tar hensyn til kommunenes behov for nærhet og tilgjengelighet i sin organisering.

For innbyggerne kan økt avstand innebære ulemper i forhold til tilgjengelighet til tjenester og redusert kontakt og påvirkningsmuligheter. Større avstander og redusert tilgjengelighet krever bevisste strategier slik at enkeltområder i en region ikke havner i en posisjon der de i mindre grad enn resten av regionen kan nyttiggjøre seg fordelene som følger med økt regionstørrelse.

### *Regjeringens vurdering*

Etter regjeringens mening vil kjernen i oppgaveporteføljen utruste det regionale nivået med nødvendige virkemidler for å fylle rollen som regional utviklingsaktør på en kraftfull måte. Det knytter seg likevel betydelige forskjeller i egenskaper ved og konsekvenser av de ulike modellene. I den *forsterkede fylkesmodellen* framstår regionene som relativt små, tilpasningsdyktige og tilgjengelige for innbyggere, næringsliv og organisasjoner. Oppgaveporteføljen er tilpasset regionstørrelsen, og legger til rette for at regionene får anledning til å drive utviklingsarbeid i tette partnerskap. Muligheten for samordning og samspill basert på tilpassning til lokale forutsetninger og preferanser øker i forhold til i dag. Størrelsen på regionene innebærer imidlertid en begrensning i muligheten for at regionene kan tilføres ytterligere oppgaver. Valgkretsinnndelingen må i liten grad endres. I *regionmodellen* gir regionstørrelsen en bredere og tynnere oppgaveportefølje. Det blir mulig å overføre vesentlige oppgaver innenfor spesielt samferdssektoren. Regionmodellen legger til rette for samling, etablering og utnyttelse av betydelige ressurser og miljøer for regional utvikling. Landsdelsregionene i denne modellen vil være aktører med ekstern tyngde, som kan bygge på en variert sammensetning av regionspesifikke fortrinn. Regionene vil kunne ivareta ansvaret for sitt tjenestetilbud på en effektiv og kvalitetsmessig god måte. De vil også kunne være i stand til å ivareta ansvaret for andre tjenesteområder. Størrelsen byr imidlertid på utfordringer knyttet til sentralisering og tilgjengelighet. Valgkretsinnndelingen kan opprettholdes, både til stortingsvalgene og regiontingsvalgene.

I motsetning til disse to modellene framstår

*mellommodellen* med flere ulemper enn fordeler. Modellen innebærer omfattende inndelingsprosesser, samtidig som utfallet blir regioner med egenskaper som ikke er veldig forskjellige fra regionene i den forsterkede fylkesmodellen. Oppgaveporteføljen vil dermed heller ikke kunne bli mer omfattende, med et mulig unntak for samferdselsoppgaver. Det må imidlertid kunne antas at overføring av oppgaver på samferdselsområdet vil bli så kostnadskrevende både økonomisk og administrativt at en overføring av hoveddelen av Statens vegvesen framstår som mindre aktuelt. Modellen innebærer også en omstrukturering av valgkretsene til stortingsvalg, noe som ikke kreves i de to andre modellene.

Med utgangspunkt i disse vurderingene anser regjeringen det som lite hensiktsmessig å legge mellommodellen til grunn for den framtidige inndelingen av det regionale nivået.

Både den forsterkede fylkesmodellen og regionmodellen vil kunne være aktuelle ved gjennomføring av forvaltningsreformen. Modellene bærer med seg ulike egenskaper og konsekvenser. Oppgaveporteføljen må veies opp mot konsekvensene av omstillinger. Regjeringens foreløpige vurdering er at det kan overføres betydelige oppgaver uten store geografiske endringer. Regjeringens endelige anbefaling vil bli lagt fram for Stortinget våren 2008 etter at det er gjennomført en bred prosess der blant annet fylkeskommunene selv, i samarbeid med kommunene, skal vurdere valg av modell og regional inndeling.

## 1.9 Videre prosess

---

Når forvaltningsreformen skal gjennomføres, vil prosessen basere seg på at frivillighet er utgangspunktet for regioninndelingen. På grunnlag av drøftingen i denne meldingen av oppgaveporteføljen til de nye regionene, legges det opp til en prosess der de regionale og lokale aktørene selv skal finne gode og framtidsrettede løsninger. Det er ønskelig at man på regionalt nivå kommer fram til forslag som det er enighet om.

Regjeringen skal, blant annet på bakgrunn av de prosesser som skal gjennomføres på regionalt og lokalt nivå, legge fram et forslag for Stortinget om den framtidige inndelingen. Dersom man lokalt ikke kommer fram til enighet om inndelingen, eller enigheten ikke oppleves som funksjonell, vil regjeringen legge fram forslag som med utgangspunkt i de aktuelle modeller og kriteriene for regioninndeling gir en inndeling som er mest mulig hensikts-

messig i forhold til oppgavefordeling og regionale preferanser. Det endelige vedtaket om regioninndelingen vil bli fattet av Stortinget.

Å ta stilling til ny inndeling vil først og fremst være en politisk prosess. Det forutsettes et politisk lederskap på alle nivåer for å gjennomføre en slik prosess i et stramt tidsløp. Det vil være avgjørende for den videre prosessens vellykkethet at politiske aktører på alle nivåer ser behovet for et slikt lederskap.

Det foreslås en tidsplan der det regionalt fattes vedtak i fylkestingene om forslag til regional inndeling i to omganger. Innen 30. juni 2007 fatter de nåværende fylkestingene foreløpig vedtak om inndeling, etter en grundig forberedelse og involvering av alle relevante aktører. Etter det påfølgende fylkestingsvalget fatter det nyvalgte fylkestinget endelig vedtak om forslag til regional inndeling innen 1. desember 2007, basert på saksforberedelsene til det foregående fylkestinget. Det legges opp til at man lokalt og regionalt både blir bedt om å ta stilling til modell og angi forslag til inndeling innenfor hver av modellene. Regjeringen tar sikte på å legge fram et endelig forslag til regioninndeling våren 2008.

Regjeringen er opptatt av at omstillingsprosessene i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsreformen skal skje innenfor forutsigbare personalpolitiske rammer. Regjeringen vil, i tråd med Soria Moria-erklæringen, legge stor vekt på at reformen skal gjennomføres i en tett og god dialog med arbeidstakerne og deres organisasjoner. LO, YS, Unio og Akademikerne vil være viktige aktører, sammen med de berørte fagdepartementene, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og KS. Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil ivareta den nødvendige koordineringen og tar blant annet sikte på å inngå en intensjonsavtale med KS og hovedorganisasjonene som bygger på Soria Moria-erklæringen.

## 1.10 Konsekvenser for andre forvaltningsnivåer av endret oppgavefordeling og inndeling

---

Endringer i oppgavefordeling og inndeling på regionalt nivå vil ha konsekvenser for kommunene. Dersom det gjennomføres mindre endringer på regionalt nivå, vil kommunene bli berørt i begrenset grad. Mindre grensendringer og enkelte sammenslutninger av fylker kan bety at noen kommuner vil få en annen fylkestilhørighet enn i dag. Det vil føre til en reorientering både for kommunene,

næringsliv og frivillig sektor i de kommunene det gjelder. Dersom fylkenes størrelse ikke endres mye i forhold til i dag vil kommunene fortsatt ha stor nærhet til regionene. Eventuelle fylkessammenslutninger vil føre til at partnerskapene i noen regioner bli større enn i dag, ved at antallet kommuner og andre partnere øker. Dette betyr nye samarbeidskonstellasjoner både for de berørte fylkene, kommunene, næringsliv og andre.

Regionene vil få nye oppgaver innen blant annet utdanning og forskning, kultur, miljøvern, marin sektor, landbruk, næringsutvikling og noe større ansvar på samferdsel. Regionene kan således bli mer interessante samarbeidspartnere for kommuner og andre aktører. Endringene innenfor regional planlegging gjør at møteplasser mellom region og kommuner bør videreutvikles.

Store regioner vil i tillegg til oppgaver innen utdanning og forskning, kultur, miljøvern, marin sektor, landbruk, planlegging og næringsutvikling kunne få betydelig større ansvar på samferdselsområdet. Store regioner kan også på lengre sikt være i stand til å håndtere større velferdsoppgaver. Regionene vil dermed ha ansvar og virkemidler som gir dem mulighet til å være interessante og betydningsfulle samarbeidspartnere for kommunene i regionen. Samtidig vil det være behov for samordning mellom forvaltningsnivåene på områder der det er sammenheng mellom tjenestene, for eksempel grunnskole og videregående skole. Store regioner vil i utgangspunktet være en utfordring for veiledning og samhandling med enkeltkommuner.

Få og store regioner med mange kommuner vil bety endringer når det gjelder identitet og tilhørighet for kommuner, næringsliv og innbyggere. Endringer i retning av landsdelsregioner kan imidlertid bety forsterket kommuneidentitet for innbyggerne siden avstanden til regionen vil være større enn til dagens fylke. Kommuner og næringsliv vil i mye av sitt arbeid måtte ta utgangspunkt i en ny geografisk tilhørighet på regionalt nivå. Mange og nye samarbeidspartnere kan skape nye samarbeidskonstellasjoner både mellom regionen og kommunene og andre aktører, og mellom kommunene på tvers av nåværende fylkesgrenser. Omfanget av interkommunalt samarbeid kan komme til å øke både for å avhjelpe kompetansebehov og for å styrke kommunenes strategiske rolle i forhold til regionene.

Endringer i oppgaver og regional inndeling vil få konsekvenser for fylkesmannsembetene og for regional stat for øvrig. Når ny regionalinndeling

er klar, vil regjeringen foreta en nærmere vurdering av mulige tiltak i forhold til regionale etater med viktige grenseflater og særlige samhandlingsutfordringer i forhold til de nye regionene og i forhold til hverandre, samt regionale etater som i dag har grenser som vil krysse de nye region-grensene.

Hensynet til samordning og oversikt i den samlede regionale forvaltningen tilsier at fylkesmannen får en framtidig inndeling som er lik inndelingen til det nye folkevalgte regionale nivået. Dersom resultatet blir et fåtall store regioner, vil det bli foretatt en egen vurdering av inndelingen til fylkesmennene i forhold til behovet for nærhet til kommunene. Siden fylkesmannen skal ha oppgaver som klageinstans, bør størrelsen på regionene også vurderes i et rettssikkerhetsperspektiv.

Ved framtidige omorganiseringer som innebærer inndelingsendringer regionalt vil den enkelte sektor få ansvar for å gjennomføre en bred vurdering av de samlede virkninger for kommuner og nye folkevalgte regioner, samarbeidende etater, næringsliv og innbyggerne. Regjeringen vil foreta en nærmere vurdering av prinsippene som er retningssivende ved endringer i regional inndeling, slik at disse får sterkere gjennomslag og gjøres mer forpliktende for sektorene. En tydeligere rolle for Kommunal- og regionaldepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet som samordningsdepartement vil i denne sammenheng bli vurdert.

Lokalisering av regionkontorene har betydning for innbyggernes kontakt med regional statsforvaltning. For å unngå at forvaltningsreformen skal ha en uønsket sentraliserende virkning innad i regionene, vil det ikke bli foreslått noen omfattende flytting eller samling av de statlige regionkontorene. Dette spørsmålet vil likevel bli sett i sammenheng med den vurderingen som skal gjøres for statlige regionale organer som vil kunne få særlige samhandlingsutfordringer i forhold til de nye regionene.

Fylkesmannen har en viktig oppgave og et ansvar for å samordne statlig forvaltning der dette er ønskelig og nødvendig. Regjeringen legger opp til at fylkesmannen, gjennom fylkesmannsinstruksen, blir gitt større og klarere fullmakter til å ivareta en slik samordningsrolle. Et annet viktig samordningstiltak har vært å samle statens kommunerrettede virksomhet hos fylkesmannen. Regjeringen vil derfor varsle en gjennomgang av muligheten for å integrere flere statlige oppgaver hos fylkesmannen.

## 2 Mål for reformen

### 2.1 Mål for reformen

---

Forvaltningsreformen skal bidra til å realisere følgende mål:

- Et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.
- En mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved at ulike sektorer ses i sammenheng innenfor den enkelte region.
- Verdiskaping og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger, som sikrer det framtidige grunnlaget for velferden i samfunnet.
- Effektiv ivaretagelse av nasjonale mål som for eksempel bærekraftig utvikling, likeverdige tjenestetilbud og rettssikkerhet for den enkelte.

Et levende og desentralisert demokrati er grunnleggende for å møte de samfunnsutfordringer vi står overfor på en god måte. Regjeringen vil legge til rette for et levende folkestyre med kommuner og regioner som utnytter lokale og regionale fortrinn til beste for innbyggerne, næringslivet og samfunnet for øvrig.

Gjennom forvaltningsreformen vil regjeringen legge til rette for utvikling av funksjonelle regioner som bidrar til å sikre arbeidsplasser og velferd der folk bor. Reformen skal være et svar på utfordringene fylkeskommunene har i dag knyttet til legitimitet, handlekraft og rollen som regional utviklingsaktør. Forvaltningsreformen bør ha et omfang som sikrer en varig løsning for det regionale nivået.

Kommunene utgjør fundamentet i det lokale folkestyret, og representerer nærhet, tilhørighet og mulighet for innflytelse for befolkningen. Kommunene har i dag en omfattende oppgaveportefølje med ansvar for store og viktige oppgaver. Etter regjeringens oppfatning er det helt vesentlig både for vårt demokrati og for å nå målet om en effektiv offentlig forvaltning at kommunene også i framtiden er generalistorganer med en bred og tung oppgaveportefølje. Kommunestrukturen i Norge er

kjennetegnet ved kommuner som er geografisk vidstrakte og befolkningsmessig små. Denne strukturen gir en større mulighet for nærhet mellom innbyggere og folkevalgte enn større kommuner kan gi. Sett på bakgrunn av at kommunene allerede har fått ansvaret for en betydelig oppgavemengde, gjør en slik kommunestruktur det mindre aktuelt å legge nye store oppgaver til kommunene.

Mange offentlige oppgaver løses best i et geografisk perspektiv mellom landet som helhet og den avgrensning som kommunene representerer. Dels er dette oppgaver som av hensyn til stor driftsfordeler løses mest effektivt med et større befolkningsgrunnlag enn det de fleste kommuner har, dels er det oppgaver som angår eller har virkning for et større område enn den enkelte kommune, og som derfor trenger kommuneoverskridende løsninger, dels er det oppgaver som krever ressurser i form av økonomi, kompetanse og personell som er større enn hva en enkelt kommune har til rådighet. Regjeringen mener det er behov for et folkevalgt regionalt nivå til å løse disse oppgavene. Et regionalt politisk organ som er direkte valgt gir innbyggerne mulighet til å påvirke den politiske beslutningsprosessen i spørsmål som håndteres på regionalt nivå. Folkevalgte organer på regionalt nivå øker muligheten for desentralisering av politisk makt og representerer en utvidelse av lokaldemokratiet ved at flere viktige samfunnsoppgaver kan settes under folkevalgt kontroll og prioritering.

Regional utvikling er et politikkområde som bør være underlagt direkte folkevalgt innflytelse. Kjernen i det regionale utviklingsansvaret er å skape en helhetlig og villet samfunnsutvikling for egen region. Det er regionens egenart og særskilte utfordringer som er i fokus i arbeidet, og prosessen er ofte kjennetegnet av avveining mellom kryssende hensyn og interesser. Slike avveininger bør ha regional forankring og være styrt av et direkte folkevalgt organ.

Fylkeskommunene har i ulik grad lyktes som sentral drivkraft og tilrettelegger for regional utvikling. Det kan skyldes manglende prioriteringer i fylkeskommunene men også at fylkeskommunene ikke har hatt tilstrekkelige virkemidler

for å fylle den utviklings- og planleggingsrollen de har vært tiltenkt. For å gi den regionale utviklingsrollen et løft er det en forutsetning at de regionale organene får større myndighet over beslutninger som har direkte betydning for den regionale utviklingen. De framtidige regionene må i større grad enn dagens fylkeskommuner ha forutsetninger for å bygge og utvikle regional identitet og innta en sterk politisk rolle og styrke samspillet mellom kommuner, interesseorganisasjoner og næringsliv.

Den sterke sektororienteringen i statlig forvaltning skaper utfordringer knyttet til samordning mellom sektorene. Sektorisering begrenser muligheten til helhetssyn og begrenser dermed også muligheten til å tilpasse forvaltningen til endrede forutsetninger. Dersom sektorer som i et regionalt utviklingsperspektiv er nært koblet til hverandre samles i ett organ legges det til rette for gode regionale helhetsløsninger. Dette er en forutsetning for å fremme en rasjonell og bæredyktig samfunnsutvikling av landets regioner samtidig som det styrker den folkevalgte styringen av vesentlige samfunnsoppgaver.

For størst mulig verdiskaping må vekstpotensialet som finnes i de ulike delene av landet utløses. Grunnlaget for utvikling varierer mellom de ulike landsdelene. Vellykkede utviklingsstrategier må derfor ta utgangspunkt i hver regions unike forutsetninger og preferanser og fordrer et nært samarbeid mellom regionene, næringslivet og kommunene. Regjeringen vil legge til rette for at regionale fortrinn kan utnyttes og videreutvikles.

Nasjonale mål spenner over et vidt spekter av områder, og reformen skal gjennomføres på en slik måte at ivaretagelse av nasjonale mål sikres. Overføring av oppgaver til det regionale folkevalgte nivået skal ikke endre styringsforholdet mellom staten og kommunesektoren. Det er ikke aktuelt å utvikle regioner som har føderale trekk. Selv om noe omtales som et nasjonalt mål betyr imidlertid ikke det nødvendigvis at statlige myndigheter selv må stå for gjennomføringen av oppgaven. Nasjonale mål utgjør en viktig ramme for lokal og regional innsats, og innen mange politikkområder er det kommuner og fylkeskommuner som står som utførere av oppgavene.

## 2.2 Forutsetninger for reformen

Forvaltningsreformen bygger på en forutsetning om at kommunesammenslutninger fortsatt skal være frivillige, slik det ble vedtatt av Stortinget i

1995. Det innebærer at sammenslutninger skal være tuftet på lokale initiativ, vurderinger og beslutninger. Det er et utgangspunkt for reformen at vi også i framtiden kommer til å ha en kommunestruktur med mange og relativt små kommuner. De nye regionene skal overta fylkeskommunens oppgaver, i tillegg skal regionene styrkes gjennom overføring av oppgaver fra staten. Det er en forutsetning at kommunene beholder sin brede og allsidige oppgaveportefølje.

Videre er det en forutsetning at reformen ikke skal føre til sentralisering innenfor de enkelte regionene. En tydeliggjøring av arbeidsdelingen mellom staten, regionene og kommunene vil gi regionene en sentral rolle i arbeidet med å utnytte regionenes stedbundne kvaliteter og vekstpotensial. Utnyttelse av lokale fortrinn er av sentral betydning for at hele regionens potensial skal kunne realiseres til beste for innbyggerne. IKT skaper nye muligheter for kommunikasjon og samhandling innad og på tvers av forvaltningsnivåer og geografiske skiller. Dette gir økt fleksibilitet med hensyn til lokalisering.

Regjeringen legger i utgangspunktet generalistkommunesystemet til grunn for organiseringen av kommunesektoren. Det vil si at alle kommuner og regioner i utgangspunktet skal ha ansvar for de samme oppgavene. Oppgavedifferensiering på enkelte avgrensede områder kan imidlertid være et supplement til generalistkommunesystemet. Mulige differensierte løsninger må vurderes innenfor den enkelte sektor, men det er ikke aktuelt å gi kommunene ulikt oppgaveansvar i særlig omfang. Generalistkommunesystemet legges også til grunn for de nye regionene, men med hovedstadsområdet som et mulig unntak.

Dagens fylkeskommuner finansieres i hovedsak gjennom frie inntekter. Regjeringen mener dette prinsippet også bør legges til grunn for finansiering av de nye regionene. Det vil imidlertid kunne være aktuelt å øremerke noen midler på enkelte av de nye oppgaveområdene.

Kommuner og regioner skal være sidestilte politiske og forvaltningsmessige organer slik kommuner og fylkeskommuner er det i dag. Regjeringen åpner imidlertid for at det nye regionale nivået kan gis en viss form for overkommunal myndighet innenfor deler av den framtidige regionale arealplanleggingen. En viktig forutsetning er at det utvikles gode samhandlingsmodeller mellom forvaltningsnivåene. Målet er å sikre at lokalt og regionalt utviklingsarbeid utfyller hverandre, slik at den samlede innsatsen utvides som et resultat av samarbeidet.



Staten er garantist for innbyggerne når det gjelder å sikre verdier som rettssikkerhet, likhet og likeverdige tjenestetilbud. Det er en forutsetning for reformen at oppgaver som innebærer klagebehandling, lovlighetskontroll og tilsyn fortsatt skal være et statlig ansvar.

### **2.3 Styrings- og samhandlingsforholdet mellom staten og kommunesektoren**

Norge er en enhetsstat. Det innebærer at all politisk autoritet har sitt utgangspunkt og sin forankring i sentrale statlige institusjoner. Fra Stortinget skjer det en overføring av myndighet til fylkeskommuner og kommuner gjennom alminnelig lovgivning. Kommunene og fylkeskommunene utgjør egne politiske systemer organisert som et representativt demokrati innenfor et geografisk avgrenset område. Det lokale selvstyret har en sterk stilling i Norge og representerer verdier knyttet til folkelig deltakelse og legmannsinnflytelse på løsningen av viktige fellesoppgaver. Prinsippet om det kommunale selvstyret er ikke grunnlovsfestet, men er en integrert og veletablert del av vår politiske styringsstruktur. Prinsippet går tilbake til formannskapslovene av 1837. Regjeringen vil legge dette prinsippet til grunn også for det framtidige forholdet mellom staten og de nye regionene.

Lokalforvaltningens rolle er preget av en dobbelthet. Kommunesektoren er et viktig instrument for gjennomføringen av lovpålagte oppgaver og nasjonal politikk. Samtidig er den innbyggernes politiske redskap, som gir mulighet til engasjement i de saker som oppfattes som viktige for lokalsamfunnet.

Statlige myndigheter har ikke instruksjonsmyndighet over kommunene eller fylkeskommunene. De er selvstendige rettssubjekter, og det er bare gjennom lov eller med hjemmel i lov at statlige myndigheter kan pålegge kommunesektoren oppgaver og løsninger (legalitetsprinsippet). I styringsrelasjonen til kommunesektoren bruker staten ulike typer virkemidler for å påvirke kommunene/fylkeskommunene til å utføre aktiviteter og nå målsettinger på sine ansvarsområder. Det er vanlig å skille mellom fire hovedgrupper av styringsvirkemidler som staten benytter overfor kommunesektoren: Lovbaserte virkemidler, økonomiske virkemidler, pedagogiske virkemidler (ulike former for informasjon og veiledning) og rapportering.

Interessefellesskapet mellom staten og kommunesektoren forutsetter konstruktiv samhandling mellom nivåene, både for at lokaldemokratiet skal fungere godt og for at staten skal kunne gjennomføre nasjonale mål. Lokaldemokratikommisjonen (NOU 2005: 6) framhever at en tett og likeverdig integrasjon mellom staten og kommunesektoren er en styrke for det norske styringsystemet, og at det må bygges videre på denne modellen. Kommisjonen poengterer imidlertid at modellen forutsetter en fornuftig balanse mellom lokalt selvstyre og statlig styring, og at det i større grad enn i dag må fokuseres på å utvikle et samspill mellom forvaltningsnivåene som bygger på tillit og partnerskap.

Konsultasjonsordningen mellom staten ved regjeringen og kommunesektoren ved KS om blant annet kommuneopplegget i statsbudsjettet er et konkret uttrykk for en partnerskapstilnærming i stat-kommune forholdet. Det samme gjelder den økte bruken av bilaterale samarbeidsavtaler mellom sektordepartementene og KS på enkeltområder om prioritering og gjennomføring av politiske satsinger i kommunene/fylkeskommunene. Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen er basert på et felles forpliktende samarbeid mellom stat og kommune som likeverdige instanser. Samtidig har vi de senere år sett en økning i bruken av styringsvirkemidler som binder kommunesektoren i forhold til innholdet i den kommunale virksomhet og til hvilke resultater kommuner og fylkeskommuner skal levere. Dette skjer gjennom rettighetslovgivning, øremerkede tilskudd og ulike typer standardkrav.

Regjeringen mener at relasjonene mellom staten og kommunesektoren i større grad må utvikles i retning av partnerskap og likeverd. Sterk statlig styring svekker det lokale folkestyret og snevrer inn rommet for lokale løsninger tilpasset det enkelte lokalsamfunns behov og muligheter. Fundamentet for en partnerskapstenkning må være at relasjonene mellom nivåene er basert på klare ansvarsforhold, tillit og gjensidighet. For styringsrelasjonene mellom staten og kommunesektoren innebærer det at styringsvirkemidlene i større grad bør preges av dialog og medvirkning. Regjeringen forventer at sterkere vekt på dialogbasert samhandling vil gi en merverdi i form av bedre utnyttelse av lokale og regionale utviklingsmuligheter og mer effektiv utnyttelse av de ressursene kommunesektoren har til rådighet. Regjeringen ønsker å redusere bruken av styringsvirkemidler som i stor grad binder kommunesektoren til bestemte løsninger og som hindrer

den lokale prioriteringsfriheten. Regjeringen ser fortsatt behov for å benytte detaljstyrende virkemidler på enkelte områder, men bruken må begrunnes med tungtveiende nasjonale hensyn.

## 2.4 Krav og hensyn knyttet til oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene

I arbeidet med forvaltningsreformen – som med alt fornyingsarbeid i offentlig sektor – må ulike hensyn og mål veies mot hverandre. Forslag om endringer i oppgavefordelingen må skje gjennom en avveining av ulike idealer og verdier. I de senere års vurderinger av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom staten og kommunesektoren har drøftingen av verdier tatt utgangspunkt i tre overordnede hensyn:

- hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse
- hensynet til innbyggerne
- hensynet til nasjonale mål

### 2.4.1 Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse

Det lokale selvstyret grunngis vanligvis med utgangspunkt i de tre verdiene frihet, deltakelse og effektivitet. Ved etableringen av det kommunale selvstyret ble frihet i hovedsak forstått som frigjøring fra statsmakt og embetsmannsvelde. Etter hvert har frihetsbegrepet fått en mer positiv og aktiv betydning i retning av å ta på seg oppgaver og virkeliggjøre det lokale fellesskapets interesser. At det lokale fellesskapet skal ha anledning til å virkeliggjøre egne mål gjennom kommunale organer kan sees som et innslag av maktspredning. Det lokale og regionale forvaltningsnivået representerer i en slik sammenheng en motvekt mot maktkonsentrasjon på statens hender.

Kommuner og fylkeskommuner befinner seg i spenningsfeltet mellom lokalsamfunnets behov for å styre egen utvikling og statens behov for å implementere nasjonal politikk på lokalt og regionalt nivå med lokal og regional medvirkning. Innenfor rammen av det lokale selvstyret skal kommuner og fylkeskommuner ha mulighet til å gjøre selvstendige politiske prioriteringer.

Et sentralt hensyn i demokratiidealet er at de som erfarer konsekvensene av offentlig politikk, også skal ha anledning til å øve innflytelse på politikken. En slik innflytelse kan utøves på ulike samfunnsnivåer. Kommuner er viktige institusjoner for å virkeliggjøre nærdemokratiet. Det sikrer

nærhet til beslutninger i saker som særlig berører innbyggerne selv, og det kan bidra til å styrke den enkeltes mulighet til å påvirke sin hverdag.

Som demokratisk organ skal sammensetning av kommunestyret reflektere lokalbefolkningens egne prioriteringer. Dette, sammen med nærhet til velgerne, gjør at lokale folkevalgte vil være best i stand til å sikre samsvar mellom det offentlige tilbud og befolkningens behov og ønsker. Dette innebærer også å foreta de nødvendige prioriteringer for å tilpasse tjenestetilbudet til det som til en hver tid er mulig å gjennomføre.

Kommunenes og fylkeskommunenes rolle som lokale og regionale utviklingsaktører er også begrunnet i behovet for lokal og regional tilpasning av dette arbeidet. Kunnskapen om lokale og regionale forhold gjør kommuner og fylkeskommuner godt egnet i rollen som ansvarlige for samfunnsutviklingen lokalt og regionalt. Også på dette området ligger det derfor en effektiviseringsgevinst i å desentralisere ansvar og oppgaver. Det kan i enkelte tilfeller være behov for samarbeid over administrative grenser for å ha nødvendig faglig kompetanse til å kunne håndtere et saksområde.

For å oppnå høy effektivitet er det viktig at lovgivningen som fastlegger oppgaver og myndighet for kommunene og fylkeskommunene gir reell handlefrihet med hensyn til hvordan oppgavene skal løses og myndigheten utøves. Dette er en forutsetning for en hensiktsmessig tilpasning til lokale og regionale forutsetninger, behov og prioriteringer.

### 2.4.2 Hensynet til innbyggerne

Et viktig mål for oppgavefordelingen mellom staten og kommunesektoren er å ivareta befolkningens behov og ønsker på best mulig måte. Tilgjengelighet dreier seg om hvor enkelt det er for befolkningen å komme i kontakt med det offentlige og motta de tjenestene som tilbys. En viktig faktor er den geografiske avstanden mellom den enkelte og offentlige organer. Kortere avstand gir bedre tilgjengelighet. Bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi og endring i offentlige kontorers åpningstider påvirker også tilgjengeligheten. Tilgjengelighet er videre påvirket av innbyggernes muligheter til og forutsetninger for å forstå og finne fram i offentlige ordninger, bli veiledet og hjulpet til å hevde sine rettigheter. Dette momentet er nært knyttet til hensynet til befolkningens rettsikkerhet. Uoversiktlige strukturer, omfattende søknadsprosedyrer og komplisert regelverk hem-

mer befolkningens tilgang til offentlige tjenester, noe som er særlig kritisk i forhold til ressursvake grupper. Sammenhengende tjenester betyr at det offentlige framstår som en helhet og ikke som fragmenterte tiltak og tjenester.

### 2.4.3 Hensynet til nasjonale mål

Nasjonale mål spenner over et vidt spekter av områder, og noen har stor betydning for vurderingen av oppgavefordelingen mellom staten og kommunesektoren. På mange områder foreligger det internasjonale krav eller avtaler som setter rammer for hva som skal oppnås og hvordan oppgaver skal løses. Disse kravene nedfelles ofte i nasjonal politikk og lovverk og må legges til grunn for oppgaveløsningen på alle områder og forvaltningsnivåer. Staten har ulike styringsvirkemidler til rådighet for å sikre at nasjonale mål blir ivaretatt på områder der ansvar for gjennomføring ligger til kommuner og fylkeskommuner. Styringsvirkemidler må tilpasses utfordringene på de ulike sektorene samtidig som hensynet til lokal handlefrihet ivaretas.

Rettsikkerhet er et sentralt forvaltningsprinsipp. Det gir en formell ramme som forvaltningen må forholde seg til når den skal gjennomføre politisk fattede vedtak. Forvaltningen må opptre innenfor rammen av loven (legalitetsprinsippet) og treffe avgjørelser på grunnlag av forsvarlig og korrekt behandling. Dette er konkretisert i form av regler for saksbehandling, retningslinjer for skjønnsutøvelse, ulike former for tilsyn og kontroll, og regler om klage, anke og omgjøring av vedtak. Sentrale politiske myndigheter har et særlig ansvar for at hele forvaltningen innretter sin virksomhet og treffer sine avgjørelser på en slik måte at kravet til rettsikkerhet er oppfylt.

Rettsikkerhetsbegrepet er også knyttet til innholdet i offentlig myndighetsutøvelse. Offentlige tjenester må blant annet oppfylle visse kvalitative minstekrav knyttet til hva den enkelte kan forvente. Dette er samtidig en del av den statlige styringen av lokale vedtaksorganer med utgangspunkt i hensynet til likhet, likeverd og rettferdighet.

Staten har et overordnet ansvar når det gjelder utjevning på nasjonalt nivå og for å sikre likeverdig tilgang til velferdsgoder over hele landet. Statens styring av den lokale velferdsproduksjonen skjer gjennom ulike styringsvirkemidler, slik som lovgivning og finansiering. Målet om likeverdighet kan begrense det lokalpolitiske handlingsrommet. Dette sees tydelig når det gjennom lov fast-

settes bestemte standarder som kommunen må innfri i sin tjenesteyting. Lokale prioriteringer kan da begrenses til om eller i hvor stor grad kommunen skal tilby en standard utover den statlige minstenormen. Statlig styring må i så stor grad som mulig gi kommunesektoren mulighet til å utforme tjenestetilbudet etter lokale behov og prioriteringer. Kompensasjon av ulikhet i utgiftsbehov gjennom inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner er et virkemiddel for å sikre et likeverdig tjenestetilbud på nasjonalt nivå.

Staten har et overordnet ansvar for at samfunnets ressurser blir brukt på en mest mulig effektiv og rasjonell måte. Dette omfatter et ansvar for samordning og avveining mellom ulike politikkområder og sektorer på en måte som totalt sett fremmer helhetlige og effektive løsninger.

Sentrale nasjonaløkonomiske mål er høy sysselsetting, stabil økonomisk vekst og bærekraftige offentlige velferdsordninger. Styring av kommuneøkonomien er en viktig del av den statlige økonomiske politikken.

Gjennomføringen av nasjonale mål og politikk på regionalt og lokalt nivå skjer hovedsakelig på to måter. Enten ved at statlige organer som står i et direkte instruksjonsforhold til sentralforvaltningen får delegert myndighet for å ivareta bestemte oppgaver, eller ved at oppgaver desentraliseres til kommunesektoren hvor lov og regelverk i varierende grad setter krav til kommunenes/fylkeskommunenes oppgaveløsning. At mål er nasjonale, betyr altså ikke at statlige myndigheter nødvendigvis selv må stå for gjennomføringen av oppgavene. Selv om staten må ha et særlig ansvar for å definere målene, har regionalt og lokalt nivå en viktig rolle i å realisere disse målene.

I solidaritet med kommende generasjoner og som del av det internasjonale samfunnet har Norge som nasjon ansvar for å bidra til en økologisk bærekraftig utvikling hvor produksjon og forbruk skjer innenfor naturens tålegrense. Forvaltningen av begrensede ressurser og naturgoder krever ofte et nasjonalt perspektiv og innebærer en avveining mellom kortsiktige og langsiktige interesser og verdier.

## 2.5 Prinsipper for ansvars- og oppgavefordelingen mellom staten og kommunesektoren

Utformingen av offentlig forvaltning når det gjelder oppgavefordeling og geografisk inndeling skal ivareta hensynene til lokalt selvstyre og delta-

kelse, hensynet til innbyggerne og til øvrige nasjonale mål. Med utgangspunkt i disse hensynene og målene for offentlig forvaltning kan det avledes prinsipper for oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Regjeringens arbeid med forvaltningsreformen har tatt utgangspunkt i følgende prinsipper:

- Lokale og folkevalgte organer bør ha ansvaret for oppgaver som krever lokalpolitisk og regionalpolitisk skjønn.
- Oppgaver bør legges på lavest mulige effektive nivå.
- Oppgaver relatert til samfunnsutvikling regionalt skal legges til folkevalgt regionalt nivå.
- Oppgaver som krever samordning bør legges til samme forvaltningsnivå.
- Det bør være samsvar mellom ansvar og finansiering av oppgaver.

- Staten bør i hovedsak ha ansvaret for standardiserte og regelorienterte oppgaver og kontrolloppgaver.
- Staten bør ha ansvaret for oppgaver som i særlig grad gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.

Retningslinjene er generelt utformet og i den praktiske anvendelse vil de kunne trekke i ulike retninger. Flere retningslinjer kan være relevante for en og samme oppgave og indikere at både stat og kommune kan være egnet til å ivareta oppgaven. Selv om retningslinjene ikke gir entydige svar om plassering av oppgaver og ansvar, angir de sentrale vurderingstemaer for konkrete vurderinger av oppgaveplassering.

### 3 Dagens fylkeskommune

#### 3.1 Oppgaver

Flere større endringer i fylkeskommunenes ansvar og oppgaver har funnet sted siden opprettelsen i 1976. Fylkeskommunene er i dag i mindre grad velferdsprodusenter enn tidligere. Sentralt står overføring av ansvaret for sykehjem og psykisk utviklingshemmede til kommunene i 1988, statliggjøringen av spesialisthelsetjenesten i 2002, og statliggjøringen av barnevernet, familievern og rusomsorgen i 2004. I 1996 ble det gjennomført en omorganisering av det ytre apparatet til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond som

innebar en deling av det strategiske og det operative ansvaret for bruken av distrikts- og regionalpolitiske virkemidler mellom fylkeskommunene og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.

Fylkeskommunene har nå ansvar for videregående opplæring, tannhelsetjenesten, regional og lokal samferdsel, strategisk bruk av nærings- og distriktpolitiske virkemidler, operativt ansvar for tilretteleggende virkemidler for næringsutvikling og lokalsamfunnsutvikling, fylkesplanlegging, folkehelsearbeidet, kultur og kulturminneforvaltning. Fylkeskommunene er tillagt en rolle som regionale utviklingsaktører.

Tabell 3.1 Fordeling av netto driftsutgifter i fylkeskommunene 2004 og 2005. Kroner per innbygger og andel nettodriftsutgifter i prosent av totale utgifter. Nominelle tall.

	2004		2005	
	Netto driftsutgifter i kroner per innbygger	Andel av totale utgifter i prosent	Netto driftsutgifter i kroner per innbygger	Andel av totale utgifter i prosent
Adm., styring og fellesutg <sup>2</sup>	377	6	436	7
Videregående opplæring <sup>3</sup>	3 924	64	4 076	63
Tannhelse <sup>4</sup>	286	5	292	5
Sosialtiltak og familievern <sup>1, 5</sup>	6	0	0	0
Barnevern <sup>1, 6</sup>	6	0	0	0
Fysisk planlegging, kulturminne, natur, nærmiljø <sup>7</sup>	28	0	63	1
Kultur <sup>8</sup>	171	3	158	2
Samferdsel <sup>9</sup>	1 368	22		23
Næring <sup>10</sup>	-17	0	1 463	0
Tjenester utenfor ordinært fylkeskommunalt ansvarsområde <sup>11</sup>	3	0	6	0
I alt	6 152	100	6 498	100

<sup>1</sup> Oppgavene er overtatt av staten per 1. januar 2004.

<sup>2</sup> Administrasjon, styring og fellesutgifter, funksjonene 400, 420, 430, 440, 450, 470, 480, 490

<sup>3</sup> Videregående opplæring: funksjonene 510-590

<sup>4</sup> Tannhelse: funksjonene 600, 665

<sup>5</sup> Sosialtiltak og familievern: funksjonene 680, 685

<sup>6</sup> Barnevern: funksjonene 690-695

<sup>7</sup> Fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø: funksjonene 715, 716, 750

<sup>8</sup> Kultur: funksjonene: 740, 760-790

<sup>9</sup> Samferdsel: funksjonene 720-734

<sup>10</sup> Næring: funksjonene 700-710

<sup>11</sup> Tjenester utenfor ordinært fylkeskommunalt ansvarsområde: funksjon 460

Tabell 3.1 viser fordeling av netto driftsutgifter i 2004 og 2005 på de ulike sektorene, og gir en indikasjon på omfanget av de ulike oppgavene til fylkeskommunene.

Videregående opplæring er den største oppgaven: 63 prosent av de totale netto driftsutgiftene ble brukt på denne sektoren i 2005. Samferdsel er den nest største sektoren, med 23 prosent av de totale netto driftsutgiftene.

## 3.2 Organisering og styringsmodeller

Kommunene og fylkeskommunene er både politiske institusjoner og forvaltningsorganer. Det vil si at de skal fungere i spenningsfeltet mellom lokalsamfunnets behov for å styre egen utvikling og statens behov for å implementere nasjonal politikk på lokalt nivå og med lokal medvirkning.

Norge er i dag delt inn i 19 fylker. Det er stor variasjon fylkeskommunene i mellom hva gjelder antall innbyggere og geografisk størrelse. Dette er omtalt nærmere i kapittel 9.

Fylkeskommunen i sin nåværende form – med direkte valg til fylkestinget, egen administrasjon og direkte beskatningsrett – ble innført i 1976. Fylkestinget er det øverste styrende organet i fylkeskommunen, og det er direkte valg til fylkestinget hvert fjerde år.

### 3.2.1 Fylkesutvalgsmo- dell eller parlamentarisk modell?

Kommuneloven gir fylkeskommunene anledning til å velge politisk styringsmodell – fylkesutvalgsmo-  
dell eller parlamentarisk modell. I valgperioden 2003-2007 er fire fylkeskommuner organisert etter den parlamentariske modellen, de øvrige etter fylkesutvalgsmo-  
dellen.

Kommuner og fylkeskommuner er innbyrdes svært forskjellige, blant annet i forhold til innbyggertall og geografi. Dette tilsier ulike løsninger når det gjelder organiseringen av administrasjonen og det politiske apparatet. Kommuneloven trekker opp visse generelle rammer for styrings-systemet. Disse skal være så fleksible at de gir kommunene og fylkeskommunene stor grad av frihet innenfor rammene til å organisere sin virksomhet etter ulike behov, og slik at de gir rom for tilpasning til lokale forhold. Den enkelte kommune og fylkeskommune har stor grad av frihet med hensyn til hvordan den skal organiseres.

Det går et hovedskille mellom fylkeskommuner som er organisert etter fylkesutvalgsprinsip-

pet (formannskapsmodellen) og fylkeskommuner organisert etter det parlamentariske prinsipp. Innenfor disse to hovedmodellene gjøres det bruk av ulike organisasjonsmodeller. Uavhengig av hovedmodell gjør de fleste fylkeskommuner i varierende grad bruk av ulike politiske utvalg organisert etter ulike modeller, eller kombinasjoner av ulike modeller. Her gis en gjennomgang av hovedmodellene for fylkeskommunal organisering.

De fleste av landets fylkeskommuner er organisert etter en tradisjonell fylkesutvalgsmo-  
dell. Kommuneloven krever at det i fylkeskommuner styrt etter den tradisjonelle modellen skal velges et fylkesutvalg. Med mindre det er grunnlag for flertallsvalg, krever loven at fylkesutvalget skal sammensettes proporsjonalt i forhold til fylkestinget. Kun medlemmer i fylkestinget er valg-  
bare. Dette skal sikre at alle grupper av en viss størrelse blir representert i fylkesutvalget.

Fylkesutvalget er gitt visse lovpålagte oppgaver, som behandling av årsbudsjett, skattevedtak og økonomiplan. Utover dette bestemmer fylkestinget selv hvilken myndighet, funksjon og oppgaver fylkesutvalget skal ha.

I fylkeskommuner med fylkesutvalg skal det ansettes en administrasjonssjef som øverste leder for fylkeskommunens samlede administrasjon.

Som et alternativ til en fylkesutvalgsstyrt fylkeskommune er det etter hvert flere fylkeskommuner som har innført et parlamentarisk styringssystem. Det er prinsipielt store politiske forskjeller på disse to måtene å organisere fylkeskommunen på.

Kjernen i et parlamentarisk styringssystem er at administrasjonen i fylkeskommunen blir ledet av et politisk valgt kollegialt organ i stedet for en ansatt administrasjonssjef, og at dette organet er parlamentarisk ansvarlig overfor fylkestinget. I en slik modell velges det således ikke fylkesutvalg og det ansettes ingen administrasjonssjef i tradisjonell forstand. I stedet overtar et politisk organ, fylkesrådet, den øverste ledelse for fylkeskommunens samlede administrasjon. Rådet overtar også de oppgavene fylkesutvalget er pålagt gjennom lov.

Et parlamentarisk styringssystem innebærer således at utøvende makt og styring i større grad enn i en fylkesutvalgsmo-  
dell, ivaretas av politiske organer. Innføring av parlamentarisk styringsmo-  
dell begrunnes ofte med ønske om mer direkte styring over politikken. Fylkesrådet vil bestå av heltidspolitikere som overtar administrasjonens operative ansvar for å gjennomføre fylkeskommunens politikk. Dette gjør også at den politiske myndigheten, de politiske ressursene og det politiske ansvaret i mye større grad enn i en fylkesut-

valgmodell synliggjøres. Parlamentarisme bidrar til å tydeliggjøre politiske skillelinjer og gi klar ansvarsplassing. Dette kan bidra til å styrke engasjement og interesse for lokaldemokratiet.

Et parlamentarisk system kan legge grunnlag for økt helhetstenkning som følge av at ressursrammene både for beslutninger og gjennomføring ligger på det politiske nivå og ikke i de enkelte administrative fagsektorer.

Gjennom forvaltningsreformen legges det opp til at regionene skal ha et omfattende ansvar for politikk og strategiutforming for hele regionens utvikling. En fordel ved den parlamentariske modellen kan da være at den kan styrke regionenes politiske kraft og tydelighet ved at det etableres et politisk ansvarlig og operativt regionråd i en form for «regionregjering». Modellen gir anledning til å føre en politikk basert på prinsipielle og ideologiske vurderinger der en også synliggjør de politiske skillelinjene. Manglende politisk stabilitet kan imidlertid i et parlamentarisk styringssystem medføre politisk uro og svekke langsiktighet og forutsigbarhet. Partipolitiske avtaler med sterke politiske bindinger og høy detaljeringsgrad kan på den andre side medføre fare for at mindretallet mister makt og innflytelse. Det kan være viktige argumenter for fylkesutvalgsmodellen.

Kommunal- og regionaldepartementet foreslo i Ot.prp. nr. 96 (2005-2006) å lovfeste en ordning med komiteorganisering. En slik styringsmodell karakteriseres av at fylkestingets medlemmer deles inn i komiteer for forberedende behandling av saker i kommunestyret (fylkestingskomiteer). Komiteene har ingen avgjørelsesmyndighet, men avgir innstilling til fylkestinget i alle saker. Både parlamentarisk styrte og fylkesutvalgsstyrte fylkeskommuner kan innføre komiteorganisering.

Komiteorganisering anses å hente inspirasjon fra parlamentariske styringsmodeller, men gjerne med den forskjell at det fokuseres mindre på politisk konkurranse og mer på tilrettelegging for en helhetlig politikk. Felles er et ønske om å gjøre det politiske elementet i styringssystemet tydelig. Et parlamentarisk system er innrettet mot å synliggjøre at det finnes ulike politiske alternativer og at de som deltar i rådet må ta ansvar for helheten. I en komitemodell er også helhetlig styring et stikkord, men uten forutsetningen om klare politiske alternativer.

### 3.2.2 Forsøk med enhetsfylke

Som ledd i oppfølgingen av St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – lokalt og*

*regionalt nivå* ble det godkjent to forsøk med enhetsfylke. Formålet var å innhente erfaringer med alternative måter å organisere oppgavefordelingen og forvaltningen på.

Enhetsfylket innebærer i utgangspunktet at fylkeskommunens administrasjon integreres med fylkesmannsembetet til ett regionalt organ. Enhetsfylket skal ivareta både statlige og fylkeskommunale oppgaver. Det er blitt presisert at de pågående forsøkene er administrative forsøk. Det er ikke anledning til å endre oppgavefordelingen mellom stat og fylkeskommune som ledd i forsøkene.

De to forsøkene gjennomføres i Møre og Romsdal og Hedmark, og er svært ulike.<sup>1</sup> Møre og Romsdal prøver ut et omfattende forsøk med en sterkt integrert regional administrasjon med fylkesdirektøren som leder. Forsøket i Hedmark er mer avgrenset uten formell organisatorisk integrasjon av den statlige og den fylkeskommunale regionale administrasjonen. Forsøkene kan kort karakteriseres ved at Møre og Romsdal fylke er samordnet i administrasjonen, mens Hedmark er samordnet i toppledelsen.

Forsøkene har en varighet på fire år, med mulighet for to års forlenging. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) vurderer i evalueringsrapporten *Forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark* (Hanssen og Stigen 2006) enhetsfylket i rendyrket form som en krevende forvaltningsmodell for ledelse og styring, og viser også til de historiske erfaringene med felles administrasjon fram til 1976, som var noe av begrunnelsen for fylkeskommunereformen.<sup>2</sup>

Ulemper med modellen er av prinsipiell karakter. Målet om å ivareta to parallelle styringslinjer innenfor samme administrasjon er utfordrende, både med hensyn til valg av ledelsesmodell, rolleutfordring, rolleforståelse og faglig kompetanse. Som påpekt i St.meld. nr. 31 (2000-2001) kan modellen føre til utydelige ansvarsforhold. I noen saker vil enhetsfylkets leder og ansatte stå direkte ansvarlig overfor fylkestinget/velgerne i regionen, mens i andre saker er ansvarslinjene knyttet til departementene/direktoratene. I saker der det er konflikt mellom statlige og regionalpolitiske interesser blir dette særlig komplisert. Ordningen kan også generelt tilsøre ansvarsforhold og dermed føre til svekket tillit til den regionale forvaltningen.

<sup>1</sup> Se [www.mrfylke.no](http://www.mrfylke.no), [www.hedmark.org](http://www.hedmark.org) og NIBR-rapporten *Forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark* (Hanssen og Stigen 2006) for en beskrivelse og underveisevaluering av forsøkene.

<sup>2</sup> Se vedlegg 3 for en nærmere gjengivelse av NIBRs foreløpige evaluering.

Et prinsipielt spørsmål innenfor enhetsfylkemodellen dreier seg om hvordan habilitet og rettssikkerhet skal sikres når fylket er både eier/ tjenesteyter og klage- og tilsynsorgan. Hensynet til rettssikkerhet veier særlig tungt i forhold til statlige kontrolloppgaver og tilsyn. Dette spørsmålet berører i særlig grad videregående opplæring. I en rendyrket enhetsfylkemodell vil fylkeskommunen som eier og fylkesmannen som klage- og tilsynsorgan ha samme «pool» av saksbehandlere. Hvis det etableres parallelle fagavdelinger for å ivareta skillet, vil disse måtte etableres innenfor rammen av samme organisatoriske enhet. NIBR peker i sin evalueringsrapport på at et organisatorisk skille ikke vil kunne gjennomføres uten at det samtidig kan svekke hovedbegrunnelsen for modellen som er forenkling og minst mulig byråkrati. Departementet vil peke på at hensynet til publikums tillit isolert sett tilsier at det ikke bør etableres forvaltningsordninger som gir grunnlag for å stille spørsmål ved habilitet og objektivitet i den offentlige oppgaveløsningen.

En sterkt integrert administrativ modell stiller også store krav til lederens forvaltningskompetanse, faglige kompetanse, rolleforståelse og lederegenskaper. Det kan være uheldig å basere en styringsmodell på egenskaper knyttet til enkeltpersoner.

I evalueringsrapporten fra NIBR er det framholdt som en positiv effekt av forsøket i Møre og Romsdal at kommunene mener det er enklere å forholde seg til administrasjonen i enhetsfylket enn til de tidligere adskilte administrasjonene. Det er særlig samordning av de regionale planmyndighetene som trekkes fram som en av de største gevinstene ved forsøket. En bedre samordning regionalt har forenklet kommunenes planarbeid. Et sentralt spørsmål i evalueringen er likevel om samordningen på planområdet kunne vært gjennomført uten omfattende administrativ integrasjon. Forsøket i Hedmark har vist at dette er mulig å oppnå.

Dersom den endelige regioninndelingen bare avviker mindre fra dagens fylkesinndeling, og gitt en i alt vesentlig positiv sluttevaluering av forsøk med enhetsfylke, kan det være aktuelt å vurdere å åpne for at fylkeskommunene kan søke om forsøk for å videreutvikle denne type organisasjonsmodeller.

### 3.3 Fylkeskommunens ulike roller

Som eget forvaltningsnivå har fylkeskommunen ulike roller å fylle. En vanlig distinksjon er å skille

mellom rollene som demokratisk aktør, tjenesteprodusent og regional utviklingsaktør.

#### 3.3.1 Fylkeskommunen som demokratisk aktør

Ulike indikatorer kan benyttes for å gi et bilde av fylkeskommunens demokratifunksjon. En sentral indikator er oppslutning om valg, men det finnes også andre, som engasjement gjennom alternative kanaler og mobilisering av grupper som tidligere har vist svakt demokratisk engasjement.

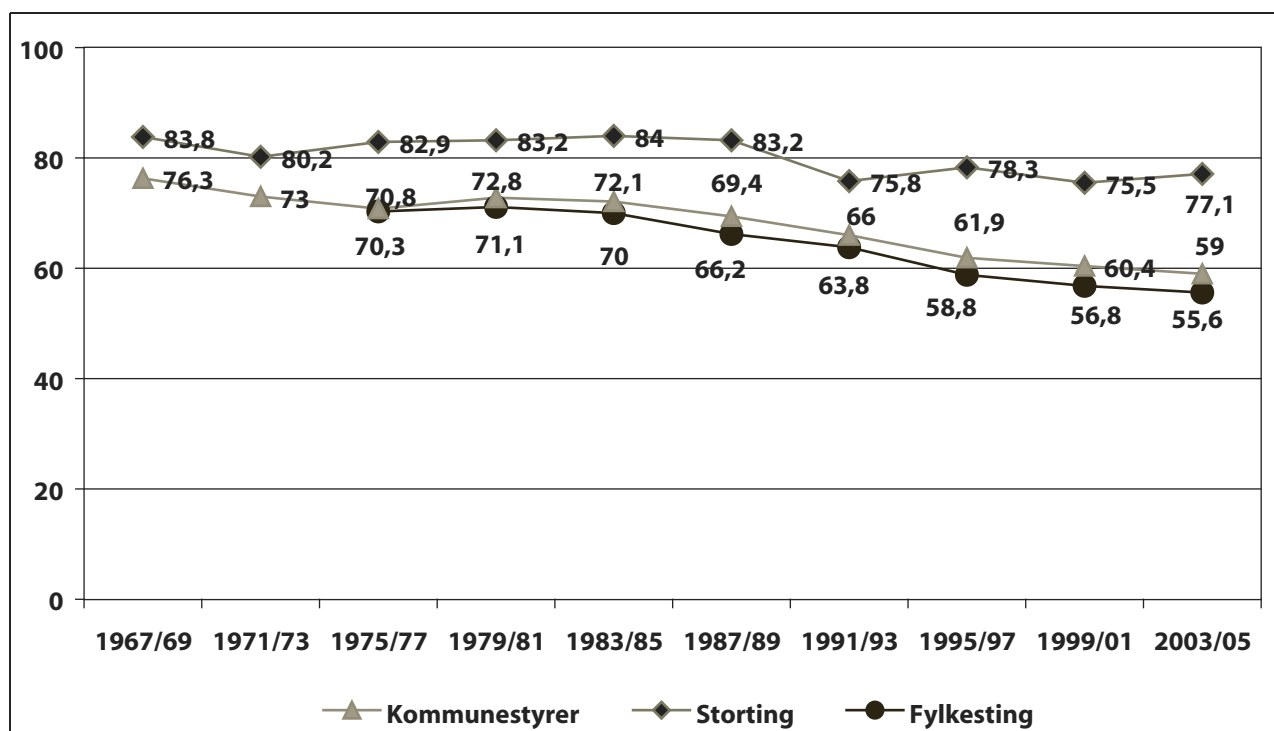
Bakgrunnen for opprettelsen av Lokaldemokratikommisjonen var en økende bekymring for lokaldemokratiet på grunn av synkende valgdeltakelse i lokalvalgene. Undersøkelser viste at deltakelsen i kommunevalgene gjennomgående var lavere enn ved stortingsvalg, og gjennomgående lavest for fylkestingsvalg. 55,6 prosent deltok ved fylkestingsvalget i 2003, mot 71,1 prosent i 1979, jf. figur 3.1. Valgdeltakelsen har ikke vært så lav siden 1922. Det såkalte hjemmesitterpartiet endte opp som det største partiet ved de tre siste kommune- og fylkestingsvalgene.

Selv om oppslutningen om fylkestingsvalget har falt, kan det spores en tilsvarende tendens når det gjelder kommunestyrevalg. Dette kan indikere at det er årsaker til fallende valgdeltakelse som ikke skriver seg til oppslutningen om fylkesnivået. Samtidig kan det hevdes at den direktevalgte fylkeskommunen som ble innført i 1976 åpnet muligheten for bredere og mer direkte politisk deltakelse og styrket folks innflytelse på samfunnsspørsmål som løses på regionalt nivå. I Oppgavefordelingsutvalgets utredning (NOU 2000:22) ble det også pekt på at kvinner og ungdom kom mer med i fylkespolitikken etter 1976, at flere partier oppnådde representasjon, og at fylkespolitikkerne tenkte mer helhetlig og regionalt enn de gjorde før 1976.

I følge Lokaldemokratikommisjonen har innbyggerne fortsatt tillit til det lokale selvstyret og sentrale organer som kommunestyre og fylkesting (NOU 2005:6). Dette modererer det noe negative perspektivet som delvis preger debatten om situasjonen for lokaldemokratiet generelt og om fylkeskommunens framtid spesielt.

I St.meld. nr. 17 (2004-2005) *Makt og demokrati* vises det til undersøkelser som synliggjør at velgernes beslutning om å delta eller ikke i valg er blitt mer situasjonsavhengig enn før. Elementer som gjerne tillegges vekt er hvorvidt det finnes styringsalternativer, og om sakene på den politiske dagsorden er interessante osv. Lokaldemo-





Figur 3.1 Valgdeltakelsen 1967-2005. Prosent.

kratikkommisjonen pekte på at et godt samspill mellom styringsnivåene og et omfattende og tydelig lokalt spillerom utgjør viktige forutsetninger for å øke deltakelsen og engasjementet i lokalpolitikken. Det ble derfor understreket at staten gjennom utstrakt desentralisering av makt, ansvar og tydelig oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene, kan bidra til en større synliggjøring av kommunesektoren i det norske politiske systemet, og der i gjennom utgjøre et viktig bidrag for å øke valgdeltakelsen i kommune- og fylkestingsvalg.

#### Identitet og tilhørighet

Spørsmålet om identitet har stått sentralt i vurderinger og diskusjoner rundt kommunestruktur. På fylkesnivå har identitet vært mindre omtalt. I 1993, 2001 og 2003 ble det utført undersøkelser om tilknytning til forskjellige geografiske områder. Disse viser at etter folks tilknytning til landet som sådan, er de mest knyttet til bydelen/byen/bygda de bor i, deretter følger kommunen og landsdelen omtrent på samme nivå, mens fylket rangeres nederst innenlands.<sup>3</sup>

Den relativt sett lave tilknytningen folk føler til

fylket kan tilsi at fylkesidentiteten ikke er en etablert størrelse på samme måte som for eksempel tilknytningen til bygda eller landsdelen. Dette varierer imidlertid noe fra fylke til fylke.

Identitetsfølelsen henger sammen med mange forhold, deriblant kunnskap om eller kjennskap til forvaltningsnivåene. Undersøkelser viser at folks kjennskap til fylkeskommunens virkefelt er relativt lav. I forbindelse med arbeidet i Oppgavefordelingsutvalget ble det i 1999 gjennomført en undersøkelse om folks kunnskap og meninger om fylkesnivået. Undersøkelsen viste at folks kunnskap om fylkeskommunens politiske organer ikke var særlig utbredt. Fylkesordførers navn var kjent blant om lag 40 prosent av de spurte, mens bare 15 prosent kunne navngi fylkesrådmannen. Undersøkelsen viste videre at folks kunnskaper om fylkeskommunale oppgaver, organer og ansvarlige personer varierte mellom fylker og mellom forskjellige samfunnsgrupper.

Et sentralt tema i internasjonal debatt om demokrati er spørsmålet om innbyggernes tiltro til politikere og folkevalgte organer.<sup>4</sup> I Norge ligger tiltroen i dag på et nivå litt over nivået på slutten av 1960-tallet, i motsetning til en negativ utvikling i flere andre land, for eksempel Sverige. Det

<sup>3</sup> Data er hentet fra Baldersheim 2003, Baldersheim m.fl. 2003, og direkte fra Lokalvalgsundersøkelsen i 2003.

<sup>4</sup> Se Lokaldemokratikommisjonens andre delutredning (NOU 2006:7 *Det lokale folkestyret i endring?*), kapittel 2.1 for en nærmere gjennomgang.

vises imidlertid også til andre undersøkelser som er mindre optimistiske når det gjelder politisk tillit i Norge. Lokaldemokratikommisjonen viser videre til lokalvalgsundersøkelsen i forbindelse med 2003-valget, der det framgår at innbyggerne har gjennomgående større tiltro til lokalpolitikere, kommunestyrene og ordføreren enn til tilsvarende aktører på nasjonalt nivå (NOU 2006:7, s. 29).

Når det gjelder innbyggernes forhold til fylkeskommunen, er det mindre kunnskap om dette. Lokaldemokratikommisjonen refererer Klausen og Østtveiten (1999), som viser at det er få som har direkte negative oppfatninger om fylkeskommunen (NOU 2006:7, s. 29). Tiltroen til fylkeskommunen er ikke lavere enn for de andre styringsnivåene, men en stor andel svarer vet ikke. Dette bidrar til å styrke inntrykket av at fylkeskommunen av mange i de senere år oppleves som fjern og mindre relevant. I lokalvalgsundersøkelsen i 2003 scorer fylkestinget lavest på et spørsmål om hvor stor tillit innbyggerne har til ulike offentlige institusjoner og aktører (Saglie og Bjørklund 2005, s. 333).<sup>5</sup> Lite oppmerksomhet grunnet færre oppgaver kan bidra til å forklare dette resultatet.

### 3.3.2 Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør

Regionalt utviklingsarbeid er knyttet til det å se sammenhenger mellom ulike sektorer, skape samarbeid mellom ulike aktører, og utvikle strategier for å fremme ønsket samfunnsutvikling i egen region. En sentral oppgave er å stimulere til og utvikle samarbeidet mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer, mellom det offentlige og frivillig organisasjonsliv, samt mellom det offentlige og næringslivet.

Fylkeskommunene har blant annet ansvar for å etablere møteplasser og lede regionale partnerskap. Utgangspunktet for å etablere regionale partnerskap som den sentrale arbeidsformen er å medvirke til å sikre mer helhetlige løsninger. I et historisk perspektiv har utviklingsoppgaver utgjort en sentral del av fylkeskommunens oppgaveportefølje. Intensjonen har hele tiden vært å gi fylkeskommunene ansvar for regional utvikling gjennom fylkesplanleggingen, tjenesteproduk-

sjon, forvaltning av regional- og distriktpolitiske virkemidler og samarbeid over landegrensene.

Innenfor areal- og samfunnsplanlegging har fylkeskommunen et betydelig regionalpolitisk handlingsrom gjennom fylkesplanleggingen. Dette gjelder både på områder fylkeskommunen har ansvar for i dag, og i forhold til andre sektorer. Den fysiske planleggingen i landet er grunnleggende for alle samfunnsinteresser, deriblant en offensiv miljøvernpolitikk. Dette regionalpolitiske handlingsrommet utnyttes i varierende grad av dagens fylkeskommuner.

Fra ulike hold er det blitt påpekt at det er i rollen som regional utviklingsaktør at fylkeskommunen i minst grad har lyktes (se for eksempel Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22)). Slik Oppgavefordelingsutvalget vurderte det, må fylkeskommunen selv påta seg noe av skylden for dette, da den ikke i tilstrekkelig grad har evnet å utnytte det handlingsrom den faktisk har hatt. Imidlertid ble også mangel på virkemidler og en lite ryddig ansvarsdeling i forhold til regional statsforvaltning framhevet som en mulig forklaring på manglende utnyttelse av det såkalte regionalpolitiske handlingsrommet. Effektutvalget (NOU 2004:2) og Distriktskommisjonen (NOU 2004:19) slår også fast i sine utredninger at mangel på oppgaver og virkemidler, sammen med økt grad av sektorisering og fristilling har ført til at fylkeskommunene de seneste årene ikke har utnyttet sitt potensial som regional utviklingsaktør tilstrekkelig. Effektutvalget peker ellers på at et økt antall forpliktende internasjonale avtaler har påvirket fylkeskommunenes reelle handlingsrom i den regionale utviklingspolitikken i negativ retning.

De seneste årene har fokus blitt satt på fornying og styrking av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Fylkeskommunen fikk i 2003 økt myndighet i forvaltningen av de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene. Fylkeskommunens rolle skulle utvikles fra myndighetsutøver til en partner i regional utvikling. Fylkeskommunen fikk et klarere definert ansvar for å etablere møteplasser, lede regionale partnerskap, sette dagsorden og identifisere problemstillinger som er knyttet til regional utvikling i eget område, samt inngå i nettverk og ha dialog med aktører og brukergrupper.

Nordregio og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjennomførte på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet i 2004 en vurdering av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør (Knudsen m.fl. 2005). Utredningen ble i hovedsak basert på intervju med fyl-

<sup>5</sup> Respondentene i utvalget ble bedt om å angi hvor stor tillit (på en skala fra 0 til 10) de hadde til følgende offentlige institusjoner og aktører: lokalpolitikere, rikspolitikere, kommuneadministrasjonen, statlig forvaltning, ordføreren, regjeringen, kommunestyret, fylkestinget og Stortinget. Ordførerne scoret høyest, med gjennomsnittsverdien 5,74, mens fylkestinget scoret lavest, med gjennomsnittsverdien 4,07.

kespolitikere og administrative nøkkelinformanter i fem utvalgte fylkeskommuner, samt med representanter for sentrale partnerskapsaktører.

Hovedspørsmålet var om endringene, blant annet i form av økte økonomiske rammer og fokus på etablering av regionale partnerskap, har bidratt til å styrke fylkeskommunene som utviklingsaktører. Rapporten fra Nordregio gir samlet sett et inntrykk av at fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør ikke er vesentlig endret de siste årene. Informantene fra fylkeskommunene mener at statlig organisering og styring fortsatt er et hovedproblem for fylkeskommunenes utviklingsrolle. Det ble i den forbindelse vist til «sektorisering», fristilling av statlige organer, selskap uten mandat til å samarbeide og en statlig regioninndeling som ikke sammenfaller med fylkesgrensene. Fortsatt for liten finansiell styrke ble også framhevet som en sentral forklaringsfaktor på hvorfor det såkalte handlingsrommet ennå ikke har blitt fullt utnyttet. I de fleste fylkeskommuner som er omfattet av vurderingen, blir det lagt vekt på at et partnerskap er, og skal være, noe mer enn generelt samarbeid. I rapporten framheves det likevel at mye av samarbeidet synes å være organisert som før. Begrepet partnerskap blir ofte benyttet for å navngi gamle relasjoner og etablerte samarbeidsstrukturer. Informantene i de utvalgte fylkeskommunene var relativt samstemte i sin understrekning av at de viktigste partnerskapene var blitt etablert i forbindelse med fylkesplanarbeidet. Planene hadde de siste årene utviklet seg i retning av å være mer realistiske og tematisk mer spisset. Den politiske involveringen i planarbeidet var i tillegg blitt mer fokusert.

Når det gjelder deltakelse fra næringslivet i partnerskapene gir vurderingsrapporten inntrykk av at næringslivet ikke i tilstrekkelig grad har blitt trukket inn i diskusjoner om prioritering av regional- og distriktspolitiske virkemidler.

Rapporten inneholder enkelte tvetydige signaler om deltakelse fra kommunenes side i selve partnerskapsarbeidet. Det vises til at noen fylkeskommuner har vært særlig opptatt av å knytte kommunene tettere til partnerskapene, mens andre har lagt vekt på å formalisere samarbeidet med virkemiddelaktører, statlige etater, universitet og høyskoler og andre eksterne samarbeidsaktører. Det er spesielt i arbeidet med fylkesplanleggingen at partnerskapet med kommunene kan sies å være styrket. På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet har International Research Institute of Stavanger (IRIS) gjennomført en undersøkelse om samhandling mellom kommu-

ner, fylkeskommuner og fylkesmenn (Leknes og Ellingsen 2006). Undersøkelsen omhandler kommunene i to fylker, Nordland og Vest-Agder. Blant funnene kan det framheves at kommunene synes å vektlegge fylkeskommunenes rolle som partner i enkeltsaker og utviklingsarbeid knyttet til tjenesteområdene vel så mye som fylkeskommunenes rolle som utviklingsaktør og nettverksaktør.

IRIS har også nylig gjennomført en undersøkelse på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet om storbyene og regionnivået (Farsund, Leknes og Ellingsen 2006). Studien dekker Bergen, Kristiansand, Stavanger, Tromsø og Trondheim og det regionale nivået i henholdsvis Hordaland, Vest-Agder, Rogaland, Troms og Sør-Trøndelag. Undersøkelsen viser at byenes størrelse er et strukturelt trekk som i noen grad setter sitt preg på relasjonen til sin respektive fylkeskommune. Byene oppfatter i stor grad fylkeskommunene som talsmenn for distriktinteressene i fylket, og dette danner i enkelte sammenhenger grunnlag for uenighet og konflikt mellom aktørene, eksempelvis knyttet til såkalte utviklingssaker.

#### *Forsøk med fylkeskommunal oppgavedifferensiering*

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet evaluerer NIBR forsøk med fylkeskommunal oppgavedifferensiering (*Fylkeskommunal oppgavedifferensiering. Rapport fra innledende undersøkelser* (Hanssen og Klausen 2006)). Flere fylkeskommuner har de siste årene vært involvert i samarbeid på tvers av fylkesgrensene. For perioden 2004-2007 pågår det blant annet forsøk med interfylkeskommunalt samarbeid om samferdsel i Vestlandsrådet (Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommuner). Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommuner (BTV) har forsøk med oppgaver innen samferdsel og næringsutvikling.

Oppland fylkeskommune gjennomfører forsøket *Fritt fram*, hvor fylkeskommunen får økt ansvar og myndighet over økonomiske virkemidler som påvirker verdiskapingen og velferdsutviklingen i fylket.

Observasjoner fra den innledende undersøkelsen som er gjengitt i NIBRs foreløpige evaluering kan tyde på at fylkeskommunene og regionrådene har blitt mer interessante samarbeidspartnere fordi de i forsøkene råder over større ressurser og utvidet ansvar. Forankring av planprosesser og regionale strategier oppfattes likevel av mange som en stor utfordring, ikke minst overfor kommuner og regionalt næringsliv. Dette er i tråd med

funn i de tidligere omtalte undersøkelsene fra Nordregio og NIBR.

Flere påpeker at forsøkene bidrar til økt anerkjennelse av partnerskap som en fruktbar arbeidsform og et nyttig redskap for den regionale utviklingen. Det framholdes imidlertid både innenfor BTV-forsøket, forsøket i regi av Vestlandsrådet og *Fritt fram* i Oppland fylkeskommune at det er utfordringer knyttet til å forankre godt samarbeid med kommunene.

### 3.3.3 Fylkeskommunen som tjenesteprodusent

Fylkeskommunens rolle som tjenesteprodusent har blitt betydelig redusert de seneste årene. Etter at fylkeskommunen i 2002 mistet ansvaret for spesialisthelsetjenesten, er det videregående opplæring og samferdsel som krever mest ressurser. Oppgavene er sentrale nasjonale tjenester, og utgjør hoveddelene av fylkeskommunenes budsjetter. Samtidig er oppgavene viktige for den helhetlige regionale utviklingen.

Måling av effektivitet og kvalitet i offentlig forvaltning er metodisk krevende. Det varierer i hvilken grad og på hvilken måte ulike fylkeskommunale tjenesteområder har vært gjenstand for analyser av prioriteringseffektivitet, kostnadseffektivitet og kvalitetsmessige vurderinger.

#### 3.3.3.1 Videregående opplæring

##### *Ressursbruk og tilbudsstruktur*

Videregående opplæring er den klart største utgiftsposten i fylkeskommunene. I 2005 var andelen av netto driftsutgifter til videregående opplæring på omlag 64 prosent.

I 2005 var korrigererte brutto driftsutgifter per elev i allmennfaglige studieretninger 85 282 kroner.<sup>6</sup> Tilsvarende tall for yrkesfaglige studieretninger var 107 554 kroner. Av dette utgjør lønnsutgifter i overkant av 60 prosent (KOSTRA). De yrkesfaglige studieretningene er generelt mer

ressurskrevende enn de allmennfaglige, men det er store kostnadsforskjeller mellom studieretningene innenfor gruppene av henholdsvis yrkesfag og allmennfag.

I de fleste fylkene er fordelingen av andel elever på henholdsvis allmennfaglige og yrkesfaglige studieretninger om lag 50-50. Størst avvik fra denne fordelingen har Oppland med 55 prosent og Akershus med 40 prosent elever i yrkesfaglige studieretninger.

Det er også relativt store variasjoner mellom fylkeskommunene i utgiftsnivået per elev. Troms og Finnmark er de to fylkene som har de høyeste utgiftene per elev i allmennfaglige studieretninger, med over 120 000 kroner per elev. Disse to fylkene er, sammen med Østfold, Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag, også de fylkene som har de høyeste utgiftene per elev i yrkesfaglige studieretninger, med mellom 131 000 og 145 000 kroner per elev. Variasjonene i utgiftsnivået mellom fylkeskommunene skyldes flere forhold. Blant annet har fylkeskommuner med sterk sentralisering og store skoler et lavere utgiftsnivå enn fylkeskommuner med liten grad av sentralisering. En annen forklarende faktor er forskjeller i tilbudsstruktur.

Alle fylkeskommuner tilbyr alle studieretninger på grunnkurs. Tilbudene på videregående kurs I og II varierer mer. Tall fra 2004 for hele opplæringsløpet viser at totalt 71 prosent fikk oppfylt sitt første ønske om kurs. Det skiller 12 prosentpoeng mellom Oppland, der flest søkere får oppfylt sitt første ønske (81,6 prosent), og Rogaland der 69,5 av søkerne fikk oppfylt første ønske. 61 prosent av søkerne til grunnkurs fikk oppfylt sitt første ønske både om skole og kurs. Andelen er høyest på studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag, og lavest på studieretningene for medier og kommunikasjon og musikk, dans og drama.

Det er til dels store kjønnsforskjeller mellom studieretningene. Både byggfag, elektrofag og mekaniske fag har mindre enn ti prosent jenter, mens studieretningene for helse- og sosialfag og formgivingsfag har stor overvekt av jenter.

Fra og med skoleåret 1994-1995 ble Reform 94 iverksatt i videregående opplæring. Reformen var både en innholdsreform og en strukturreform. Tilbudsstrukturen ble forenklet med 13 brede grunnkurs som grunnlag for spesialisering på videregående kurs I og videregående kurs II/i bedrift. I forbindelse med Reform 94 ble det lagt vekt på å styrke yrkesfagene, blant annet gjennom et omfattende arbeid i samarbeid med partene i arbeidslivet om å skaffe flere læreplasser i bedrift. Fylkeskommunene har i stor grad håndtert

<sup>6</sup> Korrigererte brutto driftsutgifter til videregående opplæring per elev viser driftsutgifter til fylkeskommunens egen tjenesteproduksjon av undervisning i grunnskolen, skolelokaler og skyss samt avskrivninger, korrigert for dobbeltføringer i kommuneregnskapet som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp osv., målt i kroner per elev (omregnet til helårsekvivalenter). For allmennfaglige studieretninger er det beregnet som summen av korrigererte brutto driftsutgifter per elev på funksjon 510, 520, 541, 547 og 549. For yrkesfaglige studieretninger er det beregnet som summen av korrigererte brutto driftsutgifter per elev på funksjon 510-560, med unntak av 541, 547 og 549.

Reform 94 på en god måte. Reformen Kunnskapsløftet som innføres fra og med høsten 2006, bygger på Reform 94 og innebærer blant annet en ytterligere forenkling av tilbudsstrukturen i videregående opplæring.

### *Gjennomføring*

Skoleåret 2004–2005 var det 61 396 elever på 10. trinn i grunnskolen (GSI). Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at om lag 97 prosent av disse søkte om opptak til en fylkeskommunal videregående skole for skoleåret 2005–2006. Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at av de elevene som startet på grunnkurs for første gang i 2000, fullførte 67 prosent utdanningen i løpet av fem år. Tilsvarende tall for kullene fra 1997, 1998 og 1999 var 70 prosent.

Frafallet i videregående opplæring skyldes flere faktorer. Forhold som bidrar til større sannsynlighet for at en elev ikke fullfører videregående opplæring er blant annet:

- Å ikke bo sammen med begge foreldrene, å ha foreldre med lav utdanning og et negativt syn på utdanning, å være innvandrerungdom.
- Dårlige prestasjoner og høyt fravær på grunnskolen, lav arbeidsinnsats, atferdsavvik, lave utdanningsambisjoner.
- Ikke å få innfridd førsteønsket, ikke å få læreplass.

Frafallet er større på yrkesfaglige studieretninger enn på allmennfaglige, og gutter har større frafall enn jenter.

Det er geografiske forskjeller i forhold til andelen elever som har optimal progresjon i videregående opplæring. Elever i Oslo, Akershus, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Vest-Agder, Telemark og Buskerud ligger alle over gjennomsnittet for hele landet, mens de tre nordligste fylkene, og spesielt Finnmark, peker seg ut med lav andel av elever med optimal progresjon.

### *Fagopplæring*

Fylkeskommunene samarbeider med om lag 20 000 norske bedrifter om opplæring i om lag 250 ulike fag. Tallet på lærekontrakter har ligget på rundt 30 000 i hele perioden fra 2000 til 2004. Per 1. oktober 2005 var tallet på lærlinger økt til 31 316, dette er 2 300 flere enn i 2004 (SSB). Det er studieretningene byggfag, mekaniske fag og elektrofag som hadde flest lærlinger. Mange bransjer har organisert sine

bedrifter innen et bestemt geografisk område i opplæringskontorer. Det er om lag 400 godkjente opplæringskontorer i Norge med nærmere 10 000 medlemsbedrifter.

Det er Hordaland og Rogaland som har de største andelen av det samlede antallet elever på yrkesfaglige studieretninger i landet, med om lag 10 prosent hver. Det er også disse to fylkene som har størst andel av lærekontraktene, med henholdsvis om lag 12 prosent og 11 prosent.

### *Samarbeid på tvers av fylkesgrensene*

Fylkeskommunene har i dag et omfattende samarbeid om videregående opplæring på tvers av fylkesgrensene. Samarbeidet omfatter blant annet kjøp og salg av plasser i andre fylker, «landsdekkende tilbud» og landslinjer. Fylkeskommunene har funnet det hensiktsmessig å etablere tre opplæringsregioner for å effektivisere driften i hvert fylke og sikre gode rutiner ved kjøp og salg av elev- og lærlingplasser på tvers av fylkesgrensene. Østlandssamarbeidet omfatter åtte fylker, Sør-Vestsamarbeidet omfatter fem fylker og Nordsamarbeidet omfatter seks fylker. Disse regionene samarbeider om skoletilbudene, spesielt i forhold til de kurs hvor ett fylke ikke har stort nok elevgrunnlag til å starte en hel klasse.

### *Voksne i videregående opplæring*

Tallet på voksne elever i videregående opplæring er i overkant av 20 000. De fleste får opplæring gjennom voksenopplæringstilbud og er ikke en del av den generelle søker- og elevstatistikken for videregående opplæring. Rundt 76 prosent av de voksne i videregående opplæring får opplæring spesielt organisert for voksne.

#### *3.3.3.2 Samferdsel*

Det er ikke foretatt noen egen evaluering av hvordan fylkeskommunene har utøvet sine samferdselsoppgaver. I det følgende omtales enkelte hovedtrekk i erfaringer Samferdselsdepartementet har gjort så langt med fylkeskommunenes håndtering av samferdselsoppgavene. Se vedlegg 1 for en fyldigere beskrivelse av hvilke oppgaver fylkeskommunene har innen samferdselssektoren i dag.

Fylkeskommunen har en viktig rolle som regional tilrettelegger og utviklingsaktør og for å samordne nasjonale, regionale og lokale mål og virkemidler innenfor samferdsel i fylket. Etter at Statens vegvesen la om styringssystemet for riksve-

ger i 1995 og ved overgangen til en samlet nasjonal transportplan fra og med 2002, er fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør innen samferdsel styrket.

#### *Planarbeid og øvrig riksvegnett*

Etter plan- og bygningsloven har fylkeskommunen et overordnet ansvar for samferdselsplanleggingen i fylket. Fylkesplanene utgjør en viktig del av grunnlaget for utarbeidelsen av Nasjonal transportplan (NTP), samtidig som fylkesplanene må ta hensyn til føringer som gis i transportplanen.

For øvrige riksveger (riksveger unntatt stamveg) har fylkeskommunen avgjørende innflytelse på prioriteringen av investeringsmidlene innenfor fylkesfordelt ramme innenfor føringer fastsatt av Stortinget og Samferdselsdepartementet. Fylkeskommunene kan gjennom dagens styringssystem for riksveg se utviklingen av øvrige riksveger i sammenheng med annen regional utvikling. Slik ansvarsfordelingen er i dag, blir både regionale og nasjonale hensyn ivare tatt og samarbeidet fungerer godt.

Gjennom aktiv deltakelse i arbeidet med Nasjonal transportplan bidrar fylkeskommunene til at den nasjonale samferdselspolitikken tilpasses lokale og regionale forhold og samordnes med fylkesplanene. På denne måten kan lokale og regionale behov ses i en helhetlig sammenheng på tvers av regioner/fylker og i forhold til nasjonale behov. Hovedinntrykket er at fylkeskommunene foretar helhetlige vurderinger og prioriteringer når de fremmer forslag om bruk av investeringsmidler til øvrige riksveger. Fylkeskommunene synes å utnytte ordningen på en god måte i sitt arbeid som regional utviklingsaktør. Videre blir Stortingets føringer for prioriteringene på øvrig riksvegnett og retningslinjer fra Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet for arbeidet med handlingsprogrammet for øvrig riksvegnett tilfredsstillende fulgt opp.

#### *Fylkesvegnettet*

Fylkeskommunen er vegmyndighet for fylkesveg, og har rollen både som tjenesteprodusent (drift og forvaltning) og regional utviklingsaktør for dette vegnettet. På vegne av fylkeskommunene står Statens vegvesen for den daglige oppfølgingen av fylkesvegene gjennom den statlige felles vegadministrasjonen i fylkene. Dette har framstått som en velfungerende ordning gjennom mange

år. Fylkeskommunene er en effektiv bestiller, samtidig som de får tilgang på høy veg- og vegtrafikkfaglig kompetanse i Statens vegvesen. Ordningen legger videre godt til rette for en samordnet oppfølging overfor trafikantene, ikke minst ved felles funksjonskontrakter for samordnet drift av riks- og fylkesveger.

Det må konstateres at standarden på fylkesvegnettet er gjennomgående lav og med betydelige fylkesvise forskjeller. Bevilningene til drift og vedlikehold, målt i kroner per kilometer veg, er i gjennomsnitt vesentlig lavere til fylkesveger enn til sammenlignbare riksveger. Det er også betydelige forskjeller i bevilgningsnivået til fylkesveger mellom fylkeskommunene. Ulik standard, og lave og ulike bevilgningsnivåer gjennom mange år, gjenspeiler at fylkeskommunene har prioritert fylkesveger relativt lavt og ulikt. For næringslivet og trafikantene for øvrig, er dette uheldig. Samferdselsdepartementet er kjent med at enkelte fylkeskommuner har gitt fylkesvegene økt prioritet de siste årene.

#### *Sjøtransport*

Sjøtransport er en viktig del av samlet nasjonal og regional transport. Gjennom fylkesplan og deltakelse i arbeidet med Nasjonal transportplan og i samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner, oppnås fylkeskommunal påvirkning og samordning knyttet til farledene. Fylkeskommunens mulighet til regional samordning knyttet til havner, er imidlertid begrenset ved at ansvaret for havnene og utviklingen av disse i stor grad styres lokalt gjennom havneloven og plan- og bygningsloven. Fylkeskommunens samordningsmulighet begrenses også av at den enkelte fylkeskommune i mange sammenhenger er for liten til å vurdere regionale strukturtiltak i havnesektoren.

#### *Kollektivtransport*

Fylkeskommunen har det overordnede ansvaret for den lokale og regionale kollektivtransporten med unntak av flyruter, jernbane, hurtigruten og riksvegferjer. I samarbeid med Statens vegvesen og kommunene har fylkeskommunen videre en sentral rolle i planlegging og utvikling av den infrastrukturen kollektivtrafikken opererer innenfor. Samferdselsdepartementet har inntrykk av at fylkeskommunens arbeid knyttet til lokal og regional kollektivtransport fungerer godt.

### Trafikksikkerhet

Fylkeskommunene er tillagt ansvar for å tilrå og samordne tiltak for å fremme trafikksikkerheten i fylket, jf. vegtrafikkloven § 40 a. Fylkeskommunen har organisert og prioritert dette arbeidet noe ulikt. Hovedinntrykket er at fylkeskommunenes arbeid på dette feltet fungerer godt og gir et positivt bidrag til trafikksikkerhetsarbeidet i fylkene.

### 3.3.4 Fylkeskommunens rolle i internasjonalt arbeid

Fylkeskommunene har et omfattende internasjonalt engasjement. Dette er en konsekvens av internasjonalisering på mange samfunnsområder. Tidligere var det samarbeidet innen Norden som dominerte, fra midten av 1990-tallet skjøt det europeiske samarbeidet fart. Fylkeskommunenes arbeid er forankret i politiske mål knyttet til blant annet demokratiutvikling, økonomisk og sosial utvikling. Fylkeskommunenes deltakelse i internasjonalt regionalpolitisk samarbeid er med på å støtte opp om norsk nærområdepolitikk.

Innenfor regionalpolitikken er det internasjonale elementet helt sentralt. Internasjonalt samarbeid kan være en god tilnærming i forhold til regionalt utviklingsarbeid der læring, kompetanseutvikling, erfaringsutveksling og nettverksutbygging er en viktig del av den faglige utfordringen. Fylkeskommunenes internasjonale engasjement har betydelig fokus på deltakelse i EUs Interreg-programmer. Interregprogrammene gir støtte til grenseregionalt, transnasjonalt og internasjonalt samarbeid i regi av EU. Programmene har fokus på å bedre forutsetningene for næringsutvikling, kommunikasjon og bærekraftig utvikling. Flere fylkeskommuner/landsdelssamarbeid har formelle oppgaver som norske representanter i styringsstrukturen for programmene.

Fylkeskommunene har også utviklet sin regionalpolitiske rolle nasjonalt og internasjonalt gjennom deltakelse i faste internasjonale samarbeidsorganisasjoner eksempelvis Barentssamarbeidet og Nordsjøssamarbeidet.

Alle fylkeskommuner er medeiere i et regionkontor i Brussel. Det er nå seks slike europakontorer. Kontorene skal blant annet hjelpe det hjemlige næringslivet til bedre markedstilgang i Europa og følge med på politikktutviklingen i EU på områder som har betydning for fylkeskommunene og kommunene.

## 3.4 Synspunkter på dagens fylkeskommune

Mange har gitt uttrykk for at det er behov for å foreta en helhetlig gjennomgang av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene, med vekt på fylkeskommunens framtidige rolle. Regjeringen har i arbeidet med forvaltningsreformen vært opptatt av å komme i dialog med ulike aktører. I løpet av vinteren 2006 gjennomførte Kommunal- og regionaldepartementet ni regionale høringsmøter, der kommunene fikk anledning til å fremme sine synspunkter. Videre ble det arrangert møter med partene i arbeidslivet, større interesseorganisasjoner og frivillige organisasjoner, i tillegg til egne møter og konsultasjoner med Sametinget. Regjeringen har også hatt løpende dialog med fylkeskommunene og fylkesmennene. I det følgende gis en kort presentasjon av KS sine synspunkter om forvaltningsreformen. Videre gjengis noen av de tilbakemeldingene regjeringen fikk i de nevnte høringsmøtene.

### 3.4.1 KS

KS etablerte i 2004 et eget regionprosjekt. Gjennom dette prosjektet ønsket KS å legge til rette for at alle fylkeskommunene kunne ta del i kvalifiserte utviklingsprosesser på tvers av dagens fylkesgrenser. Siktemålet var å drøfte og avklare forutsetningene for å utvikle vekstkraftige og selvstendige regioner, og å drøfte og avklare hvilke konsekvenser en nødvendig og ønskelig overføring av myndighet og ressurser til et regionalt folkevalgt nivå ville kunne ha for regioninndelingen.

På oppdrag fra KS utarbeidet ECON to rapporter, *Sterkere regioner? En kunnskapsoversikt* (ECON 2004a) og *Sterke regioner – oppgaver, styringsmodeller og konsekvenser for inndeling* (ECON 2004b). KS engasjerte også professor Tor Selstad til å legge fram kartfestede alternative forslag til regioninndeling. Forslaget ble presentert i KOU 2004:1 *Sterke regioner. Forslag til ny regioninndeling i Norge*.

Fylkesordfører-/fylkesrådslederkollegiet tok i august 2005 initiativ til etablering av en arbeidsgruppe for å gi konkrete innspill til KS i forhold til regjeringens arbeid med forvaltningsreformen. Gruppen skulle konkretisere viktige premisser for en forvaltningsreform. Fylkesordfører-/fylkesrådslederkollegiets rapport ble framlagt i januar 2006 og ble sendt på høring.

KS' plattform for forvaltningsreform bygger i all hovedsak på høringsuttalelser knyttet til rapporten fra fylkesordfører-/fylkesrådslederkollegiet, samt en administrativ rapport fra KS, *Kommunene og forvaltningsreformen* (KS 2006). Plattformen ble vedtatt av KS' landsstyre 23. mai 2006.

I plattformen legger KS vekt på at det skal være tre direkte folkestyrte forvaltningsnivåer i Norge. Innenfor enhetsstatens rammer skal det lokale og regionale folkestyret fornyes og styrkes. Det skal utvikles robuste kommuner og regioner som utnytter lokale og regionale fortrinn – og ivaretar nasjonale mål og interesser, til beste for befolkning, næringsliv og samfunn for øvrig.

Som mål for reformen peker KS på at det skal etableres sterke, folkestyrte regioner som skal styrke demokratiet og sikre at oppgaver legges til lavest mulige effektive forvaltningsnivå. Regionene skal modernisere, forenkle og samordne, skape verdier og sikre velferden. Regionene og kommunene skal være generalistorganer med et bredt oppgaveansvar, og skal finansieres gjennom rammeoverføring og skatteinntekter. KS mener at et friere kommunalt og regionalt skattøre må vurderes i forvaltningsreformen, og at lokale skatter ikke må redusere de statlige rammeoverføringene.

Videre er KS opptatt av at kommunenes rolle som samfunnsutvikler må styrkes, slik at kommunene utnytter sitt handlingsrom for lokal utvikling og verdiskaping. Reformen skal også styrke kommunenes mulighet til å ivareta dagens oppgaver og til å ta på seg nye frivillige oppgaver initiert ut fra lokale behov.

Når det gjelder hvilke oppgaver regionene bør få, pekes det i plattformen på at det må skje en omfattende overføring av oppgaver fra staten til det nye regionale folkevalgte nivået, i tillegg til de oppgaver dagens fylkeskommune allerede har. Etter KS' mening bør de nye regionene ha et samlet ansvar (politisk, faglig og finansielt) på regionalt nivå for samferdselspolitikken, bygdeutviklings-, nærings- og innovasjonspolitikken, miljøvernpolitikken, videregående opplæring, fagskoletutdanning og Arbeids- og velferdsetatens kompetansegivende tiltak og for det internasjonale samarbeidet på regionalt nivå. Videre bør regionene ha ansvar for fiskeri- og havbrukspolitikken, naturressursforvaltningen og den helhetlige samfunnsplanleggingen på regionalt nivå. Regionen bør i følge plattformen ha samlet finansielt ansvar for kulturpolitikken på regionalt nivå, bestilleransvar med økonomiske ressurser for høyere utdanning og forskning, bestilleransvar med økono-

miske ressurser for spesialisthelsetjenesten, og samordningsansvar for folkehelsearbeidet på regionalt nivå. Av KS' plattform framgår det også at ansvaret for å fordele økonomiske midler gjennom skjønn basert på nasjonalt opptrukne retningslinjer, må overføres til regionene.

KS mener at innenfor de oppgaveområder som skal ivaretas av regionene, må regionen ha ansvar for faglig veiledning overfor kommunene samt klagesaksbehandling innenfor særlovgivning der kommunen er førsteinstans. Veiledning skal være etterspurt fra kommunene.

Når det gjelder regional inndeling, vedtok KS' landstyre 3. mars 2005 at antallet regioner bør kunne reduseres til mellom sju og ni, basert på en balansert vurdering av identitet, størrelse og funksjonalitet, og på et dynamisk perspektiv for robuste regioner for framtiden. Et avgjørende premis er at det skjer en omfattende overføring av oppgaver og ansvar fra staten, og at regionen sikres en finansiering som svarer til oppgavene. Premissene og kriteriene for den framtidige regioninndelingen må avklares gjennom Stortingets behandling av stortingsmeldingen om forvaltningsreformen. KS vil bidra til at prosessen for avklaring av regioninndelingen iverksettes umiddelbart i etterkant av Stortingets vedtak, og at regionale og lokale prosesser knyttet til den nye inndelingen gjennomføres vinter og vår 2007. Drøftingen av konkrete sammenslutninger av fylker, eventuell deling av fylker og tilknytning for randsonekommuner må gjennomføres lokalt og regionalt. Det påpekes fra KS at det er en nasjonal oppgave å ta endelig stilling til regioninndelingen.

I plattformen pekes det på at en radikal overføring av oppgaver fra staten til de nye folkestyrte regionene, vil måtte få tilsvarende radikale konsekvenser for statens organisering av sin virksomhet i regionene. Fylkesmannsembetenes oppgaver må overfor kommunene avgrensens til tilsyns- og kontrolloppgaver. Forvaltningsreformen må innebære at den gjenværende regionale staten, herunder fylkesmannsembetet, følger regiongrensene. Spesielt vil dette gjelde statsforvaltning som må forutsettes å være del av det regionale partnerskapet og som må ha dialog og kontakt med kommuner og regioner i sitt virke. Reformen må bidra til å rydde opp i den fragmenterte regionale staten.

KS framhever at tilsyn er lovlighetskontroll og ikke veiledning. Staten skal fortsatt ha ansvaret for oppgaver som innebærer tilsyn med kommuner og regioner etter særlovgivningen.



### 3.4.2 Høringsmøter

#### *Regionale høringsmøter*

I perioden 7. februar-14. mars 2006 ble det i avholdt ni regionale høringsmøter om forvaltningsreformen. Til møtene ble én representant per kommune, to per fylkeskommune, to fra hvert fylkesmannsembete og seks representanter fra KS invitert.

Oppslutningen om møtene var varierende, men de var jevnt over godt besøkt. Synspunktene som kom fram på møtene varierte naturlig nok mye. Enkelte uttalelser gikk likevel igjen fra kommunesektoren. Det var stor tilslutning til at det skal være tre forvaltningsnivåer, og at prosessen bør gjennomføres ved først å avklare oppgave- og ansvarsfordelingen, og deretter inndelingen. Mange trakk fram at reformen bør være en demokratireform, og var opptatt av å desentralisere makt, myndighet og ansvar. Myndiggjøring utgjorde et sentralt stikkord. Det ble også i ulike innlegg gitt uttrykk for engstelse for at dette skulle bli et nytt forsøk på revitalisering av det regionale folkevalgte nivået som «løper ut i sanden». Forholdet til fylkesmannen ble også berørt. Flere tok til orde for slankere fylkesmannsembeter med ansvar for rendyrkede klage- og tilsynsoppgaver. Samtidig framhevet enkelte behovet for å ha en veiledningsinstans på regionalt nivå, og fylkesmannens rolle i den sammenheng. Mange var opptatt av den manglede samordningen av ulike statlige regioninndelinger. Det ble ellers gitt signaler om at partnerskapet mellom fylkeskommunene og kommunene varierer i kvalitet. Kommunene var generelt svært opptatt av sin rolle i forhold til næringsutvikling, og å beholde et stort ansvar for dette lokalt.

#### *Møte med partene i arbeidslivet, sentrale interesseorganisasjoner og frivillige organisasjoner*

Kommunal- og regionaldepartementet arrangerte 27. mars 2006 et møte med partene i arbeidslivet om forvaltningsreformen. Akademikerne, Arbeidsgiverforeningen NAVO, Handels- og servicenæringens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, KS, Landsorganisasjonen i Norge, Næringslivets Hovedorganisasjon, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund, Norges Bondelag, Norges Bonde- og småbrukarlag og Norges Fiskarlag var representert på møtet.

Flere gav uttrykk for viktigheten av en folkelig forankring av reformen, og det ble oppfordret til å være tydelig på at det er en demokratireform. Det ble gitt uttrykk for behovet for forutsigbarhet og at

reformen skal være varig. Ivaretagelse av nasjonal politikk og likhetsprinsippet innenfor forvaltningsreformen ble av mange framhevet som sentralt. Mange understreket at nye folkevalgte regioner i hovedsak bør få tilført makt og samordningsansvar for flere såkalte utviklingsoppgaver.

13. mars 2006 arrangerte Kommunal- og regionaldepartementet et tilsvarende møte med de største interesseorganisasjonene og frivillige organisasjonene i Norge. I underkant av 20 organisasjoner var representert på møtet.

Det ble gitt uttrykk for en viss skepsis i forhold til forvaltningsreformen og effekter av denne for organisasjonslivet. Det ble påpekt at det i arbeidet med reformen vil være viktig å sette fokus på konsekvenser for organisasjonslivet lokalt av endringer på regionalt nivå, og at en må unngå at en desentralisering av oppgaver bidrar til større ulikheter i rammebetingelser landet rundt. Reformen må ikke medføre at det blir vanskeligere eller mer uforutsigbart å drive frivillig arbeid. Flere har i etterkant av møtene levert skriftlige innspill. Enkelte støtter ikke arbeidet med forvaltningsreformen, mens andre peker på konsekvenser for enkeltsektorer av en reform. For eksempel advarer Norges Idrettsforbund og Olympiske komite mot en omlegging til et system der det regionale nivået har en annen rolle i forhold til spillemidlene enn det fylkeskommunene hittil har hatt uten at dette er konsekvensvurdert, mens arbeidstakerorganisasjonen Parat mener at Statens vegvesen bør forbli en samlet statlig etat.

## 3.5 Sametinget

---

### 3.5.1 Prosess

Kommunal- og regionaldepartementet har hatt kontakt med Sametinget under hele prosessen med forvaltningsmeldingen. Etter det regionale høringsmøtet i Alta ble det avholdt to innledende møter med Sametinget hvor det ble gitt en generell orientering om forvaltningsreformen; mål, innretningen på reformen og hvordan arbeidet med stortingsmeldingen skulle legges opp. Etter disse møtene ble det i brev form gitt en orientering til Sametingets plenumsbehandling av forvaltningsreformen i september 2006.

Høsten 2006 har det vært tre konsultasjonsmøter med Sametinget hvor også berørte departementer har deltatt etter behov. Som ansvarlig for samordningen av regjeringens samepolitikk har Arbeids- og inkluderingsdepartementet vært til stede på konsultasjonsmøtene.

Konsultasjonsmøtene har vært holdt etter *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget* av 11. mai 2005<sup>7</sup>. Konsultasjonsprosedyrene gjelder i saker som kan påvirke samiske interesser direkte. Formålet med konsultasjonene er å søke å oppnå enighet mellom statlige myndigheter og Sametinget når det overveies å gjennomføre tiltak som kan påvirke samiske interesser direkte. Det er utarbeidet protokoller fra møtene hvor partenes synspunkter og konklusjoner presenteres.

Til grunn for konsultasjonsmøtet 10. oktober 2006 forelå et notat fra Kommunal- og regionaldepartementet som skisserte aktuelle oppgaveoverføringer innen marin sektor, utdanning og landbruk samt mulige endringer innen det regionale plansystemet. På dette møtet deltok også Fiskeri- og kystdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet.

Til konsultasjonsmøtet 10. november 2006 forelå det et notat fra Kommunal- og regionaldepartementet som gjaldt mulig framtidig organiseringen av det næringsrettede virkemiddelapparatet og det forelå et notat fra Sametinget om deres synspunkter på dette temaet. Nærings- og handelsdepartementet deltok på møtet.

Under dette konsultasjonsmøtet uttrykte Sametinget ønske om å få se helheten i den oppgaveporteføljen som ble vurdert overført til regionene før regjeringen tok endelig stilling til saken. Kommunal- og regionaldepartementet etterkom ønsket.

Grunnlaget for konsultasjonsmøtet 17. november 2006 var et notat fra Kommunal- og regionaldepartementet som omhandlet helheten i oppgaveporteføljen som ble vurdert overført til regionene. Fra Sametinget forelå det et notat som redegjorde for deres synspunkter på forvaltningsreformen og hvilken rolle Sametinget ønsket.

I konsultasjonsprosessen med Sametinget har Kommunal- og regionaldepartementet vektlagt å gi så god og fullstendig informasjon som mulig til hvert av de enkelte møtene. Det er også understreket at Sametinget vil være med i prosessen videre etter at meldingen er lagt fram. Det enkelte fagdepartement vil da ha ansvaret for å følge opp på sine ansvarsområder i henhold til de forpliktelser som ligger i konsultasjonsavtalen mellom statlige myndigheter og Sametinget.

### 3.5.2 Sametingets synspunkter

Gjennom den konsultasjonsprosessen som har vært mellom Sametinget og departementene, har Sametinget hatt anledning til å gi uttrykk for sitt prinsipielle syn på reformen, synspunkter på hvordan de ser på de enkelte oppgaveområdene som har vært vurdert overført til regionene og synspunkter på mer overordnede prinsipielle hensyn knyttet til hvordan samiske interesser best kan ivaretas i gjennomføringen av forvaltningsreformen. Sametinget har også i konsultasjonene gitt uttrykk for hvordan de vurderer sin framtidige rolle i forhold til regionene.

Konsultasjonsprosedyrene gjelder i dag for statlige myndigheter. Sametinget har understreket at Sametingets stilling gjennom konsultasjonsavtalen ikke må svekkes som følge av at oppgaver blir overført fra staten til regionene. Kommunal- og regionaldepartementet har gitt uttrykk for forståelse for dette synspunktet, og har understreket at en må komme tilbake til hvordan dette konkret kan sikres senere i prosessen.

Sametinget har også understreket at staten fullt ut må gi økonomisk kompensasjon både til regionene og Sametinget for nye oppgaver.

Sametinget ønsker selv å utvikle sin regionalpolitiske rolle i samiske bruks- og bosettingsområder og forventer også at regionene tar Sametinget med i forpliktende prosesser på områder som har konsekvenser for samene. For at Sametinget skal være en reell samarbeidspartner for regionene har Sametinget også gitt uttrykk for at de må få økte økonomiske ressurser.

Med forbehold om totaliteten i forvaltningsreformen, har Sametinget under konsultasjonsprosessen gitt uttrykk for at de er positive til forvaltningsreformen og den oppgaveportefølje som vurderes overført til regionene.

Sametinget mener det vil styrke regionenes regionalpolitiske handlingsrom å få et større ansvar innen samferdsel. Videre er de positive til at regionene overtar fylkesmannens ansvar for landbruk med unntak av klagebehandling og kontroll med tilskuddsforvaltningen. De understreker behovet for at Sametinget sikres deltakelse i prosessene på regionalt nivå i saker som har betydning for det samiske jordbruket.

Sametinget er positiv til overføring av forvaltningsoppgaver til regionene innenfor marin sektor, men understreker at det er viktig å konkretisere hvilke forvaltningsoppgaver som overføres til regionene. I denne sammenheng er det også

<sup>7</sup> Prosedyrene for konsultasjonsmøtene kan hentes på [www.dep.no/aid/norsk/tema/same/016091-990187/dok-bn.html](http://www.dep.no/aid/norsk/tema/same/016091-990187/dok-bn.html)

viktig å avklare hvilket forhold de nye regionene skal ha til Fiskeridirektoratets distriktskontorer.

I en desentralisert fiskeri- og akvakulturforvaltning ser Sametinget for seg at det kan ha en rolle som forvalter av bestander med nær tilknytning til samiske områder. Kongekrabbe og kystorsk nevnes som eksempler på dette. For akvakultur gjelder det konsesjoner gitt i samiske områder.

Sametinget er positive til at regionene får større innflytelse på Innovasjon Norge. De ser også for seg et mer forpliktende samarbeid med regionene om næringspolitikken og ønsker å få styrket sin rolle som utviklingsaktør. Sametinget ønsker å oppnevne en representant for hovedstyret i Innovasjon Norge og en representant til hvert av regionstyrene som ligger innenfor det samiske virkeområdet, dvs. fra Hedmark fylke og nordover.

Sametinget er også positive til at grunnbevilgningen til regionale forskningsinstitutt overføres til regionene. Sametinget ser positivt på etablering av regionale forskningsfond. Samtidig er de opptatt av at forsknings- og utredningsmidler må ivareta samepolitiske problemstillinger.

Videre er Sametinget positive til forslaget om overføring av oppgaver og ansvar på utdanningsfeltet og innen forsknings- og utredningsmidler. Innen flere av disse oppgaveområdene ønsker imidlertid Sametinget økt innflytelse slik at samiske behov kan ivaretas på en god måte.

Sametinget ser en overføring av fylkesmannens oppgaver med nettstedet skoleporten.no og læreplanarbeidet som uproblematisk. Sametinget ønsker seg økt innflytelse når det gjelder læreplanarbeid med samisk innhold, samt å få større innflytelse på igangsetting, høring, fastsetting, informasjon og implementering for det samiske læreplanverket og samisk innhold i det nasjonale læreplanverket.

Hvis fylkesmannens oppgaver innen kompetanseutvikling overføres til regionene, må skoleeier i følge Sametinget være seg bevisst samiske behov i utviklingen av kompetanseutviklingsplaner.

Sametinget ser det som uproblematisk at regionene får overført oppgaver innen forsøks- og utviklingsarbeid, Lærende nettverk, nasjonale strategiplaner, lærings- og oppvekstmiljø, men Sametingets rolle og myndighet må avklares.

Sametinget er positiv til at regionene, gjennom de nye lovreglene i det regionale plansystemet, vil få et større regionalpolitisk handlingsrom. I utformingen av den regionale planstrategien i regioner

med samisk bruks- og bosettingsområder må Sametinget ha en sentral rolle og ha reell innflytelse slik at samiske interesser kan bli ivaretatt. Sametinget er også positiv til at regionene kan båndlegge arealbruken i en viss tidsperiode. Sametinget presiserer at Sametingets innsigelse til en båndlegging vil være en konsultasjonssak for Miljøverndepartementet. Sametinget ønsker også å kunne pålegge regionene å utarbeide arealplaner for visse sektorer der Sametinget ser at det er særlige samiske interesser.

Sametinget positiv til at regionene fortsatt vil forvalte spillemidler til idrett. Sametinget mener Sametingets del av spillemidlene er for lite i forhold til utfordringene innen idrett i samiske områder, og at det derfor er viktig at regionene opprettholder sin satsing på idrett i samiske områder. Sametinget er også positive til at investeringsmidler til kulturformål overføres til regionene. Dersom regionene får ansvar for å oppnevne styreprerentanter til kulturorganisasjoner som i dag oppnevnes av staten, har Sametinget ingen motforestillinger til det. Sametinget er også positiv til at regionene kan få turneansvaret for rikskonserterne, men dette betyr at regionene må være seg bevisst sitt ansvar for å gi den samiske befolkningen et kulturelt tilbud på linje med den øvrige befolkningen.

Regjeringen viser til omtalen av de enkelte oppgaveoverføringene i kapittel 4.

I den videre oppfølgingen av forvaltningsreformen vil det enkelte fagdepartement ivareta sine forpliktelser i henhold til *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*.

### 3.6 Regjeringens vurdering av dagens fylkeskommune

---

Det var knyttet store forventninger til den folkevalgte fylkeskommunen som ble opprettet i 1976. I dag, 30 år etter, kan det slås fast at fylkeskommunen i langt mindre grad enn kommunene har maktet å innta en sterk og selvstendig posisjon, som diskutert i kapittel 3.3. Fylkeskommunen har imidlertid fungert som en sentral tjenesteleverandør, og har vært viktig i tilpasning av løsninger til regionale forhold. Undersøkelser av videregående opplæring og samferdsel støtter dette inntrykket.

Til tross for at fylkeskommunene langt på vei har lyktes i sin rolle som tjenesteleverandør, synes den likevel å ha en svakere posisjon i nasjonal politikktutøvelse enn kommunene. Fylkeskom-

munen har også hatt mindre folkelig oppslutning enn kommunene gjennom valgdeltakelse og i befolkningens egenrapporterte tilhørighet.

Fram til 2002 var drift av sykehus fylkeskommunenes viktigste oppgave. Fra 1. januar 2002 overtok staten dette ansvaret. At sykehusdriften ble overført til staten bidro til et dramatisk fall i fylkeskommunens andel av offentlige utgifter. Overføring av oppgaver knyttet til barnevern, familievern og rusomsorgen i 2004 har forsterket denne trenden.

Gjennom å bli tappet for sentrale oppgaver, samtidig som den folkelige oppslutningen om styringsnivået er svekket, har fylkeskommunen som forvaltningsnivå blitt satt under press. Undersøkelser har vist at flertallet av fylkeskommunene ikke har hatt noen stor suksess som regional utviklingsaktør. Det er imidlertid store variasjoner mellom fylkeskommunene. Det er blant annet stor variasjon i hvor mye midler hver fylkeskommune har til regionalt utviklingsarbeid, og fylkeskommunene har ulike tradisjoner og forutsetninger for regionalt utviklingsarbeid. Dette gjør at

rollen som utviklingsaktør får ulikt innhold i de ulike fylkeskommunene, noe som i liten grad er fanget opp i eksterne vurderinger. En lite ryddig ansvarsdeling mot regional statsforvaltning og en begrenset oppgaveportefølje, som også i noen grad ikke er innbyrdes nært sammenhengende, kan også ha virket inn. Det er heller ikke lenge siden fylkeskommunene fikk en utvidet rolle som utviklingsaktør, og det er begrenset hvilke erfaringer man kan trekke etter så kort tid. En skal heller ikke se bort fra at fylkeskommunen trolig ikke har vært gode nok hva gjelder å utnytte det regionalpolitiske handlingsrommet. Regjeringen mener det er behov for å endre ansvaret og oppgavene til det regionale folkevalgte nivået, for å skape en aktør som kan fokusere på og realisere det regionalpolitiske utviklingspotensialet som er nødvendig for å skape en helhetlig utvikling i den enkelte region. Overføring av nye oppgaver til regionene, vil sammen med eksisterende oppgaveportefølje utløse nye synergier som gir mer innhold til rollen som regional utviklingsaktør.

## 4 Det framtidige folkevalgte regionale nivået

### 4.1 Den framtidige rollen til et nytt folkevalgt regionalt nivå

Et levende lokaldemokrati er grunnleggende for å møte de samfunnsutfordringer vi står overfor på en god måte. Regjeringen vil legge til rette for et levende folkestyre med sterke kommuner og regioner som utnytter lokale og regionale fortrinn til beste for innbyggerne, næringslivet og samfunnet for øvrig. En mer samordnet og effektiv forvaltning skal bidra til verdiskaping og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger, sammen med effektiv ivaretagelse av nasjonale mål. Prinsippene om at regionene selv velger styringsmodell (fylkesutvalgsmodell eller parlamentarisk modell) og rammefinansiering som hovedprinsipp for finansieringen videreføres i de nye regionene.

Regjeringen legger opp til at utviklingsoppgaver skal utgjøre en vesentlig del av regionenes oppgaver, i tillegg til tjenesteoppgavene som overføres fra dagens fylkeskommuner. En fruktbar utvikling må skje nedenfra, med utgangspunkt i ulike regionale og lokale forutsetninger. Lokale og regionale myndigheter har best kunnskap om lokale forhold, og kan i kraft av den prioritere og avveie den offentlige innsatsen på en effektiv og målrettet måte. Regionene må gis de nødvendige virkemidlene for å ha reell beslutningsmyndighet og spille en sentral rolle i utviklingen av regionen. Som en dominerende utviklingsaktør vil regionene kunne utløse og styrke ønskede endringsprosesser basert på stedbundne kvaliteter og regionale og lokale muligheter og preferanser. Desentralisering av viktige oppgaver innen samferdsel, miljøvern, landbruk, marin sektor, kultur, utdanning og forskning, styrking av den regionale planleggingen og den regionale innflytelsen over Innovasjon Norge og SIVA, og tydelig oppgave- og ansvarsfordeling blir derfor viktige virkemidler for å sikre ønsket samfunnsutvikling.

Overføring av en rekke oppgaver til regionene vil åpne muligheten for lokale og regionale samordningsløsninger, fordi sektorer som er nært koblet til hverandre samles i ett organ. Den sterke sektororienteringen i forvaltningen begrenser i dag

mulighetene til helhetsvurderinger og tilpasning av løsninger til regionale og lokale forhold og endrede forutsetninger. En styrking av samordningen regionalt vil motvirke sektoriseringen og bidra til økt verdiskaping til beste for innbyggere, næringsliv og samfunnet for øvrig. Dette krever at den nasjonale styringen på områder som legges til de nye regionene ikke legger unødige hindringer i veien for mulighetene for bedre samordning regionalt.

Maktutredningen viste at forvaltningspolitiske reformer de siste par tiårene har ført til at det administrative handlingsrommet har blitt utvidet på bekostning av politisk ledelse (NOU 2003:19). Dette gjelder ikke minst for fylkeskommunene. Et større sett av virkemidler underlagt de folkevalgte regionene vil styrke legitimiteten til forvaltningsnivået hos kommuner, næringslivet og organisasjoner.

Demokratisk forankring er en viktig garantist for at beslutninger skal oppnå legitimitet blant innbyggerne. Legitimitet og påviste resultater henger også tett sammen. Et folkevalgt regionalt organ som har makt og ansvar og som kan vise til konkret innsats og resultater, styrker sin legitimitet hos aktører den forholder seg til. Innsatsen vil utløse vekst- og verdiskapingspotensial for både kommuner, næringsliv og organisasjoner, og gi forbedringer i regionen som innbyggerne kan nyte godt av. Dette vil også kunne bidra til å øke legitimiteten hos innbyggerne på sikt.

Gjennom reformen legger regjeringen til rette for at staten og kommunene på den ene siden er de sentrale tjenesteleverandørene, og at regionene på den andre siden utgjør pådriverne for regional utvikling. Den tverrsektorielle tilnærmingen som regjeringen legger til grunn for sammensetningen av regionenes oppgaver vil imidlertid også gi gode muligheter for at regionene kan oppnå en positiv vekselvirkning mellom velferdsproduksjon og utviklingsoppgaver. Oppgavene som den nåværende fylkeskommunen har ansvaret for blir videreført i de nye regionene, mens spørsmålet om framtidig forankring av tannhelse-tjenesten vil bli drøftet i sin helhet i egen stortingsmelding som planlegges lagt fram for Stortinget våren 2007.

Regjeringen har klare forventninger til de nye regionene. Med det utvidete handlingsrommet følger et ansvar for å skape synergier mellom eksisterende og nye oppgaver, og trekke med alle relevante aktører i det regionale utviklingsarbeidet. Regioner og kommuner vil sammen med andre samfunnsaktører kunne utvikle nære og tette partnerskap med mulighet til å ta helhetlige grep for å koble ulike positive utviklingsprosesser sammen. Regjeringen forventer at det faktisk skjer en utvikling i regionene i tråd med regionale preferanser og intensjoner. Regionene skal utgjøre en forskjell.

Regionene må utvikles gjennom partnerskap, gjensidig aksept av ulike aktørers betydning og utvikling av felles oppfatning av mål og veivalg om regional utvikling og vekststrategier. Omfattende samarbeid mellom regioner, kommuner, næringsliv og andre aktører kan imidlertid utvikle seg til et såkalt fjerde forvaltningsnivå som opererer på siden av de folkevalgte organene på lokalt og regionalt nivå. Både regioner og kommuner må være seg bevisst hvilke diskusjoner og beslutninger som foregår i partnerskapene, slik at samarbeid ikke går på bekostning av politikernes demokratiske innflytelse. Ved etablering av partnerskap og andre arenaer er det viktig å være oppmerksom på hensynet til åpenhet og gjennomsiktighet.

Skal det regionale utviklingsarbeidet fungere, kreves det felles avklarte forventninger til aktørenes roller, rutiner for samarbeid og et tydelig mandat. De nye regionene må avklare rollene sine både som tunge regionale utviklingsaktører med beslutningsmyndighet og som initiativtakere og ledere for partnerskap og samarbeid der deltakerne er likeverdige. Dette krever utvikling av politisk og administrativt lederskap i regionene knyttet til regionalt samarbeid og til utvikling av planleggings-, beslutnings- og iverksettningssystemer som skaper tillit og fremmer oppslutning – både fra samarbeidende aktører og fra regionens innbyggere.

Dette vil blant annet skje innenfor rammene av et regionalt planapparat som vil bli et styrket virkemiddel for å avklare ufordringer og samordne ulike aktører og tiltak for å møte utfordringene. Planlegging på regionalt nivå er nødvendig for å løse oppgaver og ivareta interesser som går ut over kommunenivået på en tilfredsstillende måte. Bestemelsene for utarbeidelse og vedtak av de regionale planene skal bidra til å sikre god samhandling med kommuner og statlige regionale myndigheter om innholdet i og gjennomføringen av planene.

Som det gjøres nærmere rede for nedenfor, vil

regjeringen foreslå regional planstrategi som et nytt planelement i plan- og bygningsloven. Regional planstrategi skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging. Planstrategien skal utarbeides i samarbeid med regionale statsorganer, kommuner og andre som er sentrale for å bidra til en bærekraftig utvikling i regionen.

#### *Samarbeidsavtaler mellom Sametinget og fylkeskommunene*

I tidsrommet 2002-2006 har Sametinget inngått samarbeidsavtaler med fylkeskommunene fra Finnmark til Hedmark, slik at det nå foreligger et omfattende avtaleverk mellom det regionale nivået og Sametinget for hele det tradisjonelle samiske området i Norge.

Samarbeidsavtalene mellom Sametinget og fylkeskommunene representerer et nytt element både i samepolitikken og i regionalpolitikken, som kan få stor betydning i flere sammenhenger.

Avtalene er inngått enkeltvis med de tre nordligste fylkeskommunene, og det er inngått en felles avtale for det sørsamiske området med Nordland, Trøndelagsfylkene og Hedmark. Formålet med avtalene er å styrke samisk kultur, språk og samfunnsnivå, og å styrke samarbeidet og samarbeidsarenaene mellom fylkeskommunene og Sametinget. De enkelte avtalene har fått en noe ulik utforming. Felles for dem alle er at de innebærer et omfattende og konkret samarbeid, forankret i de respektive politiske ledelser.

Avtalene uttrykker også et felles ansvar for samfunnsutviklingen som helhet, og gjelder både politikkutvikling og løpende samarbeid i forvaltningen på en lang rekke områder. Næringsutvikling og regional planlegging og arealforvaltning står sentralt i avtalene, og avtalepartene har gått sammen om å arbeide for gode statlige rammebetingelser.

Samarbeidsavtalene har gitt en rekke konkrete og gode resultater. Spesielt satsingen på samisk kulturkunnskap i den videregående opplæringen i Troms har vist seg å være vellykket.

Også Sametingets samarbeid med kommunene har utviklet seg positivt over tid, særlig med de kommunene som sorterer inn under Samisk utviklingsfonds geografiske virkeområde og forvaltningsområdet for samisk språk. Sametinget har vært og vil fortsatt være en aktiv medaktør med bruk av sine virkemidler for å gjennomføre

lokale tiltak både innenfor næringsliv og språk- og kultursektoren.

Regjeringen forventer at de framtidige regionene videreutvikler sitt samarbeid med Sametinget.

## 4.2 Regjeringens forslag til desentralisering av oppgaver

Fylkeskommunene har i dag ansvar for videregående opplæring, tannhelsetjenesten, regional og lokal samferdsel, strategisk bruk av nærings- og distriktpolitiske virkemidler, operativt ansvar for tilretteleggende virkemidler for næringsutvikling og lokalsamfunnsutvikling, fylkesplanlegging, folkehelsearbeidet, kultur og kulturminneforvaltning. Fylkeskommunene er tillagt en rolle som regionale utviklingsaktører. Med mulig unntak for tannhelsetjenesten foreslår regjeringen at dagens fylkeskommunale oppgaver overføres til det nye folkevalgte regionale nivået.

Spørsmålet om framtidig forankring av tannhelsetjenesten vil bli drøftet i sin helhet i egen stortingsmelding som planlegges lagt fram for Stortinget våren 2007. Pasientrettigheter og offentlig stønad til tannbehandling blir viktige temaer i meldingen. I forbindelse med arbeidet med tannhelsereformen har regjeringen besluttet at tannhelsereformarbeidet i denne omgang ikke skal omfatte en generell offentlig finansiering av tannhelsetjenester for hele befolkningen.

En overføring av oppgaver som det gjøres rede for i dette kapitlet, vil både kunne styrke regionenes rolle i det internasjonale samarbeidet og gjøre regionene til en ressurs for kommuner som ønsker å engasjere seg internasjonalt. Gjennom Interregprogrammene samarbeider fylkeskommunene allerede i dag på hele det regionalpolitiske feltet, og andre felt fylkeskommunene har ansvar for.

### 4.2.1 Planlegging

#### *Dagens oppgavefordeling*

Plan- og bygningsloven gir kommunene en sentral rolle i plansystemet. Kommunene skal drive en sektorovergripende samfunnsplanlegging og arealforvaltning gjennom kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan. Planene har virkning for kommunen selv, men også for statlig og fylkeskommunal virksomhet innenfor kommunens område. Kommunenes arealplaner er rettslig bindende for arealutnyttelsen.

Fylkeskommunen har ansvar for fylkesplanen som skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes virksomhet i fylket. Fylkesplanen har ikke direkte rettsvirkning, men skal være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. Fylkesplanen godkjennes ved kongelig resolusjon. Fylkeskommunen har et planfaglig veiledningsansvar overfor kommunene.

Regionale statlige myndigheter har plikt til å samarbeide og gi nødvendig hjelp i kommune- og fylkesplanleggingen. Fylkesmannen skal se til at statlige organer oppfyller denne plikten. Statlige organer skal i planprosessene klargjøre hvilke nasjonale mål, retningslinjer og interesser som vil ha betydning for planleggingen i kommunen eller fylket. Kommuner og fylkeskommuner skal legge slike retningslinjer og pålegg til grunn for sin planlegging. Statlige myndigheter skal ha virkemidler for å sikre at planene ikke er til hinder for gjennomføring av nasjonale eller regionale oppgaver.

Berørte statlige organer, fylkeskommunen og nabokommuner har innsigelsesrett til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Innsigelse tas i bruk når ordinær plandeltakelse ikke fører fram. Når et organ har fremmet innsigelser, skal partene så langt som mulig bli enige om planløsningen gjennom drøftinger og forhandlinger. Planen skal så endelig vedtas og gis rettsvirkning av kommunen. I de tilfeller der det er vanskelig å komme fram til omforente planer skal fylkesmannen megle mellom partene for om mulig å komme fram til en løsning. Dersom meglingen ikke fører fram oversendes saken til behandling i Miljøverndepartementet. Den rettslige betydningen av innsigelser er at det ikke kan gjøres endelig planvedtak i kommunen og at planmyndigheten overføres til Miljøverndepartementet.

#### *Begrunnelse for og beskrivelse av endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen*

Kommunen skal fortsatt være den primære myndigheten i arealforvaltning og lokal samfunnsutvikling, og skal fortsatt ha hovedansvaret for å bestemme bruken av arealene innenfor eget territorium. Den lokale arealforvaltningen krever nærhet, lokal tilpasning og politisk prioritering.

Imidlertid har planlegging og disposisjoner innenfor en kommune ofte vesentlig betydning også utover kommunegrensene. Planlegging på regionalt nivå er derfor nødvendig for å løse oppgaver og ivareta interesser som går utover kom-

munenivået. Viktige oppgaver knyttet til blant annet samferdsel og infrastruktur, lokalisering av kjøpesentra, bolig- og næringsstrukturen, kystsoner og vassdragsforvaltning, lokalisering av vindkraftanlegg og sikring av villreinens leveområder lar seg ofte ikke løse på en god måte innenfor rammen av den enkelte kommune. Nasjonale retningslinjer kan konkretiseres og tilpasses til ulike regionale og lokale forutsetninger i den dialogen som skjer mellom statlige, regionale og lokale aktører i den regionale planleggingen. Det regionale nivået er derfor et viktig bindeledd mellom nasjonal og lokal politikk som hittil ikke er tilagt tilstrekkelig tyngde. Resultatene av den regionale planleggingen er viktige både for gjennomføringen av den nasjonale politikken og for utformingen av framtidig politikk.

Planlovutvalget har i sin utredning *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II* (NOU 2003: 14), pekt på at dagens system for regional planlegging, det vil si planlegging over kommunegrensene, er for svakt og må styrkes og gjøres mer fleksibelt. Det foreslås blant annet utarbeidet en regional planstrategi som skal legge grunnlaget for en fleksibel bruk av fylkesplan, fylkesdelplaner for bestemte sektorer eller geografiske områder og interkommunale planer, ut fra de behov og oppgaver som foreligger. Det foreslås videre utarbeidet regionalt handlingsprogram for innsatsområdene i fylkesplanen. Utvalget mener at fylkeskommunene som regional utviklingsaktør fortsatt skal ha hovedansvaret for fylkesplanleggingen, men kommunenes rolle skal styrkes og statens medvirkning gjøres mer forpliktende.

Regjeringen legger til grunn at det er bred enighet om at det er behov for regional planlegging og at mulighetene for slik planlegging bør styrkes og vil følge dette opp i arbeidet med ny plan- og bygningslov. Utformingen av planbestemmelsene kan gjøres uavhengig av endelig valg av politiske og strukturelle løsninger på regionnivå, men det forutsettes at ansvaret for den regionale planleggingen legges til den myndighet som utøver rollen som regional utviklingsaktør. Det vil være aktuelt å gi nærmere bestemmelser gjennom forskrift om innhold i og opplegg for de enkelte delene av den regionale planleggingen senere, i lys av de avklaringer som vil skje om det regionale nivået.

Regjeringen mener med støtte i høringsuttalelsene at planlovutvalgets forslag om regional planstrategi bør legges til grunn. Planstrategien skal ta stilling til hvilke regionale planspørsmål som er

viktige å arbeide med for nyvalgte regionale planmyndigheter og kommunestyre. En slik strategi bør omfatte en beskrivelse av de viktigste utviklingstrekkene i regionen eller ulike deler av regionen. Dette skal danne grunnlaget for en vurdering av utviklingsmuligheter og utfordringer for regionen. En slik vurdering skal ta utgangspunkt i de nasjonale mål og rammer som er trukket opp av regjering og storting, men legge vekt på lokal erfaring og kunnskap i den regionale tilpasningen av politikken.

Det er av stor betydning at arbeidet med planstrategien blir gjort i samarbeid med regionale statsorganer, kommuner, næringslivet, organisasjoner og institusjoner som er sentrale for å bidra til en bærekraftig utvikling i regionen. På den måten kan en få fram hvilke spørsmål som står sentralt for å fremme en slik utvikling og som det er viktig å ha en felles forståelse av. Det er også et siktemål å få til en nærmere kobling mellom den regionale planleggingen og kommunenes og statlige sektors ressursbruk og samfunnsplanlegging. Regjeringen vil vurdere om offentlige ressurser kan koples bedre til regionale planer, forpliktende utviklingsavtaler og partnerskapsmodeller der også private krefter er involvert. For at planstrategien skal være forpliktende for regionale statsorganers medvirkning i det videre planarbeidet, bør planstrategien godkjennes av regjeringen.

Regionale planer med retningslinjer for arealbruk skal legges til grunn for kommunal planlegging og gir grunnlag for innsigelse til kommunale planer. En regional plan binder ikke private utbyggere som fortsatt er avhengige av kommunal godkjenning for å kunne foreta utbygging. Dersom eksisterende kommunale planer gir rom for utbyggingstiltak som ikke er ønskelig etter den regionale planen, kan det være behov for bedre juridiske virkemidler knyttet til et regionalt arealspørsmål. Dette kan gjelde for eksempel sikring av friluftsområder og jordvern, eller vedtas for å båndlegge områder for større infrastrukturanlegg som er under forberedelse. For å ivareta behovet for å sikre regionale løsninger foreslås en mulighet for å gi en tidsbegrenset regional planbestemmelse. Denne skal være knyttet til en regional plan med retningslinjer for arealbruk og kan brukes av regionen til å hindre utbygging som bryter med disse retningslinjene. Dette vil være juridisk bindende bestemmelser i forhold til private utbyggere og kommunene, og vil gi kommunene tid til å justere sitt plangrunnlag i samsvar med den regionale planen. Forbudet vil bortfalle når kom-



munen har vedtatt en arealplan som ivaretar hensynet bak bestemmelsen. Både berørte kommuner, regionale statsorganer og Sametinget kan kreve at spørsmålet om båndlegging bringes inn for Miljøverndepartementet til avgjørelse.

Fylkeskommunen har i dag et lovpålagt veiledningsansvar overfor kommunene. Plankompetansen i kommunene er av varierende kvalitet. For å få gode kommunale planer er det nødvendig med en planfaglig oppfølging fra regionalt nivå. Med økt vektlegging av regionale planer som verktøy for tydeliggjøring, regional og lokal tilpasning og samordning av nasjonal politikk, vil det være av avgjørende betydning at regionalt nivå har tilstrekkelig kapasitet og ressurser til en tett oppfølging av kommunale planprosesser. Mange fylker har god erfaring med ulike former for planforum hvor det arrangeres regelmessige møter mellom kommunene og regionale myndigheter for å formidle forventninger og krav til den kommunale planleggingen. Regjeringen legger vekt på at dette er en arbeidsform som bør videreutvikles.

Arbeid for å fremme folkehelse vil være en oppgave for framtidige folkestyrte regioner forankret i ansvaret som regional planmyndighet og i ny planstrategi. Folkehelse, det vil si befolkningens helsetilstand og hvordan helsen fordeler seg i befolkningen, vil være en god indikator på utviklingen i regionen.

#### 4.2.2 Utdanning og forskning

##### *Beskrivelse og vurdering av endring i oppgave- og ansvarsfordelingen*

Fylkesmannen er bindeledd mellom Kunnskapsdepartementet og barnehage- og opplæringssektoren. Kunnskapsdepartementet har inntil videre direkte ansvar for embetsstyringen av fylkesmannen på barnehageområdet. Utdanningsdirektoratet har ansvaret for embetsstyringen av fylkesmannen på opplæringsområdet. Fylkesmannen skal medvirke til at den nasjonale politikken blir fulgt opp regionalt og lokalt.

Innen utdanningsområdet har fylkesmanns-embetene følgende hovedoppgaver:

- utøve tilsyn, lovlighetskontroll og behandle klagesaker
- følge opp regionalt arbeid med det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, herunder eksamen
- gi informasjon og veiledning til lokale skoleeiere og allmennhet om innhold, prinsipper og mål i den nasjonale utdanningspolitikken og lov- og regelverk

- bidra til kvalitetsutviklingsarbeid og til kompetanseheving av lærere, skoleledere og andre i samarbeid med skoleeier, jf. reformen Kunnskapsløftet og strategien for kompetanseutvikling
- stimulere til tverretattlig og tverrfaglig samarbeid som omfatter barn, oppvekst og opplæring samt etterspørre i hvilken grad slikt samarbeid skjer på lokalt nivå
- forvalte diverse tilskuddsordninger

Innenfor noen områder hvor fylkesmannen i dag har oppgaver på grunnopplæringsområdet foreslås disse overført til de nye regionene. Dette er enkelte oppgaver vedrørende nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (utenom eksamen), informasjon og veiledning til lokale skoleeiere og allmennheten om innhold, prinsipper og mål i den nasjonale utdanningspolitikken, kompetanseutvikling og kvalitetsutviklingsarbeid.

Sametinget har i dag en begrenset fastsettingsmyndighet av læreplaner for samisk opplæring, jf. § 6-4 andre og tredje ledd i opplæringsloven. Gjennom utvikling og innføring av Læreplanverket for Kunnskapsløftet – Samisk LK06S blir § 6-4 tatt i bruk for første gang. I forbindelse med evaluering av LK06S vil Kunnskapsdepartementet vurdere Sametingets fastsettingsmyndighet. Kunnskapsdepartementet vurderer videre om det er utviklingsoppgaver på det samiske området som kan overføres til Sametinget. Drift- og finansieringsform for Sameskolen i Midt-Norge, Hattfjelldal, må utredes, der en spesielt vurderer om Sametinget kan forvalte denne oppgaven. Kunnskapsdepartementet og Sametinget diskuterer nå det framtidige forvaltningsansvaret for de samiske videregående skolene.

Lov om fagskoleutdanning skal revideres samtidig med friskoleloven, og lovproposisjon legges etter planen fram våren 2007. Fagskoleutdanning skjer i dag delvis i fylkeskommunal regi og delvis i privat regi. Dette er et viktig videreutdanningstilbud, særlig for personer med fagbrev. Etter at det ble innført faglig godkjenningsordning for fagskoleutdanning, er en rekke private fagskoletilbud blitt faglig godkjent, men mottar ikke statsstøtte. Ansvar for drift og finansiering av fagskoleutdanning foreslås i framtiden overført til regionene. Regionene vil ha god mulighet til å prioritere og tilpasse yrkesrettet utdanning til regionalt arbeidsliv og se dette i sammenheng med studieprogrammene i videregående opplæring.

Tilskudd til voksenopplæring over Kunnskapsdepartementets budsjett gis i hovedsak til

studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner. Tilskudd til studieforbund utgjør den største tilskuddsposten og er på nærmere 130 millioner kroner i 2006. Studieforbundene og fjernundervisningsinstitusjonene er private nasjonale aktører. Det er nedsatt et utvalg som skal vurdere studieforbundenes oppgaver og rolle for den enkelte, for arbeidslivet og for samfunnet i et bredt perspektiv knyttet til kultur, folkeopplysning, likeverd, deltakelse og demokrati, integrering og inkludering, herunder studieforbundenes oppgaver og rolle i forhold til offentlige og andre utdanningstilbud. Det tas stilling til hvilket forvaltningsnivå som skal ha ansvar for tilskuddsforvaltning for voksenopplæring etter at utvalget har presentert sin tilråding høsten 2007.

Det tas sikte på en tettere kobling mellom næringslivet, høyskolene, regionale forskningsaktiviteter og regionen for å legge til rette for næringsutvikling og innovasjon. Forskningsrådets virkemidler for regional utvikling vil være sentrale for å få dette til. For å styrke regional forskning og samspillet mellom næringsliv, høyskoler og regionen tar regjeringen sikte på å opprette en ny ordning med regionale forskningsfond. Antallet fond vurderes i lys av hvor mange regioner som kommer til å bli opprettet. Forvaltning av fondene skal skje i forståelse mellom regionene og Norges forskningsråd slik at det sikres god kobling og samvirke mellom nasjonale og regionale virkemidler, og man skal bidra til samordning med Innovasjon Norges virksomhet. I tilknytning til universiteter og høyskoler bør det være systemer til å ta seg av kommersialisering av oppfinnelser som er gjort av ansatte og strategier for godt samspill med næringsliv og samfunnsnivå. De nye regionene får et ansvar for å tilrettelegge for et slikt samarbeid.

Den norske forskningsinfrastrukturen er i dag godt utbygd og dekker hele landet i form av universiteter, høyskoler, forskningsinstitutter, bedrifter med egen forskningsaktivitet, næringsliv og helseforetak. De regionale instituttene, som har sitt utspring i miljøene ved de statlige høyskolene (de tidligere distriktshøyskolene), ble opprinnelig etablert for å dekke det lokale næringslivets behov for kunnskap og kompetanse. Instituttene skulle videre bistå offentlige myndigheter i planlegging og gjennomføring av offentlige reformer og tiltak. De fleste av disse instituttene har i dag hovedvekten av sin forskningsaktivitet innen samfunnsvitenskapelige fag.

I dag regnes 12 institutter som regionale forskningsinstitutter. Disse får sine basisbevilgninger

fra Nærings- og handelsdepartementet (via Norges forskningsråd), på lik linje med de teknisk-industrielle forskningsinstituttene. Forskningsrådets basisfinansiering består av grunnbevilgninger og tilskudd til strategiske instituttprogram. Samlet bevilgning utgjør i dag om lag 35 millioner kroner, hvorav 20 millioner kroner er grunnbevilgninger.

Forskningsrådet arbeider med en revidering av forsknings- og innovasjonspolitikken overfor regionale miljøer. Som en del av dette er det en målsetting å etablere et tettere samarbeid mellom regionale forskningsinstitutter, statlige høyskoler og regionalt næringsliv. Regjeringen ønsker å styrke de folkevalgte regionenes rolle knyttet til samarbeid mellom regionalt næringsliv og regionale utdannings- og forskningsinstitusjoner. For å legge til rette for dette overføres ansvaret for grunnbevilgningene til de regionale forskningsinstituttene til de framtidige regionene.

De beløpsmessige overføringer til den enkelte region relateres til de grunnbevilgninger som i dag gis institutter lokalisert i gjeldende region. Den resterende delen av instituttens basisfinansiering beholdes som et nasjonalt virkemiddel i Forskningsrådet, og integreres i Forskningsrådets nye regionalt rettede initiativ VRI – Virkemidler for regional FoU og innovasjon.

Gjennom å få ansvaret for regionale forskningsfond, samt ovennevnte overføring av grunnfinansieringsansvaret for de regionale forskningsinstituttene, gis regionene et økt ansvar for kunnskapsutvikling i egen region.

#### 4.2.3 Samferdsel

##### *Dagens oppgave- og ansvarsfordeling i vegsektoren, jernbanesektoren og luftfartsektoren*

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for samferdselspolitikken. Ansvaret omfatter blant annet statens samferdselsbudsjett, Nasjonal transportplan og annen statlig transportplanlegging, trafikk sikkerhetspolitikk, overordnet miljøpolitikk, kjøp av tjenester til regionale flyruter, jernbanetransport, riksvegferjer og hurtigruten, samt løyver til rutedrift over fylkesgrensene.

De overordnede prioriteringene i statens transportpolitikk fastlegges ved Stortingets behandling av Nasjonal transportplan. Nasjonal transportplan rulleres hvert fjerde år. Gjennom Stortingets behandling trekkes det opp retningslinjer for innsatsen for samferdselssektoren, og det fastlegges rammer for innsatsen i en tiårsperiode, der de fire første årene har størst konkretisering.

### *Vegsektoren*

Vegnettet i Norge er tredelt, med riksveger, fylkeskommunale veger og kommunale veger. Ferjene regnes som en del av vegnettet og følger samme inndeling som dette. Riksvegnettet er delt i to kategorier, stamveger og øvrige riksveger. Stamvegene danner det overordnede vegnettet, som forbinder landsdelene og utgjør de viktigste forbindelsene til utlandet. Det øvrige riksvegnettet har regionale, men også lokale funksjoner, i tillegg til at det er koblet til stamvegnettet. Vegmyndighetenes ansvar etter vegloven omfatter både utbygging (planlegging og bygging), drift, vedlikehold, forvaltning og beredskap. Ansvar for utbygging av gang- og sykkelveger, trafikksikkerhetstiltak og miljøtiltak som støyskjerming er i hovedsak tillagt vegeier. Staten er vegmyndighet og har ansvar for riksvegnettet. Fylkeskommunene har tilsvarende myndighet og ansvar for fylkesvegene og kommunene for kommunal veg.

Den årlige investeringsinnsatsen i og rammer for drift og vedlikehold på riksvegnettet fastlegges gjennom behandlingen av statsbudsjettet med utgangspunkt i veiledende ramme og Nasjonal transportplan. Utgiftene til fylkesveger og kommunale veger finansieres i det vesentlige gjennom fylkeskommunenes og kommunenes frie inntekter. De frie inntektene i kommunesektoren består av et rammetilskudd fra staten via Kommunal- og regionaldepartementets budsjett i tillegg til skatteinntekter.

### *Statens vegvesen*

Samferdselsdepartementet har delegert ansvaret for vegspørsmål til Statens vegvesen. I samsvar med St.meld. nr. 31 (2000-2001), St.prp. nr. 1 (2001-2002) og St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001-2002) fikk Statens vegvesen sin nåværende organisering i 2003. Statens vegvesen består av Vegdirektoratet, som har det overordnede ansvaret for den statlige delen av vegnettet, og fem regionkontorer. Regionvegkontorene har ansvaret for strategisk planlegging, styring, ressursdisponering og fellesoppgaver for hele regionen. I saker som gjelder generelle veg- og vegtrafikkspørsmål og riksvegsaker er regionvegkontoret underlagt Vegdirektoratet. I fylkesvegsaker er regionvegkontoret underlagt fylkeskommunen. Regionene er inndelt i 30 distrikter. Distriktskontorene ivaretar vegvesenets lokale oppgaver i forhold til kommuner, lokale brukere og publikum. Statens vegvesen er også forvaltningsorgan for vegtrafikklov-

givingen, blant annet gjennom fastsettelse av fartsgrenser, skilting, kontroll av kjøretøyenes tilstand og bruk, tilsyn med føreropplæringen og godkjenning av bilførere. Statens vegvesen har videre ansvaret for de landsdekkende førerkort- og kjøretøyregistrene. Statens vegvesen ivaretar også det daglige samarbeidet med politi og redningstjeneste både når det gjelder riks- og fylkesveg. Per 2005 var bemanningstallet i Statens vegvesen om lag 4 520.

Trafikkstasjonene er i dag en del av Statens vegvesens distriktskontorer. Trafikkstasjonene ivaretar oppgaver som er sterkt regelstyrte etter internasjonale direktiver, vegtrafikkloven med forskrifter og forvaltningslovgivingen. Aktivitetsnivået innenfor trafikant- og kjøretøyområdet er dels bestemt av etterspørselen på tjenester og dels av nasjonale mål om trafikksikkerhet fastsatt gjennom Nasjonal transportplan og de årlige riksvegbudsjettene. Oppgavene innhold gjør det nødvendig med et nært samarbeid mellom Statens vegvesen og Toll- og avgiftsdirektoratet samt Vegdirektoratet og vegregionene/distriktene/trafikkstasjonene i den daglige oppfølgingen. Trafikkstasjonene utfører en viktig del av Statens vegvesens samlede trafikksikkerhetsarbeid.

Produksjonsdelen i Statens vegvesen ble fra 1. januar 2003 skilt ut som et statlig aksjeselskap, Mesta AS. Eieransvaret for Mesta ble overført fra Samferdselsdepartementet til Nærings- og handelsdepartementet 1. juli 2005.

### *Planansvar*

Planansvaret for stamvegnettet er lagt til Vegdirektoratet sentralt, og forslag til strekningsvise tiltak på stamvegnettet fremmes i stortingsmeldingene om Nasjonal transportplan, handlingsprogrammene og de årlige budsjettene. Ansvaret for planlegging og utarbeidelse av handlingsprogram for de øvrige riksvegene er lagt til Statens vegvesens regionvegkontorer. Fylkeskommunens prioriteringer innenfor fylkesfordelt ramme til investeringer i øvrig riksvegnett skal tillegges avgjørende vekt, innenfor føringer fastlagt av Stortinget og Samferdselsdepartementet. I tilfeller der det er uenighet mellom Statens vegvesen og fylkeskommunen om prioritering av midlene til øvrig riksvegnett, skal saken forelegges Vegdirektoratet. Dersom Vegdirektoratet ikke er enig med fylkeskommunen, skal saken sendes Samferdselsdepartementet, som har endelig avgjørelsesmyndighet i denne typen saker.

Selve utbyggingen av vegnettet, samt drift og

vedlikehold er konkurranseutsatt. Det er Statens vegvesen som myndighetsorgan som har bestillerrollen. Funksjonskontraktene for drift og vedlikehold av vegnettet omfatter ulike vegkategorier i avgrensede geografiske områder.

### *Jernbane*

Samferdselsdepartementets oppgaver i jernbanepolitikken er særlig knyttet til infrastruktur ved utbygging, vedlikehold og drift gjennom etatsstyring av Jernbaneverket, regelverksutvikling og etatsstyring av Statens jernbanetilsyn, kjøp av persontransporttjenester med tog og eierstyring av NSB AS og BaneService AS. I praksis er hele den offentlige styringen og finansieringen av jernbanesektoren i dag et statlig ansvar.

### *Luftfart*

Oppgaver innen regulering og rammebetingelser for norsk luftfart og spesielt ansvaret for sikkerheten, som er en sentral del av myndighetsutøvelsen på luftfartens område, ivaretas på statlig nivå. Oppgavene fordeles i ulik grad mellom Samferdselsdepartementet, Luftfartstilsynet og Statens havarikommisjon for transport, der de to sistnevnte har klart avgrenset og delegert myndighet og ansvar fra departementet. Videre står Samferdselsdepartementet for eierskap og styring av Avinor AS, som utfører oppgavene innenfor flysikring og lufthavndrift på statens lufthavner.

Samferdselsdepartementet administrerer en ordning med offentlig kjøp av flyrutetjenester etter anbud for å sikre tilfredsstillende ruteflytransport på de regionale lufthavnene. Ordningen blir finansiert over Samferdselsdepartementets budsjett.

### *Begrunnelse for og beskrivelse av endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen*

Ved å legge ytterligere ansvar for samferdsel regionalt til samme forvaltningsnivå som har ansvar for regional utvikling, blir mulighetene bedre for helhetlige prioriteringer og samordning mellom samferdselssektoren, inkludert kollektivtransport, og andre sektorer og oppgaver regionen har og får utvidet ansvar for. Det faglige miljøet i regionene kan bli styrket gjennom integrering av veg- og vegtrafikkfaglig kompetanse med annen kompetanse regionene allerede har eller får tilført.

Ved en slik organisering kan regionene i større grad ivareta rollen som utviklingsaktør ved

at de får ansvar for regionale utviklingsoppgaver som er tilstrekkelig tunge. Prioriterings- og finansieringsansvaret blir lagt til samme nivå. Fagmiljøene i regionene blir styrket.

Regjeringen foreslår at ansvaret for det øvrige riksvegnettet med tilhørende ferjestrekninger kan overføres til regionene uavhengig av antall regioner. Regionene får da prioriterings- og finansieringsansvaret for det regionale vegnettet. Statens bevilgninger inngår i rammetilskuddet. Regionene vil da også få fullt prioriterings- og finansieringsansvar for investering, drift, vedlikehold og kjøp av regionvegferjer. Det offentlige vegnettet vil dermed bestå av stamveger, regionale veger (øvrige riksveger og fylkesveger) og kommunale veger, med henholdsvis staten, regionene og kommunene som vegmyndigheter. Klassifiseringen av vegnettet må utredes nærmere etter at antall regioner er avklart. I vurderingen må vegenes interregionale funksjoner tillegges vekt, men de øvrige riksvegene skal i det vesentligste overføres til regionene.

Ved dette forslaget kan kvaliteten på det som i dag utgjør det øvrige riksvegnettet, bli mer forskjellig i ulike deler av landet, avhengig av regionene sine prioriteringer. Videre reduseres muligheten for statlig styring av trafikksikkerhetspolitikken, og oppfølgingen av trafikksikkerhetsarbeidet på landsbasis kan dermed bli ulik. Gjennom overføring av øvrige riksveger kan Nasjonal transportplan som styringsdokument i transportpolitikken bli noe svekket. I så fall reduseres mulighetene for å utvikle en transportpolitikk der hensynet til transportbrukerne i hele landet ses i sammenheng. Dette gjelder ikke minst i forhold til næringstransport. Konsekvensene for Nasjonal transportplan må utredes nærmere. For å sikre en enhetlig standard på det regionale vegnettet må det utredes om og eventuelt hvordan det kan gis statlige føringer overfor regionene slik at nivået på veginvesteringene blir akseptabelt og hensynet til andre regioner ivaretas, samt at trafikksikkerhetspolitikken sikres.

Det er vurdert om deler av Statens vegvesens organisasjon bør overføres til regionene. En overføring av ansvaret for hoveddelen av Statens vegvesen til regionene vil være avhengig av den nye regioninndelingen.

Vegvesenet er i dag organisert i fem regioner. Dersom det nye folkevalgte regionale nivået får en inndeling som bare innebærer en mindre justering sammenliknet med dagens fylkeskommuner, foreslår regjeringen ikke å overføre ansvaret for Statens vegvesen til regionene. Kompetanse-

miljøer vil bli splittet og fordelt ut på flere regioner siden det må bygges opp en ny vegadministrasjon i hver region. Dette vil samlet sett innebære en betydelig større administrasjon med flere ansatte enn i dag og redusert mulighet for å kunne utnytte stordriftsfordeler. Fagmiljøer splittes i flere enheter, og den nasjonale samlede kompetansen i vegsektoren kan bli svekket. De administrative og økonomiske konsekvensene av en slik modell vil være betydelige.

Regjeringen mener det er mulig å overføre ansvaret for hoveddelen av Statens vegvesen gitt en inndeling på det regionale nivået som innebærer en større reduksjon i antall regioner, eksempelvis til 10-12 regioner. Det vil imidlertid innebære betydelige økonomiske og administrative omstillingskostnader å overføre Statens vegvesen fra dagens organisering til en inndeling med vesentlig flere regioner på folkevalgt nivå. Kostnadene på lengre sikt vil også være betydelige. Stordriftsfordeler fra dagens organisering med fem regioner vil gå tapt. Mange arbeidstakere vil oppleve økte belastninger som følge av endringer i arbeidsforhold og lokaliseringer. Regjeringen ser det derfor som lite aktuelt å overføre ansvaret for vegvesenet med en slik inndeling.

Gitt en inndeling på regional folkevalgt nivå som gir få og store regioner ikke ulik dagens inndeling av Statens vegvesen, vil hovedansvaret for Statens vegvesen kunne overføres. Det vil kunne etableres tunge kompetansemiljøer på regionalt nivå, med dagens personell fra vegvesenet og fylkeskommunens personell med areal- og transportplanleggingskompetanse, og med tette koblinger til næringsutvikling og miljøressurser.

Ved en overføring vil Vegdirektoratet og nødvendig administrasjon for å ivareta fellesoppgaver ligge igjen i staten. Statens vegvesen må også ha en mindre regional administrasjon for å opprettholde tilstrekkelig nærhet til de folkevalgte regionene i saker som gjelder stamveger og andre saker av felles interesse. Den gjenværende administrasjonen blir overført til regionene som i tillegg må bygge opp tilstrekkelig samlet administrasjon. Det forutsettes at regionene tar ansvar for en felles regional vegadministrasjon med operativ oppfølging av stamvegene, både når det gjelder planlegging, bygging, drift, vedlikehold, beredskap og forvaltning. Modellen innebærer at staten må bestille tjenester fra den enkelte region avhengig av hvor behov oppstår og kompetanse finnes. Det må legges til rette for at enkelte fagmiljøer (spisskompetanse knyttet til for eksempel tunnel og bru) forblir samlet. Fagmiljøene må være

underlagt Vegdirektoratet. Det må vurderes nøye hvilke fagmiljø dette skal gjelde. Ved en overføring må de statlige regionkontorene og regionenes vegadministrasjon lokaliseres sammen og ha felles administrative tjenester. Regionvegsjefen som er regionalt tilsatt, forutsettes underlagt regionen i saker som gjelder regionen og underlagt Vegdirektoratet i saker som gjelder stamvegene og nasjonale oppgaver for øvrig.

Forslaget vil samlet sett innebære en større administrasjon med flere ansatte enn i dag, og redusert mulighet for å kunne utnytte stordriftsfordeler.

Staten vil ikke lenger ha den direkte styringen for gjennomføring av oppgaver innenfor sitt eget område, for eksempel planlegging, bygging og drift av stamveger. Staten må bestille operative tjenester knyttet til stamvegnettet fra flere selvstendige styrte og ulikt organiserte regionale vegadministrasjoner. Statens mulighet for helhetlig styring og planlegging av samferdselsoppgaver vil dermed kunne bli noe redusert.

For å sikre nødvendig statlig styring av statens gjenværende oppgaver, bør det utarbeides et forpliktende avtaleverk mellom Vegdirektoratet og de folkevalgte regionene. Det er også nødvendig å gjennomgå veg- og vegtrafikklovgivningen for å sikre kvalitet og likhet. Statens vegvesen ivaretar i dag tilsynsoppgaver knyttet til trafikant- og kjøretøy gjennom bestemmelser i vegtrafikkloven. Forslaget vil få konsekvenser for disse tilsynsfunksjonene. I tillegg har vegvesenet tilsynsoppgaver knyttet til infrastrukturen. Forslaget innebærer en endring i rollene mellom stat og region, og reiser problemstillinger knyttet til tilsynsarbeidet. Det kan derfor bli aktuelt å vurdere ansvar for tilsyn med infrastrukturen.

De økonomiske og administrative konsekvensene ved modellen er usikre og må vurderes nærmere. Videre må en hensiktsmessig organisering av Statens vegvesen utredes. Det må skje etter at antallet regioner er bestemt. Modellen innebærer store endringer for de ansatte i Statens vegvesen som nylig har vært gjennom en større effektivisering med oppsigelser og flytting. Det må derfor være en åpen og inkluderende prosess mot Statens vegvesen og fagforeningene.

#### *Trafikkstasjoner*

Trafikkstasjonene ivaretar regelstyrte oppgaver som må praktiseres likt over hele landet. Videre ivaretar trafikkstasjonene viktige oppgaver knyttet til trafikk sikkerhetsarbeidet som for eksempel

kontroller ute på vegene. Statens vegvesens aktiviteter krever god samordning med politiet og andre trafikksikkerhetsaktører lokalt, regionalt og nasjonalt og med toll- og avgiftsmyndighetene. Det vil bli administrativt krevende for staten å følge opp flere regioners arbeid på dette feltet for å sikre en helhetlig og ensartet tilnærming. Det må derfor utredes nærmere om det er hensiktsmessig å overføre trafikkstasjonene til regionalt nivå eller om de fremdeles bør være statlige.

#### *Jernbane og luftfart*

Ved en inndeling med få og store regioner vil det også kunne være aktuelt å vurdere overføring av kjøp av persontrafikk på jernbane for lokale og regionale ruter. Dette må utredes nærmere.

En overføring av ansvaret for kjøp av regionale flyruter vil føre til mye ekstra administrasjon og krevende samordningsprosesser. Et system der regionale myndigheter får ansvaret for å opprettholde drift på de bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavnene vil være et radikalt brudd med dagens system der lønnsomme lufthavner subsidierer ulønnsomme. Regjeringen mener derfor at dagens ansvarsfordeling må ligge fast.

#### **4.2.4 Næringsutvikling**

Den overordnede målsettingen for regjeringens næringspolitikk er størst mulig verdiskaping i norsk økonomi. Det er et sentralt regionalpolitisk og næringspolitisk mål at verdiskaping og økt sysselsetting skjer på grunnlag av lokale og regionale fortrinn og forutsetninger. Uten en næringspolitikk med kontinuerlig fokus på verdiskaping, vil vi ikke kunne bevare og utvikle dagens velferdssamfunn.

Politikken må ha et helhetlig perspektiv og være langsiktig. Slik kan vi legge grunnlaget for vekstkraftige regioner, framtidige arbeidsplasser, videreutvikling av velferdstilbudet og frihet til valg av bosted. En god dialog mellom forvaltningsnivåene er viktig for innretningen av næringspolitikken, ikke minst for mobilisering av regionale fortrinn.

Globaliseringen gir norsk næringsliv nye internasjonale muligheter, samtidig fører det til at norsk næringsliv stadig møter tøffere konkurranse. Raske endringer i markeder, kunnskap og teknologi gjør det nødvendig med aktiv omstilling og økt evne til innovasjon og nyskaping. Norske bedrifters tilgang til og deltakelse i globale verdikjeder er en viktig og krevende oppgave. Virke-

middelaktørene skal bidra til å utløse regionenes næringsmessige muligheter og verdiskapingspotensial gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering.

Innenfor rammen av dette avsnittet avgrenses drøftelsene til det næringsrettede arbeid som gjøres i regi av Innovasjon Norge og SIVA SF.

#### *Innovasjon Norge – Dagens oppgave- og ansvarsfordeling*

Innovasjon Norge har som formål å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering. Selskapet har siden opprettelsen 1. januar 2004 vært organisert i henhold til lov om Innovasjon Norge. Selskapet er et selvstendig rettssubjekt eid av staten ved Nærings- og handelsdepartementet. Selskapets øverste organ er foretaksmøtet. Nærings- og handelsministeren utgjør foretaksmøtet.

Innovasjon Norge har et hovedstyre som er ansvarlig for virksomheten. Medlemmer til hovedstyret velges i foretaksmøtet. Styret skal følge generelle føringer og regelverk gitt av politiske myndigheter. Hovedstyret har ansvaret for ansettelse av administrerende direktør og velger styrer for Innovasjon Norges distriktskontorer. Distriktsstyrene rapporterer til hovedstyret og har vedtaksmyndighet i enkeltsaker etter fullmakt fra hovedstyret. Distriktsstyrene skal bidra til økt nærhet og samhandling mellom lokalmiljø og Innovasjon Norges distriktskontorer og bidra med innspill til hovedstyrets prioriteringer og strategier. Flertallet av styremedlemmene skal være fra næringslivet jf. Ot.prp. nr. 14 (2003-2004).

Dagens kontorstruktur i Innovasjon Norge er ikke fastsatt av myndighetene. I lov om Innovasjon Norge (Ot.prp. nr. 14 (2003-2004)) står det at selskapet skal ha en organisering som er tilpasset ulike behov i regionene. Videre står det i forarbeidene til loven at kontorstrukturen i hovedsak skal følge fylkesstrukturen. Innenfor denne rammen gis styret anledning til å avgjøre endringer i antall kontorer og lokaliseringen av disse. Innovasjon Norge har i noen fylker lokalkontorer, som er underlagt distriktskontoret i fylket. Utenlands har Innovasjon Norge 38 kontorer.

Saksforberedelse og saksbehandling skjer på distriktskontorene. Distriktskontorene har ansvaret for mer enn 95 prosent av vedtakene i støttesaker. Distriktskontorene deltar aktivt i regionale

partnerskap for å utvikle regionale strategier på fylkesnivå, sammen med blant annet arbeids- og velferdsforvaltningen, forsknings- og utdanningsmiljøer, fylkeskommuner, kommuner, fylkesmenene og representanter for næringslivet.

Innovasjon Norge forvalter næringsrettede virkemidler på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Miljøverndepartementet, fylkeskommuner og fylkesmenn. Dette er virkemidler knyttet til ulike låne- og tilskuddsordninger, tapsfond og ulike næringsrettede program for økt verdiskaping. Årlig mottar Innovasjon Norge om lag 40 oppdragsbrev. Gjennom oppdragsbrev og regelverk gir politiske myndigheter føringer for hvordan tildelte midler skal anvendes. Myndighetene følger opp selskapet gjennom resultatkrav og styringsdialog. Departementene og fylkeskommunene har i samarbeid med Innovasjon Norge etablert felles målsettinger og rapporteringskrav for selskapets virksomhet.

I 2006 forvalter Innovasjon Norge 1111,3 millioner kroner i tilskudd fra Nærings- og handelsdepartementet. I tillegg forvalter selskapet en lavrisikolåneordning med årlig utlånsramme på 1 500 millioner kroner, nasjonale og distriktsrettede såkornordninger med totale utlånsrammer på 1 757 millioner kroner samt tilskudds- og investeringsfond for norsk næringsutvikling i Øst-Europa og Nordvest-Russland og program for norsk-svensk samarbeid. Nærings- og handelsdepartementet dekker en betydelig andel av administrasjonen både ved utenlandskontorer, distriktskontorer og hovedkontoret. I 2006 er denne bevilgningen på 375 millioner kroner. I 2006 gir Fiskeri- og kystdepartementet 50 millioner kroner i tilskudd til Innovasjon Norge for å operere to ordninger. Innovasjon Norge forvalter virkemidler på om lag 500 millioner kroner for Landbruks- og matdepartementet i 2006.

I 2006 forvaltet Innovasjon Norge midler til nasjonale programsatsinger på 130,5 millioner kroner fra Kommunal- og regionaldepartementet. I tillegg har Innovasjon Norge en sentral rolle i oppfølgingen av områder med omstillingsstatus og forvalter nasjonal transportstøtteordning.

Innovasjon Norge mottok i 2005 en samlet ramme fra fylkeskommunene på 547 millioner kroner. Dette er midler til direkte bedriftsrettet støtte i hovedsak innenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

For den landsdekkende risikolåneordningen skal Innovasjon Norge ha tapsfond som dekker

risikoen i porteføljen for risikolån og garantier. Dersom avviket er større enn 10 prosent negativt skal Innovasjon Norge etterfylle fondet. Bevilgende myndighet underrettes hvis det negative avviket er større enn 5 prosent. Tapsfond for landsdekkende risikolån og garantier settes av gjennom bevilgninger fra Nærings- og handelsdepartementet. Tapsfond for distriktsrettede risikolån settes av gjennom fylkeskommunenes bevilgninger, som opprinnelig bevilges over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Disse avsetningene bidrar til et samlet (nasjonalt) tapsfond for ordningen. Innovasjon Norge skal hvert år vurdere risikoen i restporteføljen opp mot størrelsen på fondet. Dersom det oppstår behov for etterfylling av fondet, dekkes disse solidarisk av fylkeskommunene.

For såkornfondene er det opprettet egne tapsfond.

#### *Innovasjon Norge – begrunnelse for og beskrivelse av endringer i oppgave og ansvarsfordeling*

Nærings- og innovasjonspolitikken må møte de utfordringene som norsk næringsliv står overfor. Det er viktig at forvaltningsregimet for næringsrettede virkemidler legger til rette for økt verdiskaping og har tillit i og oppslutning fra de primære målgruppene i næringslivet.

Etableringen av Innovasjon Norge er resultatet av flere års samordning og tilpasning til brukerne av de bedriftsrettede virkemidlene. Selskapet har et omfattende kontornett i Norge og i utlandet, noe som sikrer at beslutninger kan tas raskt og nær brukerne. Selskapet har også et utstrakt samarbeid med andre nasjonale virkemiddelaktører. Gjennom etableringen av Innovasjon Norge er grunnlaget lagt for at næringslivet kan ha én dør inn til hele bredden av næringsrettede virkemidler. Organiseringen av Innovasjon Norge legger derfor til rette for et brukervennlig tilbud.

Organiseringen legger godt til rette for økt verdiskaping basert på regionale forutsetninger fordi selskapet har en sammenhengende virkemiddel- og kompetansekjede fra regionene og helt ut i de internasjonale markedene. Det gir mulighet for nettverksdannelser mellom norske og utenlandske bedrifter/aktører og effektiv bistand og oppfølging av kundene i disse markedene. Organiseringen gir også mulighet for koblinger og kompetanseutveksling mellom utenlandskontorer, regionkontorer og hovedkontor, og sikrer at kunnskap om internasjonale markeds- og teknologitrender

tilflyter bedrifter, virkemiddelapparatet og de ansvarlige for politikkkutformingen på alle nivåer.

Organiseringen legger også til rette for å gjennomføre en overordnet politikkkutforming hvor hensyn til likeverdig tjenestetilbud i hele landet og effektiv utnyttelse av offentlige midler vektlegges.

Strategisk styring, sektorsamordning og samspill regionalt ivaretas i dag gjennom organiseringen av Innovasjon Norge. Det skjer ved at fylkeskommuner og fylkesmenn gjennom oppdragsbrev og dialog gir føringer på midlene som fordeles fra regionalt nivå til Innovasjon Norge. Føringene gis med utgangspunkt i regionale utfordringer og muligheter. I tillegg deltar Innovasjon Norge aktivt i regionale partnerskap i utviklingen av regionale utviklingsplaner og fylkesplaner.

Regjeringens målsetting er å styrke regionenes strategiske og samordnende rolle ytterligere. Dette vil regjeringen sikre gjennom at eierskapet til Innovasjon Norge deles mellom staten og regionene. Staten vil være majoritetseier i selskapet.

Gjennom felles eierskap gis regionene mulighet til å utøve et aktivt eierskap på alle nivå i organisasjonen. Dermed kan Innovasjon Norge ansvarliggjøres i alle ledd i forhold til å ivareta og følge opp regionale mål og utviklingsstrategier. Utøvelsen av det regionale eierskapet vil være forankret i regionale folkevalgte organer og politiske prosesser. Et delt eierskap med mange regioner vil kunne medføre større utfordringer i forhold til å gjennomføre en koordinert og helhetlig eierskapspolitikk overfor Innovasjon Norge.

Gjennom det felles eierskapet kan regionene sette overordnede premisser for Innovasjon Norges samlede arbeid, regionalt, nasjonalt og internasjonalt. I tillegg får regionene mulighet til å påvirke utforming og innretning av mål, strategier og prioriteringer for hele Innovasjon Norges virksomhet. Gjennom eierskapet og ved at to representanter til regionstyrene oppnevnes direkte av regiontinget, sikres god kontroll med oppfølgingen av disse premissene og strategiene på alle nivåer gjennom styrerepresentasjon. Dette bidrar til å styrke folkevalgt styring på strategisk nivå, og et bedre beslutningsgrunnlag nasjonalt. Øvrige representanter skal fortsatt oppnevnes av hovedstyret i Innovasjon Norge.

Felles eierskap gir regionene økt mulighet til å samordne innsats for regional- og næringsutvikling gjennom økt påvirkning av virkemiddelapparatets aktivitet, og til å kunne se denne i sammenheng med innsats gjennom andre viktige sektorer for regional utvikling. Felles eierskap gir regionene en

mulighet til å se næringsutvikling i nær sammenheng med et bredt sett av samfunnsområder og virkemidler. Dette gir grunnlag for en målrettet innsats og økt politisk innflytelse på utvikling av regionale fortrinn og muligheter for innovasjon og regional utvikling. Samtidig legges det vekt på behovet for nasjonal helhetstenking, knyttet til nasjonale satsingsområder og at næringslivet sikres lik tilgang til bred kompetanse i virkemiddelapparatet på alle nivå.

Felles eierskap muliggjør en enhetlig og oversiktlig utforming av virkemidler rettet mot næringslivet, ved at viktige virkemidler gis en enhetlig utforming samtidig som behovet for fleksibilitet i forhold til regionale utfordringer ivaretas. Felles eierskap gir kundene fortsatt én dør inn til virkemiddelapparatet.

Regjeringen mener at organiseringen av det bedriftsrettede virkemiddelapparatet framover bør bygge videre på dagens organisasjonsmodell hvor Innovasjon Norge opprettholdes som en nasjonal og integrert organisasjon. Innovasjon Norges kontorstruktur opprettholdes i hovedsak, men tilpasses behovene i den enkelte region. Kundebehandlingen samordnes fortsatt på internasjonalt, nasjonalt og regionalt nivå. Felles eierskap vil gi regionene sterkere inngrep med nasjonale overordede rammer og regionenes innsats kan gjennomføres i dialog med sentrale statlige myndigheter. Slikt styrkes den samlede regionale innsats også i et nasjonalt perspektiv. Felles eierskap må reguleres gjennom endringer i lov om Innovasjon Norge. Hvordan organiseringen av det felles eierskapet skal være, vil mest hensiktsmessig kunne avklares gjennom arbeidet med lovendringene i forbindelse med forvaltningsreformen.

#### *Dagens oppgave- og ansvarsfordeling – SIVA*

Hovedmålet for SIVA er følgende:

«SIVA skal bidra til innovasjon og næringsutvikling gjennom eiendomsvirksomhet og utvikling av sterke regionale innovasjons- og verdiskapingsmiljøer i alle deler av landet. SIVA har et særlig ansvar for å bidra til å fremme vekstkraften i distriktene».

SIVA er organisert som statsforetak, og selskaps øverste organ er foretaksmøtet. Nærings- og handelsministeren utgjør foretaksmøtet. SIVA er inndelt i hovedområdene eiendom og innovasjon i tråd med St.meld. nr. 46 (2003-2004) om SIVAs framtidige virksomhet.

Eiendomsvirksomheten skal bidra til utvikling



av industrimiljø og etablering av flere kunnskapsbedrifter. Selskapet består av både heleide industrilegg der SIVA står for bygging og utleievirksomhet og av eiendomsselskaper hvor SIVA eier bygg sammen med andre aktører. De fleste eiendomsselskapene er knyttet opp mot næringsparker. Eiendomsvirksomheten skal dekke egne kostnader.

Innovasjonsaktiviteten skal legge til rette for oppbygging av sterke verdiskapingsmiljøer. SIVA bidrar gjennom både kompetanse og investeringer. Selskapet deltar i og støtter kunnskaps- og forskningsparker, næringshager, inkubatorer og industriinkubatorer, samt regionale og nasjonale nettverksinitiativ. Både Kommunal- og regionaldepartementet og Nærings- og handelsdepartementet gir tilskudd til innovasjonsaktivitetene. I 2006 mottok SIVA 65,8 millioner kroner i tilskudd fra Kommunal- og regionaldepartementet og 30 millioner kroner fra Nærings- og handelsdepartementet. I perioden 2005-2007 tilfører Nærings- og handelsdepartementet SIVA 150 millioner kroner i egenkapital for å sikre SIVA en sunnere finansiell basis. SIVA forvalter ikke støttemidler for enkeltbedrifter, men fokuserer på utvikling av infrastruktur.

#### *SIVA – begrunnelse for og beskrivelse av endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen*

Regjeringen vil videreføre organiseringen av SIVA som et landsomfattende statsforetak med ansvar for tilrettelegging og utvikling av infrastruktur tilknyttet eiendom og innovasjon i alle deler av landet. SIVA har utviklet et nært samarbeid med andre nasjonale virkemiddelaktører som Innovasjon Norge og Norges forskningsråd. Gjennom slike samarbeidsavtaler legges grunnlaget for at næringslivet kan ha én dør inn til de næringsrettede virkemidlene. Regjeringen mener at organiseringen av SIVA som et landsomfattende statsforetak med hovedområdene eiendom og innovasjon legger til rette for et brukervennlig tilbud.

Regjeringen foreslår at SIVA i samarbeid med regionene oppretter regionale innovasjonsselskaper med ansvar for hoveddelen av SIVAs innovasjonsaktiviteter. Dersom antall regioner framover blir om lag tilsvarende dagens antall fylkeskommuner, vil det være aktuelt at enkelte av de regionale innovasjonsselskapene dekker mer enn en region og følgelig har mer enn en region inne på eiersiden. Det åpnes også for at eventuelt andre aktører kan være medeier i disse selskapene. I de regionale innovasjonsselskapene vil SIVAs og regio-

nenes eierandeler i for eksempel kunnskaps- og forskningsparker, næringshager og inkubatorer samles. Et stort antall regionale innovasjonsselskaper vil medføre økte administrasjonskostnader.

Gjennom å samle hoveddelen av SIVAs innovasjonsaktiviteter i regionale selskaper, med regionene som medeiere, kan vi fremme mobilisering og bedre kontakt og styrket innflytelse fra regionene. Regionene gis også større mulighet til å se og utvikle disse innovasjonsaktivitetene i sammenheng med regionenes øvrige oppgaver og prioriteringer. Dette vil kunne bidra til bedre ressursutnyttelse og bedre resultater i form av antall etablerte vekstbedrifter og utviklingen av disse.

SIVA vil de nærmeste årene prøve ut en struktur med egne og regionale eierandeler organisert i regionale innovasjonsselskaper i noen regioner. Dermed kan SIVA og myndighetene høste erfaringer fram mot opprettelsen av regionale innovasjonsselskaper i alle regioner.

SIVAs eiendomsvirksomhet krever betydelig tverrgående kompetanse, nettverk og investeringsevne. Regjeringen mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å regionalisere SIVAs eiendomsportefølje.

#### **4.2.5 Marin sektor**

Regjeringen vil føre en ny og helhetlig fiskeripolitikk. Kyst- og fiskeripolitikken skal bidra til langsiktig miljømessig forsvarlig verdiskaping for hele samfunnet og samtidig bidra til rettferdig fordeling av ressursene. Verdiskapingen skal i størst mulig grad komme kystsamfunn, som er avhengig av fiskeriene, til gode. Fellesskapet skal sikres styring og kontroll over ressursene og over fordeling av disse. Levende fiskeressurser skal ikke privatiseres.

Regjeringen vil bidra til utvikling av en flåtestruktur som kan gi et aktivt bidrag til næringsvirksomhet og sysselsetting langs hele kysten, og en moderne flåte som kan drive bedriftsøkonomisk lønnsomt. Økt oppmerksomhet på fangstbasert havbruk og nye marine arter i oppdrett, særlig torsk, er eksempler på andre viktige satsingsområder for å bygge opp under lokal verdiskaping og næringsutvikling. Norges fortrinn som leverandør av ferskbaserte produkter til store kjøpekraftige markeder, særlig i Europa, er ett sentralt element i regjeringens strategi for utvikling av marin sektor og økt verdiskaping lokalt. Revitalisering av leveringsbetingelsene med oppmerksomheten rettet mot ordningens opprinnelige

hensikt, nyinnføring av distriktskvoteordningen, føringstilskudd og utredning av fiskeflåtens struktur og effekten på lokal verdiskaping av gjeldende strukturtiltak, er også redskaper for å styrke lokal næringsutvikling og å realisere målsetningene i regjeringens strategi.

En god, bærekraftig forvaltning av de marine ressurser omfatter også god kontroll med det faktiske ressursuttaket. I Soria Moria-erklæringen framheves dette som en prioritert forvaltningsoppgave med nasjonale og internasjonale perspektiver.

Forvaltningsoppgaver innen så vel fiskeri som havbruk anses som oppgaver med behov for nasjonal helhetsvurdering, koordinering og implementering. Samtidig er forvaltning av de marine ressurser av stor betydning for regional utvikling. Derfor bør flere forvaltningsoppgaver overføres til regionene. Innen marin sektor er det aktuelt å desentralisere oppgaver og ansvar innenfor en rekke ulike områder.

### *Akvakulturforvaltning*

Etter akvakulturloven må en ha tillatelse til å drive akvakulturvirksomhet. Dette gjelder all virksomhet. For å kunne utnytte en konsesjon trengs en lokalitet. Det er etablert en ordning der næringsutøveren kun sender søknaden til fiskerimyndighetene. Fiskeriforvaltningen sørger deretter for å innhente uttalelser og vedtak fra lokaliseringskommunen, samt ulike sektormyndigheter som fylkesmannen, Mattilsynet og Kystverket.

Matfisktillatelse for laks og ørret er antallsbegrenset og har vært tildelt i nasjonale tildelingsrunder. Dette skjedde sist i 2003 og ble gjennomført av Fiskeridirektoratets regionkontorer. Ved tildeling av ti gjenstående konsesjoner i Finnmark, som finner sted i løpet av høsten 2006, er Finnmark fylkeskommune konsultert. Det er per dato ikke tatt stilling til når det blir aktuelt med en ny nasjonal tildelingsrunde.

Konsesjoner for andre arter enn laks og ørret tildeles løpende og har ingen antallsbegrensning. Konsesjonene er fritt omsettelige.

Regjeringen foreslår å overføre ansvaret for å tildele tillatelse for oppdrett og havbeite, klaring av lokaliteter samt ansvar for innsigelser på vegne av havbruksinteresser i kommunale kystsonesplanprosesser fra Fiskeridirektoratets regionkontorer til regionene. Forslaget innebærer at regionene vil tildele konsesjoner på aktørnivå, og få beslutningskompetanse der det i akvakulturlovgivningen er rom for utøvelse av nærings- og/eller regionalpolitisk skjønn, det vil si ved tildeling

av nye matfiskkonsesjoner for laks, ørret og regnbueørret. Endringen vil bidra til at tildeling av matfisktillatelse kan bli et mer aktivt element i regionale utviklingsstrategier.

Ansvaret for konsesjonsrunder for laks og ørret vil fortsatt ligge på nasjonalt nivå, der man både bestemmer det totale antall konsesjoner samt fordeling til den enkelte region. Fiskeridirektoratets regionkontorer vil fortsatt ivareta tilsyns- og kontrolloppgaver, og departementet/direktoratet vil fortsatt ha ansvar for nasjonale rammer for utvikling og kontroll av næringen, gjennom lovgivningen og forskrifter. Forslaget innebærer at ansvaret for klagesaksbehandling vil bli værende i Fiskeridirektoratet sentralt.

I det pågående forvaltningsforsøket «Trøndelagsmodellen» er statlige sektorfullmakter samlet hos Fiskeridirektoratet for å effektivisere saksbehandlingen i kurante saker. Med en overføring av kompetanse til regionene vil «Trøndelagsmodellen» ikke kunne gjennomføres nasjonalt i sin nåværende form, men kan eventuelt videreføres i en tilpasset modell.

### *Skolekvoter*

Skolekvoter tildeles i dag til skoler som tilbyr opplæring i Grunnkurs naturbruk og Videregående kurs 1 Fiske og fangst. Hovedtanken bak skolekvotene er at skolene skal kunne ha til disposisjon det kvantum fisk som er tilstrekkelig for å kunne gjennomføre en tilfredsstillende undervisning. Intensjonen med skolekvoter er ikke å bidra til skolenes økonomiske situasjon eller å finansiere innkjøp av skolefartøy.

Skolekvoter inngår i det totale norske kvotegrunnet for de aktuelle fiskeslagene. Fiskeridirektoratet fordeler det aktuelle kvantum mellom de forskjellige skolene etter antall elever den enkelte skole har på henholdsvis Grunnkurs naturbruk og Videregående kurs 1 Fiske og fangst.

Fiskeridirektoratet fastsetter også regler for hvordan disse kvotene skal anvendes, herunder at det skal være elever om bord på fiskefartøyet når kvotene tas. Noen skoler har eget opplæringsfartøy, andre skoler leier inn fartøy.

De sentrale fiskerimyndigheter vil fortsatt være de som setter rammene for hvor stor andel av norsk totalkvote som skal settes av til skolekvoteordningen siden dette er en del av den samlede fordelingen av nasjonalt disponible kvoter. Videre vil sentrale fiskerimyndigheter være de som, etter fastlagte fordelingsnøkler og retningslinjer, fordele skolekvoten på de forskjellige regionene.

Forslaget innebærer at regionene innenfor gitte forutsetninger vil stå fritt til å anvende og fordele regionens andel av skolekvoten ut fra de kriterier de måtte finne formålstjenelig. Regjeringen forutsetter imidlertid som et minimumskrav at elever skal være med når kvotene fiskes (jf. utgangspunktet om at kvotene gis til undervisningsformål og ikke som økonomisk bistand til skolene). Å sikre at fisket på skolekvotene foregår innenfor regelverket vil være en naturlig kontrollfunksjon for Fiskeridirektoratet.

For Fiskeridirektoratet vil de økonomiske og administrative konsekvensene være begrensede. I regionene må imidlertid kompetanse bygges opp, og det må påregnes administrative og økonomiske konsekvenser av noe omfang.

### *Kystsel*

Kystsel inngår som et viktig element i en variert kystnatur med rikt plante- og dyreliv. I mange år har bestandene vært lite utnyttet, og i enkelte regioner har de også medført problemer. De senere årene har man fått en utvikling der kystsel framstår som en verdiskapingsressurs i randsonen mellom direkte vareproduksjon (eksempelvis spekk, skinn og kjøtt) og tjenesteproduksjon (for eksempel marin-/sjøbasert reiseliv).

Forvaltningen av kystsel skjer i Fiskeridirektoratet. Kvotene fastsettes sentralt og fordeles på fylker. Regjeringen foreslår å overføre ansvaret for fordeling av kvotene på aktør-/jaktlagsnivå og ansvaret for å utstede tillatelser/lisenser til regionene. Den enkelte region vil ut fra en samlet vurdering foreta fordeling av kvotene på aktør-/jaktlagsnivå ut fra det som gir en mest mulig effektiv høsting og størst verdiskaping.

Forslaget innebærer at fiskerimyndighetene setter ramme for størrelsen på og fordeling av kvotene på steinkobbe og havert, samt rammekriterier for teknisk forvaltning. Totalkvotene må fortsatt fastsettes sentralt av Fiskeridirektoratet og fordeles til regionene. Søknad om fellingstillatelse skal fortsatt sendes direktoratets regionkontorer som foretar en teknisk klarering av søknadene ut fra vedtatte rammekriterier.

De økonomiske og administrative konsekvensene vil være små.

### *Lokale fiskerireguleringer*

Lokale reguleringer omfatter lokale tiltak av teknisk karakter, knyttet til havdeling eller forbud mot bruk av visse typer fiskeredskap. Dette er i

dag delegert til Fiskeridirektoratets regionale nivå. Fylkeskommunene kan opprette egne rådgivende utvalg for lokale reguleringer i sjøen. Der slike utvalg ikke er opprettet håndteres oppgavene av Fiskeridirektoratets regionale enhet. Slike rådgivende utvalg for lokale reguleringer i sjøen er i dag opprettet i Finnmark, Troms, Nordland og Trøndelagsfylkene.

Fylkeskommunene er allerede i dag involvert i utarbeidelsen av slike lokale reguleringer. Regjeringen foreslår å overføre et mer selvstendig ansvar til det regionale folkevalgte nivået når det gjelder utarbeidelsen av slike lokale reguleringer.

Lokale reguleringer gjelder innenfor et geografisk område fra strandsonen til grunnlinjen (harmonerer med havnedistriktssområde), eventuelt til 12 nautiske mil. Det forventes at de økonomiske og administrative konsekvensene vil være av et beskjedent omfang.

### *Tang og tare*

Fiskeri- og kystdepartementet har kompetansen på den nasjonale forskriften for tang og tare. Den nasjonale forskriften fastlegger de overordnede rammene for taretråling som gjelder for alle fylkene der det er åpnet for taretråling i dag. Fiskeridirektoratet utarbeider og fastsetter de regionale taretrålingsforskriftene. De fylkesvise regionale forskriftene fastlegger rammene for det enkelte fylke.

Fiskeridirektoratet har organisert det fylkesvise arbeidet med de regionale taretrålingsforskriftene i regionale grupper som består av Fiskeridirektoratets regionkontor, fylkesmann, fylkeskommunen og taretrålnæringen. Arbeidet i gruppene er ledet av Fiskeridirektoratet sentralt. Gruppen legger fram forslag til forvaltningsplan og forskrift som senere vedtas av Fiskeridirektoratet sentralt.

Det er åpnet for taretråling i Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag.

Regjeringen foreslår å endre det regionale partnerskapet ved å overføre ledelsen til det regionale folkevalgte nivået. Dette partnerskapet foreslås gitt ansvaret med å utarbeide regionale forvaltningsplaner.

### *Kongekrabbe*

Fiske etter kongekrabbe er et lokalt fiskeri som kun foregår på kysten av Finnmark. Forvaltningsansvaret er i dag delegert til Fiskeridirektoratets region Finnmark, med unntak av forskriftsfastset-

telser. Artens utbredelse og vekst har påført enkelte kyst- og fjordfiskere økonomiske belastninger (ødelagte redskaper med mer). På den bakgrunn er det politisk slått fast at de som er økonomisk rammet av kongekrabben også skal ha førsteretten til å beskatte den.

Med bakgrunn i det ovennevnte foreslår regjeringen at utøvende myndighet overføres til det regionale folkevalgte nivå. Nasjonale myndigheter vil fortsatt ha ansvar blant annet for forhandlinger og internasjonale avtaler, fastsettelse av norsk kvote, avsetning av kvoteandel til forskningsformål, tiltak for å begrense utbredelse og forekomst og til fastsettelse av eventuelt område for bærekraftig fangst. Så langt som mulig vil dette bli basert på konsultasjoner med det regionale folkevalgte nivå og Sametinget. Regionale myndigheter vil være ansvarlig for utvikling av kriterier for deltakelse i og utøvelse av kongekrabbefisket, innenfor sentrale retningslinjer.

Regjeringen vil etter planen legge fram en egen stortingsmelding om forvaltning av kongekrabbe våren 2007.

#### *Distriktskvoteordningen*

Fiskeri- og kystdepartementet har høsten 2006 iverksatt en prøveordning med distriktskvoter. Hensikten med distriktskvotene er å tilføre råstoff til fiskeindustribedrifter i definerte distrikter for å fremme aktivitet, sysselsetting og verdiskaping.

Distriktskvoten, totalt 3 484 tonn, er for 2006 tildelt fylkene Nordland, Troms og Finnmark med henholdsvis 1 742 tonn, 726 tonn og 1 016 tonn.<sup>1</sup>

Fylkeskommunene har definert hvilke områder i sitt fylke som skal tildeles råstoff. Distriktskvote er tildelt det enkelte fartøy etter søknad med påfølgende loddtrekning foretatt på Fiskeridirektoratets regionkontorer. Det er tildelt kun én distriktskvote per fartøy.

Antatte økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av ordningen vurderes og analyseres. Det er derfor iverksatt en løpende evaluering av årets prøveordning som skal foreligge før en tar stilling til videreføring eller eventuell opphevelse av ordningen.

#### *Oppsummering*

Forvaltning av følgende saksområder foreslås overført til regionene:

Ansvar for Fiskeridirektoratets regionkontor har for å tildele tillatelser for oppdrett og havbeite, og klarering av lokaliteter samt ansvar for innsigelser på vegne av havbruksinteresser i kommunale kystsoneplanprosesser, overføres fra Fiskeridirektoratets regionkontorer til regionene.

Sentrale fiskerimyndigheter fastsetter andel av norsk fiskekvote som skal avsettes til skolekvoter, samt enkelte overordnede vilkår. De enkelte regioner vil kunne disponere egen andel av denne kvoten.

Fiskerimyndighetene fastsetter rammen for størrelsen på og fordeling av kvotene på kystsel (steinkobbe og havert), samt rammekriterier for teknisk forvaltning. Regionene vil kunne innvilge fellingstillatelser for egen kvoteandel og utsteder tillatelser/lisenser.

Regionene vil kunne gi lokale reguleringer innenfor et geografisk område fra strandsonen til grunnlinjen, eventuelt til 12 nautiske mil. Sentrale myndigheter avklarer hvilke reguleringstyper som bør omfattes av ordningen.

Det foreslås videre at regionene utarbeider regionale forvaltningsplaner for tang og tare.

Regionale myndigheter foreslås også å ha ansvaret for utvikling av kriterier for deltakelse i og utøvelse av kongekrabbefisket. Ulike aspekter ved den framtidige forvaltning av kongekrabbe vil bli drøftet i en stortingsmelding om kongekrabbeforvaltningen som blir lagt fram for Stortinget våren 2007.

Fiskeri- og kystdepartementet har høsten 2006 iverksatt en prøveordning med distriktskvoter i Nordland, Troms og Finnmark. Årets prøveordning vil bli evaluert før det tas stilling til videreføring eller eventuell opphevelse av ordningen.

#### **4.2.6 Landbruks- og matområdet**

Hovedmålet for landbruks- og matpolitikken er å beholde et levende landbruk over hele landet. Politikken skal gi grunnlag for økt verdiskaping og livskvalitet basert på en bærekraftig forvaltning av landbrukets ressurser. Landbruket spiller en viktig rolle for sysselsetting og bosetting i store deler av landet og er bærebjelken i mange bygder. Målet er å øke verdiskapingen for primærprodusentene og virksomhetene som videreforedler råvarer fra norsk landbruk. Landbruks- og matpolitikken skal også medvirke til et mer miljøvennlig og langsiktig landbruk enn det rene markedsløsninger ville ha gitt.

<sup>1</sup> Verdiene er avrundet til nærmeste tonn.

### *Dagens oppgave- og ansvarsfordeling*

Kommunene har ansvar for utforming av en lokal landbrukspolitikk innenfor rammene av den nasjonale landbrukspolitikken. Kommunene er førstelinjemyndighet for de juridiske virkemidlene på området, herunder jordloven, konsesjonsloven, skogbruksloven og odelsloven. I samarbeid med næringsorganisasjonene har kommunene ansvar for å utarbeide tiltaksstrategier for miljøvirkemidlene i jordbruket og for deler av virkemidlene til nærings- og miljøtiltak i skogbruket. Kommunene er førstelinjemyndighet for direktetilskuddene over jordbruksavtalen og har veilednings- og kontrollansvar overfor tilskuddsmottaker. Kommunene skal ivareta nasjonale landbrukspolitiske mål i kommuneplanleggingen og skal se landbruket i sammenheng med samfunns- og næringsutviklingen generelt. Kommunene forbereder og innstiller søknader om tilskudd fra bygdeutviklingsmidlene og til lån til landbruksformål som forvaltes av Innovasjon Norge.

Fylkesmannen har ansvar for den regionale og lokale oppfølgingen av landbruks- og matpolitikken. Målet er å legge til rette for utvikling av ny næringsaktivitet og attraktive bosteder parallelt med å opprettholde et levende landbruk. Fylkesmannen er et kompetansesenter for kommunene. Fylkesmannen har utviklingsoppgaver på landbruksområdet og har ansvar for samordning av virksomheten til Innovasjon Norge, Mattilsynet og andre statlige aktører som er rettet mot kommuner og fylkeskommuner. I samarbeid med Innovasjon Norges distriktskontor, fylkeskommunen, kommunen og næringsorganisasjonene utformer fylkesmannen regional næringsstrategi som trekker opp prioriteringene og forskrifter for bruk av bygdeutviklingsmidlene. I tillegg utarbeider fylkesmannen regionalt miljøprogram i samarbeid med næringsorganisasjonene og kommunene. Fylkesmannen fordeler miljøvirkemidlene i jordbruket og deler av virkemidlene til nærings- og miljøtiltak i skogbruket til kommunene. Fra 2007 vil fylkesmannen være vedtaksmyndighet for tilskuddsordningene for skogbruksplanlegging med miljøregistreringer, skogsveibygging og skogsdrift med taubane og hest. Fylkesmannen veileder kommunene og fører kontroll av kommunene knyttet til tilskuddsordningene over jordbruksavtalen. Fylkesmannen er saksforberedende organ for fylkeslandbruksstyret og deltar i arbeidet med samfunnsplanleggingen, både i regi av kommunene og fylkeskommunen. Fylkesmannen har

selvstendig klagerett over kommunale enkeltvedtak i saker etter plan- og bygningsloven.

Fylkeslandbruksstyret er hjemlet i jordloven § 5 og er et statlig organ som består av sju medlemmer. Medlemmene velges av fylkestinget for den fylkeskommunale valgperioden. Fylkesmannen er saksforbereder for fylkeslandbruksstyret. Fylkeslandbruksstyret behandler hovedsakelig klagesaker etter jordloven, konsesjonsloven, skogbruksloven og odelsloven, samt at det har innsigelsesmyndighet på landbruksområdet i kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven.

Innovasjon Norge har ansvar for de nasjonale verdiskapingsprogrammene for mat, rein, bioenergi, tre, samt for forvaltning av de bedriftsrettede bygdeutviklingsmidlene på landbruks- og matområdet. I tillegg har Innovasjon Norge ansvar for ordningen med rentestøtte. Innovasjon Norge deltar i utarbeidelsen av de regionale næringsstrategiene.

Statens landbruksforvaltning er et forvaltningsorgan under Landbruks- og matdepartementet, og skal bidra til en samordnet, helhetlig og effektiv forvaltning av økonomiske og juridiske virkemidler rettet mot landbruket, landbruksbasert næringsliv og handel. Statens landbruksforvaltning forvalter tilskuddsordningene over jordbruksavtalen og er klageorgan knyttet til disse. Statens landbruksforvaltning har ansvaret for fordeling av miljøvirkemidlene i jordbruket og virkemidlene til nærings- og miljøtiltak i skogbruket til fylkesmannen. Statens landbruksforvaltning er også klageorgan for saker fattet av fylkeslandbruksstyret eller fylkesmannen etter landbrukets særlover, og har ansvar for lovtolkning og informasjon om lovverket. Statens landbruksforvaltning har innsigelsesmyndighet i forhold til kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven.

### *Beskrivelse av og begrunnelse for endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen*

Regjeringens utgangspunkt er at de fleste av fylkesmannens oppgaver på landbruks- og matområdet, med unntak av klagebehandling, kontroll med tilskuddsforvaltningen, innsigelse, lovlighetskontroll og enkelte saker med vedtaksmyndighet, kan overføres til regionene. Dette må imidlertid vurderes nøye i hvert enkelt tilfelle, og det må skje på en måte som sikrer våre muligheter til å nå våre nasjonale landbrukspolitiske mål og våre internasjonale forpliktelser på området.

Regionene vil få ansvar for å videreutvikle en regional landbrukspolitikk innenfor rammene av

den nasjonale landbrukspolitikken. Gjennom rollen som aktiv samfunnsutvikler, skal regionene legge til rette for utvikling av ny næringsvirksomhet og attraktive bosteder parallelt med å opprettholde et levende landbruk. Regionene vil få ansvar for å formidle nasjonal og regional landbruks- og matpolitikk og vil bli et kompetansesenter generelt og for kommunene spesielt. Regionene vil få ansvaret for oppfølging og videreutvikling av regional strategi for næringsutvikling og regionalt miljøprogram. Dette arbeidet skal gjennomføres i samarbeid med kommuner, næringsorganisasjoner og andre berørte aktører. Kommunene utarbeider tiltaksstrategier med prioritering av miljøvirkemidlene i jordbruket og virkemidlene til nærings- og miljøtiltak i skogbruket. Regionene vil få ansvaret for å godkjenne tiltaksstrategiene og fordele virkemidlene til kommunene knyttet til deler av dette. Regionene vil få vedtaksmyndighet knyttet til tilskuddsordningene skogbruksplanlegging med miljøregistreringer, skogsveibygging og skogsdrift med taubane og hest. Gjennom arbeidet med regionale planer vil regionalt folkevalgt nivå få ansvar for å ivareta viktige nasjonale landbrukspolitiske mål, og herunder bidra til at kommunene i sitt planarbeid ivaretar de samme mål. Regionene vil, som regional planmyndighet etter plan- og bygningsloven, ha innsigelsesmyndighet overfor kommunale planer på samme måte som fylkeskommunene har i dag. Prosjekt- og utviklingsarbeid for å bidra til utvikling av virkemidler på området vil være en viktig oppgave. Veiledning av kommunene knyttet til de oppgavene som overføres til regionene vil følge oppgavene.

Regjeringen foreslår at fylkesmannen får ansvar for klagebehandling knyttet til jordloven, konsesjonsloven, skogbruksloven og odelsloven, kontroll med tilskuddsforvaltningen, innsigelsesrett, lovlighetskontroll og enkelte saker med vedtaksmyndighet. Fylkeslandbruksstyret nedlegges fra 2008 og fylkesmannen vil overta ansvaret for klagesaker, innsigelsesmyndighet og enkelte saker med vedtaksmyndighet som Fylkeslandbruksstyret i dag har ansvaret for. Fylkesmannen får ansvar for veiledning av kommunene knyttet til de oppgavene som ivaretas av fylkesmannen. Statens landbruksforvaltning vil være klageorgan for de sakene der fylkesmannen blir vedtaksmyndighet.

Både nytt regionalt folkevalgt nivå og fylkesmannen vil få ansvar for rådgivning og veiledning av kommunene knyttet til ivaretagelse av nasjonale mål i arealplanleggingen. Regionene skal ivareta

målene gjennom regionplanleggingen, hvor nytt regionalt folkevalgt nivå vil få myndighet til å gi bestemmelser som i en begrenset tidsperiode båndlegger arealbruken. Regionale planer skal utformes i nært samarbeid med kommuner og regionale statsetater, herunder fylkesmannen. Regionene vil, i egenskap av å være høringsorgan til kommunale arealplaner, få et bredere ansvar for å påse at kommunene følger nasjonale retningslinjer for vern av dyrket og dyrkbar mark. Fylkesmannen vil få rådgivnings- og veiledningsansvar overfor kommunene knyttet til klagebehandling etter landbrukets særlover og til utøvelse av innsigelsesmyndigheten, og skal derigjennom ivareta statens behov for ivaretagelse av nasjonale mål, herunder vern av dyrket og dyrkbar jord. Dette forutsetter tett kontakt og dialog i den regionale planleggingen mellom fylkesmannen og kommunene. Det legges til grunn at fylkesmannen skal ha relevant landbruksfaglig kompetanse for å ivareta oppgavene på området.

Ved å overføre de fleste oppgaver fylkesmannen har på landbruksområdet til regionene, vil de utviklingsorienterte landbruksoppgavene bli gjenstand for politisk avveining og skjønn, det demokratiske aspektet blir styrket, og ulike regionale og lokale prioriteringer og satsinger basert på regionenes naturlige fortrinn og spesielle utfordringer vil lettere kunne gjennomføres. Begrunnelsen for at de fleste av de regionale landbruksoppgavene foreslås overført til regionene er hensynet til å beholde helhetlige kompetansemiljøer. Landbruksoppgaver der nasjonalt helhetsgrep er nødvendig, skal fortsatt på noen områder ivaretas på sentralt statlig nivå.

Fylkesmannen har i dag ansvar for oppgaver der forvaltningen av regelverket primært ligger i Mattilsynet. Dette gjelder oppgaver der fylkesmannen etter instruks kan utstede autorisasjon til bruk av plantevernmidler, samt der fylkesmannen skal motta meldinger om mistanke om eller påvisning av floghavre og videre skal veilede om tiltak og delta i tilsynet. Dette er oppgaver som er regelstyrt. Mattilsynet forvalter regelverket på dette området og innehar dermed kompetansen. Regjeringen foreslår derfor at oppgavene overføres til Mattilsynet.

En vesentlig del av oppgavene som regionene overtar er kjennetegnet ved at de skal gjennomføres innenfor definerte nasjonale rammer. Det vil derfor være behov for å ha spisskompetanse på et høyt faglig nivå og en sterk ledelsesmessig kompetanse.

De senere årene har det vært gjennomført en

regionalisering av landbrukspolitikken. I jordbruksoppkjøret i 2003 ble tilskuddsordninger knyttet til tiltak for å redusere forurensing i landbruket og tilrettelegging for skjøtsel og bevaring av kulturlandskap, samlet i regionale miljøprogram. Fylkesmannen har utarbeidet regionale miljøprogram i samarbeid med blant annet næringsorganisasjonene og kommunene. I jordbruksoppkjøret i 2004 ble det besluttet at det skulle utarbeides en regional strategi for næringsutvikling i samarbeid mellom fylkesmannen, Innovasjon Norge, næringsorganisasjonene, fylkeskommunen og kommunene. Regional næringsstrategi skisserer de prioriteringene som gjelder ved tildeling av de bedriftsrettede og de tilretteleggende bygdeutviklingsmidlene.

Innføringen av de regionale programmene har lagt til rette for ulike regionale og lokale prioriteringer og satsinger, i tråd med regionenes naturlige fortrinn og spesielle utfordringer. For å bidra til å nå nasjonale landbrukspolitiske mål er det behov for en aktiv medvirkning og tilpasning til regionale forhold. Samtidig må oppgavene på landbruksområdet ses i sammenheng med samfunnsutviklingen generelt og behovet for økt verdiskaping. Ved å overføre de fleste oppgavene fylkesmannen har på landbruksområdet til regionen, vil de utviklingsorienterte landbruksoppgavene bli gjenstand for politisk avveining og skjønn samtidig som det regionale folkevalgte nivået blir styrket i arbeidet med regional utvikling. Motstridende interesser i utviklingsarbeidet skal forenes i en regional landbrukspolitikk med grunnlag i overordnede nasjonale målsetninger. Overføring av de fleste oppgavene knyttet til landbruks- og matområdet til regionene vil gi en styrking av det demokratiske aspektet ved disse oppgavene.

Regjeringen forutsetter at endring i forvaltningsansvaret for bygdeutviklingsmidlene ikke medfører endringer i forholdet til kommunene som førstelinjetjeneste. Endring av ansvarsforholdene forutsetter ingen endringer i jordbruksforhandlingene og jordbruksavtalen. Regionene forutsettes å måtte følge bestemmelsene for virkemiddelbruk som er nedfelt i jordbruksavtalen og i den nasjonale landbruks- og matpolitikken. Bygdeutviklingsmidlene er avtalefestede midler og er gjenstand for forhandlinger hvert år. Avtalepartene trekker opp retningslinjene for bruken av midlene og skal involveres i disponeringen av disse midlene.

Kommunene vil fortsatt være en viktig aktør for gjennomføring av den nasjonale landbrukspolitikken lokalt. Regjeringen ønsker å forsterke

kommunenes rolle ytterligere gjennom overføringen av veterinærvekt og klinisk veterinærdekning til kommunene. Landbruks- og matdepartementet tar sikte på å fremme lovendringsforslag for Stortinget våren 2007. Endringen vil da kunne gjelde fra 1. januar 2008.

#### 4.2.7 Miljøvernområdet

Regjeringen har som mål at Norge skal være et foregangsland i miljøvernpolitikken, både nasjonalt og internasjonalt. Vern om miljøet er et grunnleggende vilkår for en bærekraftig utvikling, og krever innsats på bred front, fra staten, regionene, kommunene, bedriftene, borgerne og organisasjonene. De største miljøutfordringene i vår tid er globale; økende konsentrasjon av klimagasser i atmosfæren, rask reduksjon av naturmangfoldet på jorda og stadig økende bruk og utslipp av miljøfarlige kjemikalier. Miljøpolitikken skal bygge på «føre var prinsippet», som sier at tvil skal komme naturen til gode. For at framtidens generasjoner skal ha tilgang til et godt miljø og mangfoldig natur, må miljøhensyn gripe inn i alt vi gjør.

#### *Dagens oppgave- og ansvarsfordeling, med vekt på aktuelle oppgaver*

Kommunene har ansvar for miljøvernoppgaver hvor det er behov og rom for lokalpolitisk skjønn. Kommunene er arealplanmyndighet etter plan- og bygningsloven, har ansvar for friluftsliv, forvaltning av jaktbart vilt, innlandsfiskeforvaltningen, motorferdsel i utmark, ivaretagelse av biologisk mangfold i arealplansammenheng og håndtering av forurensningsbestemmelser der virkningene er av lokal og reversibel karakter.

Fylkeskommunene har ansvar for regional kulturminneforvaltning og for å ivareta miljøvernansyn i fylkesplanleggingen.

Fylkesmannen har følgende miljøvernoppgaver:

Innenfor klage, lovlighetskontroll og tilsyn er oppgavene knyttet til:

- Utøvelse av klagemyndighet og lovlighetskontroll på kommunale vedtak etter følgende lovverk: plan- og bygningsloven, forurensningsloven, naturvernloven, laks- og innlandsfiskeloven, viltloven, friluftsløven og motorferdselloven.
- Tilsyns- og kontrollmyndighet etter forurensningsloven og internkontrollforskriften overfor kommuner, fylkeskommuner og bedrifter,

herunder helseforetak. Dette omfatter også inspeksjoner, revisjoner mv.

- Innsigelsesrett til arealplaner og kan påklage vedtak i byggesaker.

Innenfor gjennomføring/formidling av nasjonal miljøvernpolitikk er oppgavene knyttet til:

- I gjennomføringen av vannrammedirektivet se til at statlig politikk innen definerte grenser fra seks ulike departementer som er direkte involvert gjennomføres, og påse at alle prosesser tidsmessig tilfredsstiller direktivets krav.
- Myndighetsutøvelse etter forurensningsloven i forhold til kommuner og industri (pålegg, tillatelser, anmeldelser), og etter naturvernloven, viltloven (først og fremst truede/sårbare arter, herunder rovviltforvaltningen), laks- og innlandsfiskekloven og vassdragslovgivningen.
- Saksforberedelse for departement/direktorer på nasjonalt viktige områder slik som verne- og forvaltningsplaner etter naturvernloven, ulike handlingsplaner (for eksempel forurensete sedimenter eller truede og sårbare arter) mv.
- Som høringsorgan vurdere miljøvirkninger i forhold til nasjonal miljøpolitikk av ulike tiltak, for eksempel større utbyggingstiltak, samt bidra til gode utredningsprogrammer i konsekvensutredningssaker, og påse at miljømessige konsekvenser er tilstrekkelig belyst i endelig utredning.
- Ha oversikt over miljøtilstanden i fylket gjennom egen overvåking, tilrettelegging av egen kunnskap og innhenting/kvalitetssikring av data fra andre aktører, samt formidle informasjon om miljøtilstanden og bidra til Norges internasjonale rapportering. Miljødataene skal sikre et godt beslutningsgrunnlag både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.
- Veilede kommuner og andre aktører om den nasjonale miljøpolitikken innenfor de områder fylkesmannen har ansvar for.

Opgaver med stimulerings- og utviklingspreg innebærer:

- Tilskuddsforvaltning innenfor vilt- og fiskeforvaltning.
- Stimulere kommuner og friluftsråd til å fremme saker om sikring av friluftsområder. Direktoratet for naturforvaltning gjennomfører sikringssakene.
- Ivareta allmennhetens interesser ved behandling og uttalelser til saker om arealdisponering.

- Sammen med kommunene ha ettersyn med de statlige sikrede friluftsområdene i fylket.
- Tilskuddsforvaltning til tiltak som motiverer til deltakelse i friluftsliv og til sikring og opparbeidning av friluftsområder.

#### *Beskrivelse og begrunnelse av endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen*

Miljøområdet er ett av de samfunnsområdene der det er viktigst å se virkninger og vurdere tiltak på tvers av landegrensene. Det er derfor en rekke internasjonale konvensjoner og vedtak som binder Norges miljøforvaltning. Disse forholdene medfører at vår nasjonale miljøpolitikk må utformes innenfor internasjonale rammer og overenskomster. Dette innebærer at staten må sikre og ivareta sterk nasjonal styring på miljøområdet, bl.a. gjennom strengt nasjonalt regelverk. En forutsetning om sterk nasjonal miljøpolitikk skal ligge til grunn ved gjennomføring av forvaltningsreformen.

Regjeringen går inn for at oppgaver knyttet til klage, tilsyn, lovlighetskontroll og innsigelser, samt veiledning knyttet til dette fremdeles skal være fylkesmannens ansvar. Dette vil gjelde oppgaver som klagebehandling og lovlighetskontroll på kommunale vedtak etter plan- og bygningsloven, forurensningsloven, naturvernloven, laks- og innlandsfiskekloven, viltloven, friluftsløven og motorfordselloven. Dette gjelder også tilsyns- og kontrollmyndigheten etter forurensningsloven og internkontrollforskriften overfor kommuner, fylkeskommuner og bedrifter, herunder helseforetak. Videre skal fylkesmannen fortsatt ha ansvaret for å fremme innsigelser til arealplaner og påklage vedtak i byggesaker.

Regjeringens utgangspunkt er at de fleste oppgaver som i dag tilligger fylkesmannen, og som ikke er knyttet til tilsyn, innsigelse, klage og kontroll, samt veiledning knyttet til dette, skal overføres til regionene. Dette må imidlertid vurderes nøye i hvert enkelt tilfelle, og det må skje i et omfang og på en måte som sikrer våre muligheter til å nå våre nasjonale miljømål og våre internasjonale miljøforpliktelser. I denne forbindelse vil dagens miljølovgivning bli gjennomgått før oppgaver overføres, og det kan være aktuelt å benytte andre og sterkere styringsvirkemidler på miljøområdet enn det staten vanligvis bruker overfor lokalforvaltningen.

De oppgavene som uavhengig av videre utredning, skal ligge igjen hos fylkesmannen, dvs. klagebehandling, kontroll, tilsyn og innsigelsesar-



beidet knyttet til plan- og bygningsloven, vil kreve opprettholdelse av miljøfaglig kompetanse. For eksempel vil forvaltning av miljøregelverket kreve behov for miljøfaglig kompetanse ved regelanvendelsen knyttet til kontroll og klagebehandling, og videre vil tilsyns- og kontrolloppgavene på forureningsområdet kreve god og spesialisert fagkompetanse både for å kunne gjennomføre tilsynet på en tillitvekkende måte og for å føre en god dialog med bedriftene og kommunene. Dette er hensyn som må tillegges vekt når dagens ressurser skal fordeles.

Regjeringen har søkt å finne en balanse mellom på den ene siden hensynet til nasjonal politikk og på den andre siden behovet for involvering av regionalt folkevalgte i arbeidet med miljøspørsmål. Miljøutfordringene er blitt betydelig mer komplekse, sektorovergripende og tverrfaglige enn tidligere. Dette tilsier at framtidens miljøpolitikk i enda større grad enn hittil må integreres i alle sektorer og på alle forvaltningsnivå. Å gi regionene større ansvar på miljøområdet vil gi større lokal og regional forankring, forståelse og aksept for viktige miljøvernpolitiske oppgaver i regionene og kommunene. Dette vil styrke det lokale og regionale engasjementet i miljøspørsmål, og dermed legge grunnlaget for å kunne oppfylle intensjonen om å «tenke globalt – handle lokalt».

Det er på denne bakgrunn av sentral betydning for både den regionale utviklingen og miljøhensyn at oppgaver på miljøområdet som i dag ligger hos fylkesmannen ses i sammenheng med blant annet utviklingsoppgaver på landbruks-, samferdsels- og næringsområdet. Dette vil være en styrke for miljøområdet og gir mulighet til å integrere miljøhensyn i flere sektorer. Samtidig vil det være en styrke for de andre sektorene fordi de miljøpolitiske målene uansett vil legge viktige premisser for disse sektorene.

Regionene vil få en styrket rolle innenfor regional planlegging. Regionene vil også ha innsigelsesmyndighet overfor kommunale planer på samme måte som fylkeskommunene har i dag. Flere av dagens miljøutfordringer krever et kommuneoverskridende perspektiv på analyser, planer, løsninger og handling. Eksempler på slike spørsmål er bruk av kystområder og byutvikling i store befolkningssentra. Regional planlegging legger også viktige premisser for sektorer som påvirker areal- og ressursbruk, som for eksempel landbruk, samferdsel og næringsutvikling. En bærekraftig arealpolitikk er derfor et av de viktigste virkemidlene for å nå de miljøvernpolitiske målene.

#### 4.2.8 Kultur

##### *Beskrivelse og vurdering av endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen*

*Spillemidler til idrett:* Etter lov om pengespill med tilhørende forskrift fordeles spillemidler til idrettsformål av Kongen. Fylkeskommunene er bemyndiget til å foreta detaljfordelingen av de spillemidler som hvert år stilles til disposisjon til bygging av idrettsanlegg i kommunene. Med utgangspunkt i tilgjengelige midler fastsetter Kultur- og kirke departementet hvert år rammene til fylkeskommunene basert på godkjent søknadssum (vektes 50 prosent), antall innbyggere (vektes 25 prosent) og anleggsfordeling (vektes 25 prosent). Fylkeskommunene har betydelige muligheter til å prioritere ved fordelingen av midler regionalt, både med hensyn til geografi, anleggstyper og tilskuddssatser. De oppgaver som tilligger dagens fylkeskommuner vil bli videreført til de nye regionene. Systemet med årlig spillemiddelfordeling til regionene skal være mest mulig hensiktsmessig innrettet. Kultur- og kirke departementet vil derfor ta initiativ til en grundig gjennomgang av dagens kriterier for fordeling av spillemidlene til idrettsanlegg. Ordningens søknadsbaserte innretning er vesentlig og må videreføres. Spillemidler til idrettsanlegg må også i framtiden være forbeholdt investeringer. Dette har vært avgjørende for den utbyggingen av idrettsanlegg som har foregått ved hjelp av spillemidler.

*Investeringsmidler til kulturformål:* Fra 2005-overskuddet for Norsk Tipping AS er 119 millioner kroner i 2006 allokert til kulturbygg. Av dette er 48 millioner kroner overført til fylkeskommunene som forvalter den desentraliserte tilskuddsordningen for kulturhus. 71 millioner kroner er forvaltet av Kultur- og kirke departementet til tilskuddsordningen for regionale møteplasser og formidlingsarenaer for kultur. Alle spillemidlene til kulturbygg bør etter reformen forvaltes av regionene.

*Styrerepresentasjon innenfor kultursektoren:* Staten oppnevner styreleder og styremedlemmer i region-/landsdelsteatrene, i region-/ landsdelsorkestrene, i en del museer og i knutepunktfestivalene. For å styrke den regionale innflytelsen, kan ansvaret for å oppnevne styreleder og eventuelt noen eller alle av styremedlemmene overføres til regionene. Styrene skal påse at forvaltningen av institusjonene skjer etter gjeldende lover og forskrifter og forutsetninger for det offentlige til-

skuddet. Det må derfor fortsatt vektlegges å oppnevne profesjonelle styrer.

*ABM-feltet:* På arkivområdet har de tre forvaltningsnivåene et lovhjemlet ansvar for å ta vare på arkiver de selv har skapt. Flere steder arbeides det imidlertid med samlokalisering. Det blir viktig for staten, regionene og kommunene å utvikle gode organisasjonsmodeller for slike arkivsentra. På bibliotekområdet er bevaringsansvaret samlet i Nasjonalbiblioteket, mens det øvrige bibliotekfeltet har ansvar for å gjøre tilgjengelig det ulike brukergrupper etterspør. Lov om folkebibliotek pålegger den enkelte kommune å ha et folkebibliotek, mens den enkelte fylkeskommune er pålagt å ha et fylkesbibliotek. Etter opplæringsloven skal elevene ha tilgang til skolebibliotek. En annen hovedkategori er fag- og forskningsbibliotek som integrerte deler av universitet og høyskoler m.m. Bibliotektiltjene til innsatte i fengsler omfatter nå 16 fengselsbibliotek, og ytes både av folke- og fylkesbibliotek. Særskilte bibliotektiltjener for innvandrere støttes gjennom tilskudd til det flerspråklige bibliotek ved Deichmanske bibliotek i Oslo. Det er behov for å bygge ut slike tjenester flere steder. Utredningen *Bibliotekreform 2014* konkluderer med at de lokale folkebibliotekene fungerer dårlig i mange kommuner. Utredningen slår videre fast at dagens fylkesbibliotek må gjennomgå en omstillingsprosess for å kunne ivareta en rolle som utviklingsaktør i de nye regionene. Det regionale nivået bør konsentrere seg om koordinerings- og utviklingsoppgaver, mens driftsoppgavene bør overføres til operative bibliotek. Regionenes rolle på biblioteksektoren avklares i forbindelse med oppfølgingen av *Bibliotekreform 2014*.

*Rikskonsertene:* Produksjon og turnering av skolekonserter er den viktigste delen av Rikskonsertenes virksomhet. Ordningen er landsomfattende og inngår som et hovedelement i Den kulturelle skolesekken. I nært samarbeid mellom Rikskonsertene og fylkeskommunene produseres

årlig om lag 8 500 skolekonserter. Konserter for førskolebarn inngår også. Av utgifter på 66 millioner kroner til skolekonserter i 2006 overføres 37 millioner kroner til fylkeskommunene til produksjon etter inngåtte avtaler. Ansvar for turnelegging av skolekonserter er fra skoleåret 2007-2008 overført fra Kunnskapsdepartementet ved fylkesmannsembetene til Kultur- og kirke departementet ved Rikskonsertene. Turneleggingsansvaret bør kunne legges til regionene så snart som det er praktisk gjennomførbart. Innenfor de fastsatte økonomiske rammene kan omfanget av regionale produksjoner økes. Det er en forutsetning at kvaliteten på produksjonene kunstnerisk og formidlingsmessig blir opprettholdt og videreutviklet. Ytterligere overføring av produksjonsansvaret til regionalt nivå bør gjøres på bakgrunn av løpende vurdering og etter avtale med regionnivået.

*Teaterfeltet:* Over Kultur- og kirke departementets budsjett gis tilskudd til teatre over hele landet. Det enkelte teater bestemmer selv repertoar og andre disposisjoner innenfor gitte rammer. Det vil være naturlig å se på balansen mellom regionteatrenes turnévirkosomhet og Riksteaterets virksomhet.

*Norsk kulturråd:* Det vil bli foretatt en gjennomgang av Norsk kulturråd og andre fagområder for å se hvilke arbeidsmåter som er best egnet for å gjennomføre prinsippene om armlengdes avstand, spredning av beslutninger og reduksjon av administrasjon. Fra 2007 er tilskuddsordningen for ekstraordinære tiltak ved kulturhistoriske museer og ordningen for innkjøp av samtidskunst foreslått avvirket og midlene er fordelt på museene. Med få og store regioner bør en kunne vurdere om flere oppgaver kan delegeres til institusjoner og/eller overføres til regionalt nivå uten økt byråkrati.

Oppgaver som i dag ligger innenfor Kulturløftet vil fortsatt inngå i beregningen av Kulturløftet også etter en eventuell oppgaveoverføring til regionene.

## 5 Kommunene

Forvaltningsreformen innebærer først og fremst nye oppgaver for det regionale folkevalgte nivået. Når det gjøres endringer i organiseringen av det regionale nivået får disse imidlertid konsekvenser for kommunene. Omfanget av konsekvenser vil variere avhengig av om landet blir delt inn i få og store regioner eller om det bare gjøres små justeringer i inndelingen i forhold til dagens ordning. Videre avhenger det av hvilke oppgaver de nye regionene får ansvar for. Kommunene forholder seg i dag til både fylkeskommunen og fylkesmannen på flere områder. Uavhengig av hvordan inndelingsspørsmålet løses er det viktig at det bygges videre på de gode relasjonene og det gode samvirket mellom forvaltningsnivåene. Gode relasjoner er avgjørende for at målene for reformen nås. Kommunenes forhold til de nye regionene drøftes nærmere i dette kapitlet.

### 5.1 Kommunenes rolle i norsk forvaltning

---

#### *Det lokale folkestyret*

Lokaldemokratiet er en fundamental del av et godt fungerende demokrati. Et levende lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret, og en forutsetning for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret. Med kommuner som ramme gir lokaldemokratiet innbyggerne muligheter for deltakelse og engasjement i det offentlige livet. Kommunene representerer nærhet og muligheter for innflytelse. Det er innbyggerne som velger lokalpolitikere, som i neste omgang tar viktige lokale beslutninger. Gjennom nærhet mellom velgerne og de valgte har innbyggerne mulighet til å påvirke utviklingen i kommunen. Innbyggerne kan reagere på offentlige beslutninger overfor valgte representanter både lokalt og regionalt.

Det klassiske verdigrunnlaget for et lokalt selvstyre er demokrati, frihet og effektivitet. Dette er verdier som er tett sammenkoblet. Kommunenes frihet i den lokale politikutformingen gir mulighet for lokal tilpasning, effektiv utnyttelse av ressursene og gjør det meningsfullt å delta i den

lokalpolitiske prosessen. Kommunene har imidlertid ansvar for sentrale velferdsoppgaver som er knyttet til nasjonalpolitiske mål, og det er derfor også behov for statlig styring av kommunesektoren.

#### *Kommunen som velferdsprodusent*

Kommunene har et overordnet ansvar for velferdstilbudet til sine innbyggere. De har blant annet ansvar for grunnskoleopplæringen, barnehager, sosialtjenesten, primærhelsetjenesten og pleie- og omsorgsoppgaver. Kommunene med sitt brede samfunnsansvar er viktige i folks hverdag. De er derfor sentrale for å bygge grunnleggende legitimitet til lokaldemokratiet. Velfungerende, trygge og identitetsskapende lokalsamfunn er en avgjørende forutsetning for et godt velferdssamfunn. Nærhet til innbyggerne gir kommune bedre forutsetninger enn staten for å tilrettelegge for effektiv tjenesteproduksjon innenfor en rekke av de viktigste velferdsoppgavene. Behovene for og ønskene om hvilke oppgaver som skal prioriteres kan variere fra kommune til kommune. Kjennskap til innbyggernes behov og ønsker gir muligheter til å prioritere ressursene i samsvar med innbyggernes preferanser. Kommunenes brede oppgaveportefølje gir også gode forutsetninger for å se ulike tjenestoområder i sammenheng. Resultatet er løsninger der ressursene blir brukt i samsvar med lokale behov. Samtidig er det viktig, spesielt når det gjelder sentrale velferdstjenester, at hensynet til likeverdighet i tjenestetilbudet sikres. Det er derfor nødvendig med en viss statlig styring for å ivareta hensynet til likeverdighet i tjenestetilbudet.

#### *Kommunen som myndighetsutøver*

Kommunene er myndighetsutøvere i en rekke sammenhenger, for eksempel på saker etter sosial- og helselovgivningen, plan- og bygningsloven og tilskuddsforvaltning til frivillige lag. På mange områder har kommunene myndighet til å fastsette påbud og forbud eller gi tillatelser, tilskudd og bevilninger. Dette er disposisjoner som

kan være bestemmende for enkeltindividers, bedrifters eller organisasjoners rettigheter og plikter. Dette stiller krav til juridisk og sektorfaglig kompetanse i den kommunale forvaltning.

Både kommunenes rolle som velferdsprodusenter og som myndighetsutøvere gjør hensynet til rettssikkerhet viktig i forholdet mellom kommunene og innbyggerne. Begrunnelsen for å legge myndighetsoppgaver til kommunene er ofte at de krever utøving av lokalt skjønn, enten politisk eller administrativt. Samtidig er innbyggernes rettssikkerhet en begrunnelse for statlig styring av kommunesektoren.

Rettssikkerhet innebærer at den enkelte skal være sikret mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, at den enkelte skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser. Det stilles krav både til selve saksbehandlingen og til innholdet i de vedtak som fattes. For eksempel stiller forvaltningsloven krav til habilitet, og setter frister for saksbehandlingstid. Krav om habilitet innebærer at den som behandler saken skal være upartisk, og at det er en viss avstand mellom de som fattet beslutninger og de beslutningen gjelder. Avgjørelser som fattes skal være i tråd med lover og forskrifter. Dette stiller for eksempel krav til kompetanse hos saksbehandleren.

#### *Kommunen som samfunnsutvikler*

I tillegg til rollene som demokratisk aktør, velferdsprodusent og myndighetsutøver har kommunene en viktig funksjon i å utvikle lokalsamfunnet, det vil si å være en samfunnsutvikler. Rollen som samfunnsutvikler innebærer at kommunen skal bidra til å utvikle gode lokalsamfunn for innbyggerne. Arenabygging som trekker inn frivillig sektor og næringslivet kan bidra til dette. Et samarbeid mellom kommunen som tilrettelegger, næringsliv og frivillig sektor kan skape nye og spennende muligheter for utvikling av lokalsamfunnet. Rollen som planmyndighet er viktig i denne sammenhengen. Kommunens rolle som samfunnsutvikler fordrer også at kommunen utvikles som en god og nyskapende arbeidsplass hvor de ansatte er med på laget.

Kommunesektoren har de senere årene hatt stramme økonomiske rammer, noe som har ført til at fokus ofte har vært rettet mot kjerneoppgaver knyttet til velferdsproduksjon. En styrking av kommuneøkonomien vil kunne være med på å legge forholdene bedre til rette for at norske kommuner tar en mer aktiv rolle som samfunnsutvikler.

Samhandlingen med frivillig sektor er et viktig aspekt i kommunenes samfunnsutviklerrolle. Som et ledd i evalueringen av Kommunal- og regionaldepartementets Stifinnerprogram er det gjort undersøkelser av de åtte deltakerkommunenes forhold til frivillig sektor og til næringslivet (Farsund m.fl. 2006a) og (Opedal 2006). Undersøkelsen er representativ for de åtte kommunene. I undersøkelsen tillegges frivillig sektor samarbeidet med kommunene stor betydning, men mange foreninger mener de i for stor grad selv må ta initiativ til kontakt med kommunene. Det kan dermed synes som kommunesektoren har et uutnyttet potensial for en mer utadrettet virksomhet når det gjelder frivillig sektor. Kommunene kan være viktige for frivillig sektor på mange måter – for eksempel gjennom tildeling av ulike økonomiske støtteordninger, å stille til disposisjon bygg eller anlegg for lokalt foreningsliv, utarbeidelse av kommunale planer, eller gjennom ulike partnerskapsprosjekter.

Kommunene er sentrale som tilretteleggere for nyskaping og næringsutvikling. Undersøkelsen som ble gjort som et ledd i evalueringen av Kommunal- og regionaldepartementets Stifinnerprogram viser at næringslivet ønsker at kommunene er en aktiv tilrettelegger. Dette kan gjøres gjennom å skape møteplasser for næringslivet i kommunen, stimulere til etablerervirksomhet og gjennom å ta med næringslivet på råd når næringsplaner skal legges. Mange kommuner har et utadrettet og aktivt forhold til næringslivet, men det er også forskjeller mellom kommunene på dette området. Det synes derfor å være muligheter for større aktivitet i forhold til næringslivet på flere felter.

Mye tyder på at det er et stort potensial for kommunen som samfunnsutvikler både i forhold til frivillig sektor og næringslivet. Kommunene må være bevisste på denne rollen og jobbe utadrettet i forhold til andre aktører. Det er nødvendig for at kommunene skal kunne fylle rollen som lokal samfunnsutvikler.

## **5.2 Kommunenes oppgaveportefølje framover**

For regjeringen er verdien av det kommunale selvstyret og lokal oppgaveløsning helt sentral. En forutsetning for forvaltningsreformen er at kommunene skal beholde sin brede og allsidige oppgaveportefølje. Oppgaver som krever nærhet til innbyggerne og kjennskap til lokale forhold egner

seg godt for kommunalt ansvar. Likeledes er oppgaver som ikke krever stor grad av spesialisert kompetanse eller har et stort geografisk nedslagsfelt egnet for kommunalt ansvar.

Kommunene har en bred og tung oppgaveportefølje og er det første leddet i innbyggernes møte med mange av de grunnleggende velferdstjenestene. Det har vært gjennomført flere oppgaveoverføringer til kommunene også de seneste årene, for eksempel oppgaver på miljø- og landbruksområdet. Samtidig fører endringer på andre sektorer til at innholdet i oppgaver som kommunene allerede har forandrer seg. Dette gjelder for eksempel grunnskoleområdet ved innføring av skolestart for 6-åringer. På områder hvor koblingen mellom statlige og kommunale oppgaver er sterk kan en også finne løsninger for å bedre samhandlingen uten å gjøre endringer i oppgavefordelingen. Et godt eksempel på dette er den nye arbeids- og velferdsforvaltningen som er under etablering. I NAV-reformen gjøres det ikke endringer i den formelle oppgaveplasseringen. Kommunene har fortsatt ansvar for sosialhjelpen, og arbeids- og trygdeytelsene er fortsatt et statlig ansvar. Samtidig gjøres det grep for å bedre samhandlingen mellom stat og kommune, fordi både stat og kommune har ansvar for tjenester som er arbeidsrettede, og en del innbyggere har behov for tjenester både fra stat og kommune. Samhandlingen skal blant annet bedres gjennom samlokalisering i felles lokale arbeids- og velferdskontorer, slik at innbyggerne i større grad kan henvende seg ett sted.

Regjeringen legger til grunn at landet også i framtiden vil ha en finmasket kommunestruktur. Dette begrenser muligheten til å overføre store nye oppgaver til kommunene, blant annet på grunn av utfordringer i forhold til spesialisert fagkompetanse i en del små kommuner. Endringer i offentlig sektor og nye behov og forventninger til velferdstjenestene hos befolkningen skaper imidlertid stadig nye utfordringer. Regjeringen vil derfor fortløpende vurdere gjeldende oppgaveplassering, deriblant om ytterligere desentralisering av oppgaver til kommunene er mulig.

#### *Differensierte løsninger – forsøk*

I perioden 2004-2007 gjennomføres det flere forsøk med oppgavedifferensiering, som innebærer at flere kommuner har fått ansvar for statlige eller fylkeskommunale oppgaver for en avgrenset forsøksperiode. For nærmere omtale av forsøkene og foreløpige resultater, se vedlegg 3.

Erfaringene fra forsøkene med oppgavedifferensiering i kommunene så langt viser at oppgavedifferensiering innebærer både fordeler og ulemper. Fordeler er blant annet knyttet til samordning av de nye oppgavene med tilgrensende kommunale tjenester, og lokale mobiliseringseffekter. Ulemper er knyttet til økt ressursbruk, og utfordringer for myndighetsorganet som avgir oppgaver.

Forsøk gir erfaringer å bygge videre på når reformer skal vurderes. Samtidig har forsøk begrensninger siden løsninger prøves ut bare i noen få kommuner. Når permanente differensierte løsninger skal vurderes må det tas hensyn til systemeffektene av å gjennomføre nye forvaltningsløsninger i større omfang. Noen kommuner, for eksempel storbyene, har helt andre forutsetninger for å løse oppgaver enn de aller minste kommunene. Samtidig har de største kommunene et befolkningsgrunnlag og kompetansemiljøer som setter dem i stand til å håndtere nye og større oppgaver.

Omfattende differensierte løsninger, hvor noen kommuner har ansvar for flere oppgaver enn andre kommuner, kan ha negative konsekvenser for det forvaltningsnivået som har ansvar for den samme oppgaven i resten av regionen. Dersom differensierte løsninger gjennomføres i større omfang, kan det også bety et mer komplekst og uoversiktlig nasjonalt styringssystem.

Opgavedifferensiering i større omfang må også vurderes i et demokratiperspektiv. For innbyggerne kan omfattende differensiering være utfordrende fordi forvaltningssystemet kan bli komplekst og vanskelig å orientere seg i. Dette kan få konsekvenser for befolkningens rettssikkerhet. Det er videre et grunnleggende prinsipp i vårt demokratiske system at alle velgerne skal ha en likeverdig stemme ved valg. Dersom noen kommuner får et ansvar andre kommuner ikke har, vil det gi innbyggerne i kommuner med større ansvar større innflytelse over oppgaveløsning enn innbyggere i kommuner med færre oppgaver.

Regjeringen legger på denne bakgrunn generalistkommunesystemet til grunn som et hovedprinsipp for organiseringen av kommunene. Oppgavedifferensiering på enkelte, avgrensede områder kan imidlertid være et supplement til generalistkommunesystemet. Mulige differensierte løsninger må vurderes innenfor den enkelte sektor, og det er ikke aktuelt å gi kommunene ulikt oppgaveansvar i særlig stort omfang.

### 5.3 Kommunene og det folkevalgte regionale nivået i dag

Fylkesmannen har blant annet veilednings-, tilsyns- og kontrolloppgaver i forhold til kjernevirksomheten i kommunene. Kommuner og fylkeskommuner samarbeider i enkeltsaker knyttet til tjenesteområder og i saker av mer utviklingskarakter.

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet har International Research Institute of Stavanger (IRIS) i samarbeid med Agderforskning gjennomført en undersøkelse om kommunenes forhold til regionnivået i to fylker (Leknes og Ellingsen 2006). Det regionale nivået i Norge består av regional statsforvaltning og fylkeskommunene. Undersøkelsen vurderes å være representativ for kommunene i de to fylkene, men det kan ikke uten videre generaliseres til kommuner i andre fylker. I det følgende vektlegges funn vedrørende forholdet mellom kommunene og fylkeskommunene.

Undersøkelsen viser at det er omfattende kontakt mellom kommunene og de ulike ledelses- og tjenesteområdene hos fylkesmannen og fylkeskommunene i de to fylkene, men kommunene synes å ha hyppigere kontakt med fylkesmannen enn med fylkeskommunen. Kontakten med fylkeskommunen dreier seg i stor grad om støtte til næringsutvikling og kultur, fylkeskommunens tjenestetilbud og samarbeid. Kontakten med fylkeskommunen synes å ha større innslag av faste samarbeid og felles utviklingsprosjekter enn kontakten med fylkesmannen.

Fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør kommer til uttrykk både gjennom konkret støtte til næringsutvikling, infrastruktur, kultur, og gjennom bidrag til kompetanseutvikling og som støtte-spiller for kommunenes utvikling. Rollen som tjenesteleverandør er også et viktig grunnlag for kontakten mellom kommunene og fylkeskommunene. Kommunene framhever fylkeskommunens rolle som partner i enkeltsaker knyttet til tjenesteområder sterkere enn rollen som utviklings- og nettverksaktør. Rollene som demokratisk aktør og som myndighetsutøver synes mindre framtrædende i kommunenes vurdering av fylkeskommunen i de to fylkene.

Kommunene i de to fylkene undersøkelsen omfatter synes gjennomgående godt fornøyd med det regionale nivået. Svært få av respondentene oppga at mellomnivået ble oppfattet som en bremsekloss. De små kommunene (under 4 000 innbyggere) oppfattet i noe større grad enn store

kommuner (over 4 000 innbyggere) at fylkeskommunen bidrar til kompetanseutvikling. De små kommunene var gjennomgående mer fornøyd med samhandlingen med fylkeskommunen enn store kommuner.

Byene er viktige i større sammenhengende arbeids-, bo- og serviceregioner. De store byene har sterke kompetanse- og næringsmiljøer. Innenfor en differensiert distrikts- og regionalpolitikk skal regjeringens strategi være tilpasset regionenes ulike fortrinn. Regionale fortrinn kan forstås i lys av ressurser, befolkning, identitet, historie og geografi. Regjeringen vil føre en politikk som medvirker til en balansert utvikling mellom by og land, og ønsker byer som bidrar til nasjonal og regional utvikling.

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet har IRIS og Agderforskning gjennomført en kvalitativ undersøkelse av storbyenes forhold til regionnivået, forstått som fylkeskommunen og fylkesmannen (Farsund m.fl. 2006b). Studiet dekker byene Bergen, Kristiansand, Stavanger, Tromsø og Trondheim, og det regionale nivået i henholdsvis Hordaland, Vest-Agder, Rogaland, Troms og Sør-Trøndelag fylker.

Undersøkelsen viser at forholdet mellom storbykommunene og regionnivået totalt sett framstår som godt. Det finnes uenighet og konflikt, men fra alle aktørenes side er pragmatisk problemløsning den dominerende tilnærmingen. I Bergen, Kristiansand og Stavanger kommuner er det samarbeid mellom storbyene og deres respektive omlandskommuner som vektlegges mest når byene uttaler seg om hva de vil prioritere av samarbeid framover. Trondheim kommune ønsker å satse på tett samarbeid med resten av Trøndelag, og Tromsø kommune ser muligheter i en nordnorsk region. Felles for alle storbyene er likevel ønsket om at storbyene må få en viktigere rolle i regionale spørsmål.

Byenes størrelse er et strukturelt trekk som i noen grad setter sitt preg på relasjonene til regionnivået. Undersøkelsen viser at byene i stor grad oppfatter fylkeskommunene som talsmenn for distriktsinteressene i fylket. Dette danner grunnlag for uenighet og konflikt. Alle byene opplever videre at de har kapasitet og kompetanse til selv å klare de fleste oppgaver som fylkeskommunene har.

Organiseringen av styringssystemene i byene og fylkeskommunene ser ut til å spille en rolle i relasjonen mellom aktørene der en av partene har erstattet formannskapsmodellen med et parlamentarisk styringssystem. Enkelte uttaler at det er en fordel med et parlamentarisk system fordi

dette tydeliggjør de politiske linjene, og gir handlingsrom. De partipolitiske skillelinjer ser ikke ut til å spille noen dominerende rolle i forholdet mellom bykommune og fylkeskommune.

Flere av de beste eksemplene på samarbeid mellom storbyene og fylkeskommunene er knyttet til saker som dreier seg om interessene til regionen utad. Storbyene har flest negative erfaringer på områder eller i sammenhenger der de mener at fylkeskommunene framstår som overkommune. Storbyene framhever også fylkeskommunenes fokus på distriktskommunenes interesser som en utfordring.

Distriktskommisjonen overleverte NOU 2004: 19 *Livskraftige regioner og distrikter* til Kommunal- og regionaldepartementet i oktober 2004. Utredningen ble sendt på høring. I høringsuttalelsene har storbyene ulike synspunkter på spørsmålet om forvaltningsmodell og hvor mange forvaltningsnivåer det skal være. Felles for alle byene er likevel understreking av at en reform må få fokusere på storbyenes betydning for den regionale utviklingen.

#### 5.4 Forholdet mellom kommunene og de nye regionene

Endringer på regionalt nivå vil ha konsekvenser for kommunene på ulike måter. Omfanget av endringene vil være avhengig av både omfanget av oppgaver som overføres til regionene og av hvor store regionene blir. Aktuelle oppgaver til det regionale folkevalgte nivået er omtalt i kapittel 4.

Dersom det gjennomføres mindre endringer på regionalt nivå vil kommunene bli berørt i begrenset grad. Mindre grenseendringer og enkelte sammenslutninger av fylkeskommuner kan bety at noen kommuner vil få en annen fylkestilhørighet enn i dag. Det vil føre til en reorientering både for kommunene, næringsliv og tredje sektor i de kommuner det gjelder. Det antas imidlertid at de kommunene som omfattes av slike endringer i utgangspunktet har følt en tilhørighet til det nye regionområdet, og at samvirket med den nye regionen således ikke vil representere store endringer. Dersom regionenes størrelse ikke endres mye i forhold til i dag, vil kommunene fortsatt ha relativ stor nærhet til regionen. Eventuelle fylkessammenslutninger vil føre til at partnerskapene i noen regioner blir større enn i dag, når antallet kommuner og andre partnere øker. Dette betyr nye samarbeidskonstellasjoner både for de berørte fylkene, kommunene, næringsliv og andre.

Dersom det gjøres mindre grenseendringer og enkelte sammenslutninger på regionalt nivå kan regionene få nye oppgaver innen forskning og utdanning, kultur, miljøvern, landbruk, næringsutvikling, marin sektor, planlegging og samferdsel. Fylkene kan således bli mer interessante samarbeidspartnere for kommuner og andre aktører. Dette kan påvirke både samarbeidet mellom fylkeskommuner, kommuner og andre, og det interkommunale samarbeidet.

Dersom endringene på regionalt nivå blir store vil dette også bety større endringer for kommunene. Store regioner vil i tillegg til oppgaver innen regional planlegging, marin sektor, forskning og utdanning, kultur, miljøvern, landbruk og næringsutvikling kunne få betydelig større ansvar på samferdselsområdet. Store regioner kan også gjøre det aktuelt å vurdere overføring av kjøp av persontrafikk på jernbane for lokale og regionale ruter. Det kan også vurderes om flere oppgaver som Norsk kulturråd har i dag kan delegeres til institusjoner og/eller overføres til regionalt nivå. Store regioner kan på lengre sikt være i stand til å håndtere større velferdsoppgaver. Regionene vil ha ansvar og virkemidler på utviklingsområdet som gir dem mulighet til å være interessante og betydningsfulle samarbeidspartnere for kommunene i regionen. Sammenslåing av fagmiljø og utvikling av interessante kompetansemiljø vil forsterke denne tendensen. Samtidig vil det være behov for samordning mellom forvaltningsnivåene på områder der det er sammenheng mellom tjenestene, for eksempel grunnskole og videregående opplæring. Få og store regioner med mange kommuner vil bety endringer både når det gjelder identitet og tilhørighet både for kommuner, næringsliv og innbyggere. Store regioner vil bety en identitetsmessig reorientering for alle parter. Endringer i retning av landsdelsregioner kan imidlertid bety forsterket kommuneidentitet for innbyggerne siden avstanden til regionen vil være større enn til dagens fylke. Kommuner og næringsliv vil i mye av sitt arbeid måtte ta utgangspunkt i en ny geografisk tilhørighet på regionalt nivå. Mange og nye samarbeidspartnere kan skape nye samarbeidskonstellasjoner både mellom regionen og kommunene og andre aktører, og mellom kommunene. Omfanget av interkommunalt samarbeid kan komme til å øke for å styrke kommunenes strategiske rolle i forhold til regionene.

Uavhengig av framtidig inndeling og overføring av oppgaver til regionene må det regionale folkevalgte nivået være pådriver og initiativtaker

for å møte utfordringene i regionen. Dette innebærer etablering av møteplasser for kommuner, næringsliv og aktører på for eksempel nærings- og samferdselsområdet på regionalt nivå. Hensikten med slike møteplasser må være å identifisere problemstillinger, formulere mål for samarbeidet, og arbeide for helhetlige løsninger. Gjennom partnerskap kan det legges til rette for samordnet og resultatorientert innsats for verdiskaping og sysselsetting basert på lokale og regionale forutsetning.

Omfattende samarbeid mellom regioner, kommuner, næringsliv og andre aktører kan imidlertid utvikle seg til et såkalt fjerde forvaltningsnivå som opererer på siden av de folkevalgte organene på lokalt og regionalt nivå. Både regioner og kommuner må være seg bevisst hvilke diskusjoner og beslutninger som foregår i partnerskapene, slik at samarbeid ikke går på bekostning av politikernes demokratiske innflytelse. Ved etablering av partnerskap og andre arenaer er det viktig å være oppmerksom på hensynet til åpenhet og gjennomsiktighet.

Det foreslås å gi regionene en noe sterkere rolle i arealplanleggingen. Regionale planer med retningslinjer for arealbruk skal legges til grunn for kommunal planlegging, og gir grunnlag for innsigelser til kommunale planer. For å ivareta behovet for å sikre regionale løsninger foreslås en mulighet til å gi en tidsbegrenset regional planbestemmelse. Denne skal være knyttet til en regional plan med retningslinjer for arealbruk og kan brukes av regionen til å hindre utbygging som bryter med disse retningslinjene. Dette vil være juridisk bindende bestemmelser i forhold til private utbyggere og kommunene, og vil gi kommunene tid til å justere sitt plangrunnlag i samsvar

med den regionale planen. Forbudet vil bortfalle når kommunen har vedtatt en arealplan som ivaretar hensynet bak bestemmelsen. Det vises for øvrig til kapittel 4 for omtale av regional planlegging.

Utvikling av vekstkraftige regioner i alle deler av landet vil sikre en mer balansert utvikling i alle landsdeler. Byene spiller en viktig rolle i den sammenhengen, og må definere sine roller i samspill med den nære storbyregionen og det fylket eller landsdelen storbykommunen er en del av. Generelt samarbeider storbyene godt med sine omkringliggende kommuner. Det er et naturlig interessefelleskap ut fra geografi, infrastruktur, næringsliv og arbeidsmarked mellom kommuner i samme område. Det er viktig at de nye regionene forholder seg til slike naturlige kommuneregioner, og utnytter og forsterker det samarbeidet som allerede finnes.

Store regioner kan komme til å omfatte flere byer. Det er avgjørende at regionene tar byene opp i seg og omsetter den drivkraften byene representerer til beste for hele regionen. Godt samarbeid mellom regionene og byene er viktig for å videreutvikle vekstkraftige regioner. Samtidig bør regionene i samarbeidet med kommunene ivareta en balanse mellom byene og distriktkommunene. Det er også nødvendig for at regionene skal kunne fylle rollen som utviklingsaktør på en god måte.

Regjeringen legger til grunn at forvaltningsreformen ikke skal føre til sentralisering innad i regionen. Storbykommunene må finne sin rolle i et samspill med de andre kommunene og med den regionen storbykommunen er en del av. De ulike aktørene må sammen utvikle strategier og innhold for en regional utvikling i regionen.



## 6 Styringsutfordringer i Osloregionen og alternative styringsmodeller

I dette kapitlet gis det en beskrivelse og drøfting av styringsutfordringene i Osloregionen. Deretter gis det en presentasjon av fire alternative styringsmodeller som regjeringen anser som mest aktuelle forvaltningsløsninger for regionen. Aktørene i Osloregionen står også fritt til å diskutere eventuelle andre styringsmodeller enn disse fire. Når det gjelder videre prosess angående inndeling vises det til kapittel 9. Regjeringen vil i den planlagte hovedstadsmeldingen legge fram ytterligere dokumentasjon og analyse av veksten i hovedstadsregionen og den økte integrasjonen og pendlingen som foregår i området.

Osloregionen er i denne sammenheng dels en geografisk betegnelse på det samlede hovedstadsområdet som utgjøres av Oslo, Akershus, Drammensregionen og Mossregionen. Også utenfor dette området er det kommuner som kan sies å inngå i Osloregionen. Osloregionen er også navnet på et etablert samarbeid mellom 56 kommuner og Akershus, Buskerud og Østfold fylkeskommuner.

Utredermiljøene Agenda og Asplan Viak har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, Akershus fylkeskommune og Oslo kommune, utarbeidet følgende utredninger: *Styringsutfordringer i Osloregionen* (Agenda og Asplan Viak 2005) og *Alternative styringsmodeller for Osloregionen* (Agenda 2005b). Disse utredningene er viktige innspill i vurderingene av styringsutfordringer i regionen og alternative måter disse kan løses på.

### 6.1 Styringsutfordringer i Osloregionen

Med styringsutfordringer siktes det til om inndelingen i kommuner og fylkeskommuner og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene legger godt til rette for å løse regionale oppgaver. Et sentralt spørsmål er om det foreligger forbedringsmuligheter i den regionale oppgaveløsningen, og om utformingen av styringssystemet henger sammen med disse forbedringsmulighetene.

Vurderingen av styringsutfordringer i Osloregionen er sterkt knyttet til de lovpålagte oppgavene i regionen som skal løses av kommuner og fylkeskommuner. Oppgavene vil bli nærmere omtalt i gjennomgangen av styringsutfordringene, jf. kapittel 6.2.

#### 6.1.1 Historikk

Vurderinger og drøftinger av styringssystemet i Osloregionen har en lang historie. Etter sammenlutningen mellom Oslo og Aker kommuner i 1948, har kommuneinndelingen i de sentrale delene av hovedstadsområdet vært uendret, med unntak av enkelte kommunesammenslutninger i deler av Akershus etter Scheikomiteens arbeid. I den samme perioden har Osloregionen vært landets sterkeste vekstområde.

Gjennom flere tiår med uendret inndeling, har viktige offentlige oppgaver i Osloregionen blitt løst på tvers av de administrative grensene i regionen. Grensene har også blitt oppfattet som en begrensning for muligheten til rasjonell og helhetlig oppgaveløsning, noe som er belyst gjennom arbeidet til flere offentlige utvalg i løpet av de siste 40 årene: Gabrielsenutvalget (1965), Korenutvalget (1972), Christiansenutvalget (1992) og Hovedstadsutvalget (1997).

Disse utvalgene har alle hatt i mandat å vurdere om kommunal og/eller fylkeskommunal inndeling i hovedstadsområdet bør endres. I alle utvalgene har det vært enighet om behovet for reformer, men forslagene til løsninger har ikke skapt tilstrekkelig tilslutning. Konkrete reformforslag er aldri blitt fremmet for Stortinget.

#### *Hovedstadsutvalget*

I 1997 avga Hovedstadsutvalget sin utredning, NOU 1997:12 *Grenser til besvær*. Hovedstadsutvalget skisserte fire løsningsstrategier for å besvare reformbehovet, hvorav tre ville innebære institusjonelle reformer (hovedstadsfylke, hovedstadskommune, regionkommuner i Akershus), mens

én var basert på samarbeid ut fra gjeldende rammebetingelser.

Flertallet i utvalget var enige om behovet for institusjonell reform, men det var uenighet om hvilken modell som ville være den mest hensiktsmessige. Utvalget foreslo imidlertid en «minimumspakke» av tiltak som uansett burde gjennomføres, uavhengig av hva som burde være den langsiktige løsningsmodellen. Flere av disse tiltakene er blitt gjennomført etter at utvalget la fram sin utredning.

Regjeringen fulgte opp utredningen i St.prp. nr. 69 (1998-99) (Kommuneproposisjonen for 2000). Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag til minimumspakke som var i ferd med å bli gjennomført. Hovedmodellen for regional oppgaveløsning i hovedstadsområdet har derfor fortsatt vært basert på samarbeidsmodeller. I tillegg har det skjedd viktige endringer i oppgavefordelingen ved at spesialisthelsetjenesten og andrelinjetjenesten innenfor rusomsorg er overført fra Oslo kommune til staten.

### 6.1.2 Styringsutfordringer og geografisk nedslagsfelt

Styringsutfordringer oppstår som en følge av et oppdelt ansvar for felles oppgaver. Flere statlige instanser, fylkeskommuner og kommuner har ansvar for deler av virkemiddelapparatet som inngår i en felles regional oppgaveløsning. De samordnende mekanismene mellom disse offentlige aktørene ivaretar ikke godt nok behovet for god samhandling om felles oppgaveløsning eller felles prioritering av politiske vedtak.

Behovet for å vurdere arealdisponering i sammenheng, vil generelt være sterkere innenfor et sammenhengende by- og tettstedsområde (byregion) enn mellom byregionene. Korte avstander mellom byene, sterk integrasjon gjennom pendling og bruk av et sammenhengende transportnett, vil imidlertid kunne øke behovet for slik samordning også på tvers av de ulike byregionene. Offentlige oppgaver har forskjellig geografiske nedslagsfelt, dvs. at den geografiske rekkevidden varierer. Manglende samsvar mellom myndighetsorganenes territoriale virkeområde og de offentlige oppgavens nedslagsfelt kan føre til uheldige eksterne virkninger.

Det er åpenbart behov for mer detaljert intern koordinering og samordning av arealdisponering og utbyggingsmønster innenfor Oslo tettsted enn det for eksempel er mellom Oslo, Drammen og Moss, selv om alle byene tilhører den samme

pendlingsregionen. Likevel kan visse overordnede utfordringer knyttet til infrastruktur og utbyggingsmønster kreve at enkelte overordnede prinsipper for arealdisponering også vurderes på tvers av disse by- og tettstedsområdene.

Dersom det er ønskelig å påvirke vekstfordelingen eller utbyggingsretningene mellom byområdene i Osloregionen, vil kravene til koordinering på tvers av byregionene eller delregionene forsterkes ytterligere.

Oslo tettsted omfatter en befolkning på 812 000 innbyggere i til sammen 10 kommuner utenom Oslo. Innenfor dette området er det sterkest aktivitet, størst befolkningskonsentrasjon, størst transportomfang, sterkest lokale miljøbelastninger, størst utbyggingsbehov og minst tilgang på ledige arealer. I grove trekk finnes det mest intense integrasjonsområdet i Osloregionen innenfor området Lillestrøm, Asker og Ski, som danner de ytre tyngdepunktene i et tett integrert og Oslosentrert storbysamfunn. Her vil derfor styringsutfordringene innenfor areal- og transportpolitikken være sterkest.

Utenfor denne kjernen finnes det koordineringsbehov som omfatter de øvrige kommunene i Akershus, der arealdisponering og transportløsninger også bør vurderes i sammenheng med Oslo tettsted for øvrig.

Innenfor hver av delregionene er det behov for en arealdisponering som kan bygge opp om det overordnede transportnettet, men det vil neppe være hensiktsmessig å ta sikte på en felles arealstrategi med samme detaljeringsnivå på tvers av alle byregionene.

### 6.1.3 Institusjoner involvert i regional oppgaveløsning

I den regionale oppgaveløsningen i Osloregionen inngår både statlige, fylkeskommunale og kommunale oppgaver. Stat, kommune og fylkeskommune er formelle institusjoner med ulike styringsprinsipper. I tillegg vil det være andre mer uformelle samarbeidsorganer som har en rolle i forbindelse med regional oppgaveløsning. I det følgende gis det en kort oversikt over disse samarbeidsorganene.

#### *Osloregionen*

Samarbeidet Osloregionen ble stiftet i desember 2004. Hovedmålet med samarbeidet er å styrke Osloregionen som en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa. Samarbeidet består

av 55 kommuner i tillegg til Oslo kommune, Akershus og Østfold fylkeskommuner. Kommunene er fordelt på de aktuelle fylkene på følgende måte: Østfold 18, Akershus 22, Oppland 3, Buskerud 8 og Vestfold 4.

Samarbeidet ledes av et samarbeidsråd som møtes en gang i året. Samarbeidsrådet har fastsatt strategier for samarbeidet. Strategiene som inngår i samarbeidsplattformen er å utvikle utbyggingsmønster, samferdsel og kommunikasjon, å styrke kompetanse og verdiskaping, å styrke felles profilering, nasjonalt og internasjonal, samt å utvikle samarbeid om sosial infrastruktur.

Deltakerne i samarbeidet er i ulik grad berørt av samordningsbehov, og har også ulik innflytelse over virkemidler som kan påvirke den samlede regionale utviklingen i regionen.

#### *Samarbeidsutvalget for Oslo og Akershus*

Samarbeidsutvalget for Oslo og Akershus ble opprettet i 1976, i medhold av daværende bygningslov. Samarbeidsutvalget ble etablert for å sikre en bedre koordinering av fylkesplanlegging mellom Oslo og Akershus. I utgangspunkt skulle samarbeidsutvalget angi rammer for den samlede boligbygging og arbeidsplasslokalisering i området og gi forslag til fordeling på Oslo og Akershus.

#### *Østlandssamarbeidet*

Dette er en samarbeidsorganisasjon for de åtte fylkeskommunene på Østlandet: Akershus, Buskerud, Hedmark, Oppland, Oslo, Telemark, Vestfold og Østfold. Samarbeidet omfatter særlig regional utvikling, med hovedvekt på samferdsel, kompetansebygging og internasjonalt arbeid.

#### *Regionråd*

Regionrådene har vokst fram som samarbeid mellom kommuner i delområder innenfor og dels på tvers av fylkene. Både i Akershus, Østfold og Buskerud er det etablert slike regionråd. I regionen er det etablert fire regionråd; Follorådet (Enebakk, Oppegård, Ski, Vestby, Ås, Frogn og Nesodden), Øvre Romerike Utvikling (Eidsvoll, Hurdal, Ullensaker, Gjerdrum, Nes, Nannestad og Akershus fylkeskommune som observatør), Samarbeidsrådet for Nedre Romerike (Skedsmo, Rælingen, Nittedal, Lørenskog, Aurskog-Høland, Sørum og Akershus fylkeskommune) og Vestregi-  
onsamarbeidet (Asker, Bærum, Drammen, Lier, Nedre Eiker, Øvre Eiker, Røyken, Hurum, Ringe-

rike, Hole, Sande, Svelvik og Jevnaker, samt fylkeskommunene Akershus og Buskerud).

Samarbeidsarenaene som er beskrevet over er politiske konsensusorganer. Hovedfokus er å bidra til bedre ivaretagelse av felles interesser og oppgaver som deltakerne er enige om å ivareta i fellesskap.

De ulike samarbeidsorganene leverer bidrag til god oppgaveløsning innenfor områder der samarbeidet har et praktisk og velavgrenset formål, og der alle deltakere høster gevinster. De har i mindre grad sørget for en mer helhetlig overordnet utbyggingspolitikk i regionen. Gjennomføring og oppfølging av tiltak skjer i regi av den enkelte kommune eller fylkeskommune.

## **6.2 Regional oppgaveløsning**

I dette avsnittet gis det en vurdering og drøfting av den regionale oppgaveløsningen i Osloregionen med utgangspunkt i regional utvikling, herunder areal- og transportplanlegging. Det gis videre en kort vurdering av regionale tjenester knyttet til helsesektoren, sosialsektoren og vide-regående opplæring.

### **6.2.1 Regional utvikling, areal og transport**

I det følgende vil det gis en vurdering av oppgaveløsningen knyttet til regional utvikling med hovedvekt på det som kalles samordnet areal- og transportplanlegging. Miljø- og næringssspørsmål omtales i begrenset omfang, der det har sammenheng med areal- og transportproblematikk.

Med samordnet areal- og transportplanlegging menes i det følgende planoppgaver knyttet til by- og transportutvikling og sammenhenger innenfor og mellom disse. Problemfeltet berører både arealbruk og utbyggingsmønster, infrastruktur for transport og drift av kollektivtransport, samt statlige rammebetingelser.

Følgende oppgaver er sentrale innen areal- og transportplanlegging:

- *Arealpolitikk*, hvordan kommunale og regionale planprosesser fastlegger den samlede arealdisponeringen i Osloområdet.
- *Transportinfrastruktur*, hvordan ansvarsdelingen mellom Statens vegvesen, Jernbaneverket, Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og kommunene fastlegger infrastrukturen (veger, baner, knutepunkter, kollektivfelt) for det samlede transportnettet.

- *Kollektivtransport*, hvordan NSB, Oslo Sporveier AS og Stor-Oslo Lokaltrafikk sørger for den samlede driften av kollektivtransporten i hovedstadsområdet, underlagt tre forskjellige politiske bestillermyndigheter.

Agenda og Asplan Viak har vurdert følgende prosesser som grunnlag for de konklusjonene de har trukket: Arbeidet med Nasjonal transportplan (NTP) for hovedstadsregionen, prosesser knyttet til Akershus fylkesplan og Oslo kommuneplan. Utrederne har videre sett på samordningsarenaer som er dannet rundt gjennomføringen av de såkalte Oslopakkene 1 og 2.

Det er et komplekst system som skal håndteres i Osloregionen for at regionale hensyn om overordnet utbyggingsmønster skal kunne bli ivaretatt når det fattes sentrale beslutninger om regionalt transportsystem. Ut fra dagens ansvarsdeling kjennetegnes areal- og transportområdet av tunge samordningsbehov på tvers av både forvaltningsnivå og administrative grenser.

Analysene til Agenda og Asplan Viak bekrefter de problembeskrivelsene som har vært presenterte i en rekke tidligere utredninger om at dagens styringssystem innebærer svakheter og begrensninger i mulighetene til å ivareta regionale hensyn. Mange statlige instanser, flere fylkeskommuner og en rekke kommuner er involvert for å sikre at disse hensynene blir ivaretatt. Alle involverte aktører har innflytelse på deler av et samlet virkemiddelapparat som må finstemmes og harmoniseres for å nå felles mål om miljøvennlige og effektive transportsystemer og et godt utbyggingsmønster. I praksis viser dette seg svært vanskelig å få til. Antallet kommuner og de mange viktige beslutninger som fattes av Stortinget, bidrar også til at samordning på regionalt nivå har begrensninger.

Det vil alltid være et spenningsforhold mellom nasjonale styringssystemer og lokale og regionale interesser. Agenda og Asplan Viak peker på at nasjonal styring ser ut til å føre til at regionale og lokale prioriteringer og ønsker ikke blir godt nok ivaretatt.

Nasjonale transportplan og Oslopakkene har dannet gode arenaer for planlegging, samordning og konkret oppgaveløsning innen areal, transport og planlegging. Spørsmål om overordnet arealbruksmønster har imidlertid begrenset oppmerksomhet på disse arenaene, hvor det i utgangspunktet er transportspørsmålene som skal finne sin løsning.

Innenfor areal og transport gjelder styringsutfordringene oppsummert følgende forhold:

- Ingen offentlig myndighet har i dag et samlet ansvar for strategisk areal- og transportutvikling på regionalt nivå for hovedstadsregionen.
- Det finnes ingen felles regional arealplanmyndighet for hele Oslo og Akershus. Fylkeskommunen kan gi retningslinjer gjennom fylkesplanen, men har ingen bindende beslutningsmyndighet i arealbruksspørsmål.
- Ansvaret for arealdisponeringen ligger på kommunalt nivå, og er dermed delt på så mange aktører at det blir vanskelig å lage regionale samordningsarenaer hvor både areal og transport inngår.
- Mange arealplaner forutsetter statlige investeringer i infrastruktur, som avhenger av årlige nasjonale budsjettprioriteringer
- Det har vist seg vanskelig å etablere et felles samordningsorgan for regional kollektivtransport.
- Fylkes- og kommuneinndelingen innebærer et fragmentert aktørbilde som medfører at staten involverer seg sterkere i å løse oppgaver som ellers i landet løses av regionale og lokale aktører. Mangel på regional samordning forsterker en statlig dominans i oppgaveløsningen.

Ut fra et ønske om gode, effektive og demokratisk bestemte regionale løsninger kan det hevdes at beslutningsmyndigheten i for stor grad er statlig på transportområdet og for stor grad kommunal på arealområdet. En kan tenke seg at slike oppgaver løses bedre dersom en større del av ansvaret kunne samles på et regionalt nivå. Dagens fylkeskommuner med delt ansvar mellom Oslo og Akershus har så langt ikke vist seg å ivareta dette godt nok, og favner heller ikke over stort nok område.

En sentral frivillig oppgave som kan være påvirket av dagens rammebetingelser er tilrettelegging for næringsutvikling. Hovedstadsutvalget (NOU 1997:12) pekte på at den offentlige tilretteleggingen for næringsutvikling kunne forbedres gjennom sterkere koordinering mellom kommuner og fylkeskommuner, noe som også krever samspill med tjeneste- og infrastrukturfunksjoner. Å finne fram til alternative styringsmodeller som bidrar til å løse styringsutfordringene innen regionale areal- og transportoppgaver kan derfor også bedre rammebetingelsene for næringsutvikling i regionen.

### 6.2.2 Helsesektoren

Ansvar for sykehusene var tidligere delt på tre eiere: Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og staten. Sykehusreformen medførte at eierskapet fra 2002 ble samlet hos staten. Reformen har gitt bedre samordning mellom sykehusene i området med en bedre utnyttelse av ressursene og pasientene drar nytte av at aktiviteten i større grad er koordinert.

Det er fortsatt behov for å bedre koordineringen av aktivitetene ved sykehusene. Helse Sør og Helse Øst har etablert en tett dialog, og det samhandles på flere områder. Foretakene gjennomfører egne samhandlingsmøter og ulike pasientrettede prosjekter for samhandling mellom regionene er igangsatt. Det er videre behov for god dialog mellom foretakene og kommunene i nærområdet og bydelene i Oslo. Det vises her til *Nasjonale helseplan* som ble lagt fram i forbindelse med statsbudsjettet for 2007.

KS og Helse- og omsorgsdepartementet er enige om å starte et arbeid med sikte på å inngå en nasjonal rammeavtale om samarbeid for bedre samhandling på helse- og omsorgsområdet. Arbeidet er forankret i konsultasjonsordningen mellom KS og staten, og skal etter planen ferdigstilles før sommeren 2007. Formålet med avtalen er å understøtte arbeidet med inngåelsen av lokale avtaler, samt å danne grunnlag for samhandling mellom likeverdige parter. Andre kommunale tjenester kan tas inn dersom det er hensiktsmessig.

### 6.2.3 Sosialektoren

For barnevern, familievern og rusomsorg ble ansvaret for andrelinjetjenesten fra 2004 overført fra fylkeskommunene (og Oslo kommune) til staten. Den statlige barne-, ungdoms- og familieetaten har nå ansvaret for tiltak rettet mot disse gruppene i hele landet. Etaten har hovedkontor i Oslo og fem regionkontorer. For barnevernet har imidlertid Oslo kommune som eneste kommune i landet beholdt ansvaret for andrelinjetjenesten.

Det er et betydelig behov for å bedre samordningen mellom den kommunale sosialtjenesten og de statlige arbeids- og velferdstjenestene. Dette er nå forutsatt ivare tatt gjennom NAV-reformen som skal være gjennomført i 2010, med lokale NAV-kontorer som dekker alle kommunene.

Innenfor sosiale tjenester er omfanget av utfordringene for Oslo større enn i alle andre kommuner. Kommunen har også en stor kompleksitet

ved at mange personer har behov for ulike typer kommunale tjenester.

### 6.2.4 Videregående opplæring

En sentral problemstilling knyttet til videregående opplæring er hvordan Oslo kommune og Akershus fylkeskommune samordner sine tilbud slik at elevene og de utdanningsøskende får oppfylt sine ønsker og rettigheter og de samlede ressursene innenfor videregående opplæring utnyttes best mulig.

I Osloregionen synes det å foreligge to utfordringer knyttet til dimensjonering innenfor videregående opplæring. For det første er det en utfordring å holde tritt med elevtallsutviklingen, noe som gjelder alle fylkene i Osloregionen, men Akershus aller mest. For det andre er det en utfordring å skaffe nok læreplasser, noe som skjer i et samspill mellom utdanningsmyndighetene og partene i arbeidslivet. Her dreier det seg om å se behovene på tvers av grensene i sammenheng, slik at både arbeidslivets kompetansebehov og elevens utdanningsvalg kan imøtekommes. Samarbeidsavtalen i Oslo og Akershus griper fatt i disse styringsutfordringene og vil kunne legge til rette for å møte dem.

I tillegg er det en styringsutfordring å tilpasse linjestrukturen og formidle læreplasser i samsvar med elevenes og lærlingenes ønsker. Dette er særlig en utfordring innenfor fagopplæringen. Det kan tenkes at disse utfordringene håndteres lettere innenfor en større region enn innenfor hvert fylke.

Forbedringsmulighetene og utfordringene innenfor videregående opplæring i Oslo og Akershus ser imidlertid i hovedsak ut til å møtes med virkemidler som hver av utdanningsmyndighetene rår over.

### 6.2.5 Hovedkonklusjoner når det gjelder styringsutfordringer

Hovedkonklusjonen er at dagens organisering ikke legger godt nok til rette for å løse grenseoverskridende offentlige oppgaver i samsvar med viktige samfunnsmessige mål og regionens egne mål. Gjeldende organisering og ansvarsfordeling ivaretar heller ikke behovet for en god demokratisk styring og kontroll over denne oppgaveløsningen.

Styringsutfordringene gjør seg sterkest gjeldende innen regionale areal- og transportoppgaver i regionen og er sterkt knyttet til de lovpålagte oppgavene som i dag skal løses av kommuner og

fylkeskommuner. Hovedproblemet er knyttet til manglende horisontal og tverrsektoriell samordning mellom eksisterende regionale areal- og transportoppgaver i kommunesektoren. Det er i tillegg pekt på behov for vertikal samordning i forhold til visse definerte statlige oppgaver. Det vertikale samordningsbehovet er i hovedsak begrenset til transportsektoren.

Styringsutfordringene dreier seg i mindre grad om tjenesteproduksjon innenfor velferdssektorene. Samordningsbehovene innenfor helsetjenesten dreier seg om intern statlig samhandling mellom de statlige helseforetakene og mellom staten og kommunenes primærhelsetjeneste.

Konsekvensene av styringsutfordringene er at innbyggerne må bære omkostningene med at løsningene blir dyrere enn de kunne ha vært og at kvaliteten på tjenestene ikke er så god som de kunne ha vært. De styringsutfordringene som er påpekt innenfor flere felt, vil kunne ha uønskede virkninger for både miljøkvaliteter, kostnadseffektiviteten i tjenesteproduksjon, tilgangen på felles rekreasjonsområder og det samlede omfanget av offentlige tjenester. I en raskt voksende Oslo-region vil slike ulemper berøre svært mange innbyggere og de økonomiske belastningene for offentlig sektor, privat næringsliv og husholdninger kan bli stort.

### 6.3 Alternative styringsmodeller

I dette avsnittet skisseres og drøftes alternative styringsmodeller til dagens organisering. Dette er alternativer som regjeringen anser som mest aktuelle og som også har vært gjenstand for diskusjon mellom aktørene i regionen. Aktørene i Osloregionen står imidlertid fritt til å diskutere også andre styringsmodeller enn disse fire som presenteres her. Hovedproblemstillingen er hvordan offentlig myndighetsfordeling kan organiseres på en annen måte enn i dag, slik at det gir bedre samordning, bedre demokratisk styring, økt gjennomføringsevne og effektiv oppgaveløsning. De alternative modellene er følgende:

1. Regionmodell, etablering av et nytt regionalt forvaltningsnivå
2. Modifisert regionmodell
3. Særorgan for hovedstadsregionen
4. Pålagt regionalt plansamarbeid med hjemmel i plan- og bygningsloven

Det enkelte alternativ skisseres og vurderes i lys av hvordan det berører følgende forhold: demo-

krati, kommune- og fylkesinndelingen, oppgavefordelingen, oversiktlig forvaltning og tilrettelegger for å løse styringsutfordringene i regionen med særskilt vekt på areal og transport. Drøftingen tar utgangspunkt i dagens oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene.

#### 6.3.1 Regionmodell, etablering av et nytt regionalt forvaltningsnivå

Denne modellen innebærer at det opprettes et nytt direkte folkevalgt organ på regionalt nivå, med selvstendig beslutningsmyndighet for regionale oppgaver, egen administrasjon og direkte beskatningsrett, etter samme modell som dagens fylkeskommuner. Modellen tar utgangspunkt i en sammenslutning av Oslo og Akershus, men kan også ha et større geografisk nedslagsfelt enn dette og omfatte flere fylkeskommuner.

##### *Virkninger av modellen*

En styrke ved denne modellen er at den gir brede prioriteringsmuligheter og skaper gode muligheter for desentralisering av statlige oppgaver. Regionen vil være godt egnet til å løse horisontale og sektorielle samordningsbehov. Det er også en styrke ved denne modellen at den forutsetter direkte valg av politikere som står direkte ansvarlig overfor velgerne. Modellen innebærer direkte demokratisk kontroll og styring med oppgaveløsningen i regi av de folkevalgte organene. Modellen vil gi en oversiktlig forvaltning og et forvaltningssystem der oppgavene løses av generalistorganer og ikke spesialistorganer.

Regionmodellen vil innebære at Oslo mister sine fylkeskommunale oppgaver og blir likestilt med de øvrige kommunene i regionen. En konsekvens av at Oslo kommune for eksempel mister videregående opplæring er at det organisatorisk sett ikke lenger ligger like godt til rette for å hente ut vertikale samordningsgevinster i Oslo gjennom å se utdanningsløpet for grunnskole og videregående opplæring i sammenheng.

Denne modellen vil også innebære at Oslos innbyggere vil få fire forvaltningsnivåer (bydel, kommune, region og stat) med direkte valg å forholde seg til. Det er fra 2007 innført direkte valg til bydelene i Oslo. Sett fra et innbygger- og næringslivsperspektiv vil dette trolig være en modell som framstår som oversiktig og tydelig.

Av nordiske erfaringer kan det vises til at man i 1971 i Stockholm gjennomførte en reform som innebar at de landstingskommunale oppgavene i

Stockholm ble overført fra kommunen til landstinget. De mest sentrale funksjonene var sykehus, regional planlegging og kollektivtrafikk. Landstingets virksomhet dekker byovergripende funksjoner i Stockholmsregionen. «Regional Utviklingsplan for Stockholmsregionen» (RUF) trådte i kraft i 2002 og gjelder fram til 2006. Planen omfatter et bredt spekter av temaer. Agenda og Asplan Viak vurderer forvaltningsløsningen i Stockholmsregionen som robust for å håndtere regional oppgaveløsning.

### 6.3.2 Modifisert regionmodell

Innenfor denne modellen er utgangspunktet at det dannes en ny direkte folkevalgt region som i regionmodellen, men at Oslo kommune beholder ansvaret for barnevern og de fylkeskommunale oppgavene de har i dag som ikke er grenseoverskridende, dvs. videregående opplæring, kulturminnevern og tannhelse. Regionale areal- og transportoppgaver overføres til den nye regionen som har et større geografisk nedslagsfelt.

Når det gjelder representasjon til regiontinget vil alle regiontingsrepresentantene ha beslutningsrett over samtlige av regionens oppgaver. I prinsippet er representantene valgt av og for hele regionen uansett bosted. Det innebærer at Oslos regiontingsrepresentanter i prinsippet vil ha innflytelse og ansvar for tilbudet innen de nåværende fylkeskommunale oppgaver i Akershus.

Siden Oslo kommune selv har ansvaret for videregående opplæring, kulturminnevern og tannhelse vil det være uheldig at Oslos regiontingsrepresentanter kan være med å fatte vedtak som gjelder videregående opplæring, kulturminnevern og tannhelse for Akershus' befolkning. I en slik modell vil det derfor trolig være nødvendig med øremerket finansiering fra staten av disse oppgavene.

Regiontinget som helhet vil ha ansvar for de grenseoverskridende oppgavene (plan, areal og transport) og gjøre prioriteringer på disse områdene innen for en felles økonomisk ramme.

#### *Virkninger av modellen*

Denne modellen kan sies å være fragmentert og noe uoversiktlig i et innbygger- og næringslivsperspektiv fordi Oslo kommune beholder videregående opplæring, kulturminnevern og tannhelse, og den nye regionen (Oslo og Akershus) får dermed ikke et helhetlig ansvar for disse områdene.

Modellen innebærer at det blir vanskelig å pri-

oritere mellom de grenseoverskridende oppgavene som har hele regionen som nedslagsfelt og de øvrige oppgavene (videregående opplæring, kulturminnevern og tannhelse).

Modellen vil, i likhet med alternativ 1. regionmodellen, bedre forutsetningene for å løse styringsutfordringene i regionen innen areal og transport.

### 6.3.3 Særorgan for Osloregionen

Dette alternativet innebærer at det etableres et indirekte valgt organ som har selvstendig beslutningsmyndighet for utvalgte regionale oppgaver (lovpålagte oppgaver). Et slikt særorgan vil være en selvstendig juridisk enhet, med selvstendig økonomi og egen administrasjon. Deltakerne i et slikt samarbeid vil kunne være Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og eventuelt andre kommuner og fylkeskommuner i regionen dersom det anses som hensiktsmessig. Representantene i styringsorganet velges av de enkelte aktorene (fylkesting og kommunestyre).

Modellen forutsetter ikke endringer i kommune- og fylkesinndelingen. Når det gjelder oppgavefordelingen kan man tenke seg at det vil være hensiktsmessig å legge kollektivtransport og arealplanlegging til et slikt organ. Særorganet kommer i utgangspunktet som et tillegg til gjeldende forvaltning. Organisasjonsformen er ikke hjemlet innenfor dagens regler for interkommunalt samarbeid og vil heller ikke kunne hjemles innenfor de nye reglene om vertskommunemodell med og uten nemnd, jf. Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)* og Innst. O. nr. 21 (2006-2007). Det må derfor utformes et særskilt lovgrunnlag som eventuelt kan hjemle en slik modell.

#### *Virkninger av modellen*

Modellen legger til rette for en bedre løsning av de regionale areal- og transportoppgavene og vil være mer beslutningseffektiv enn dagens organisering. En svakhet ved modellen er at særorganet kommer i tillegg til eksisterende forvaltning, og bidrar dermed til en mer uoversiktlig offentlig forvaltning. Organet vil bli indirekte finansiert.

Modellen innebærer at styring og kontroll overføres fra direkte folkevalgte organer til organer som er indirekte valgt. Modellen kan bidra til å øke sektorisering av offentlig forvaltning, og det vil fortsatt være behov for samarbeidsfora for

regionen for øvrig. Modellen forutsetter at særorganet gis relativt vide fullmakter, og det vil være et demokratisk problem at innbyggerne i Oslo og Akershus ikke lenger har direkte folkevalgt innflytelse på løsningen av sentrale regionale oppgaver. Forholdet mellom særorganet og de direkte valgte organer kan også innebære utfordringer.

Ut fra dagens oppgaveportefølje vil en annen uheldig konsekvens ved denne modellen være at det i hovedsak bare vil være videregående opplæring, kulturminnevern og tannhelsetjeneste som er underlagt direkte folkevalgt styring i Akershus fylkeskommune, gitt at areal, transport og vei legges til særorganet. Særorganets inndeling bør følge framtidige regiongrenser. Når det gjelder desentralisering av eventuelle ytterligere oppgaver til regionene (eventuelt bare Oslo og Akershus) vil det måtte vurderes om oppgavene skal legges til særorganet eller til berørte fylkeskommuner/Oslo kommune. I utgangspunktet vil det imidlertid være mest aktuelt å legge oppgaver tilknyttet arealplanlegging og transportsektoren til særorganet.

Når det gjelder nordiske erfaringer kan det vises til at man i København har lagt ned samarbeidsråd og særorganer i København to ganger i løpet av en 20 års periode. Dette gir grunn til å tenke nøye gjennom om valg av en slik reformstrategi i Osloregionen vil kunne lede fram til varige løsninger. Dannelsen av et særorgan vil kunne legge til rette for bedre oppgaveløsning innenfor areal- og transportpolitikk, men med sine demokratiske og styringsmessige ulemper vil organet kunne betraktes mer som en mellomløsning enn en varig løsning på utfordringene.

#### **6.3.4 Pålagt regionalt plansamarbeid med hjemmel i plan- og bygningsloven**

Forslaget til bestemmelser om regional planlegging, jf. kapittel 4, gir en region virkemidler til å utarbeide og vedta planer som blant annet kan omfatte hovedtrekkene i utbyggingsmønster og samferdselsløsninger. Dette er en videreføring og utvidelse av bestemmelsen i dagens plan- og bygningslov om samarbeid mellom fylkekommuner og interkommunalt plansamarbeid og den måten fylkesdelplanlegging i dag drives på i enkelte fylker.

Miljøverndepartementet kan også etter gjeldende plan- og bygningslov pålegge slikt samarbeid. Departementet kan gi bestemmelser om hva det skal samarbeides om, hvilket geografisk område som skal omfattes av samarbeidet og

hvordan det skal samarbeides. Før slike bestemmelser gis, skal vedkommende fylkeskommuner ha hatt anledning til å uttale seg.

Samarbeidet kan avgrenses til å omfatte de oppgavene som er av størst betydning for å løse styringsutfordringene (for eksempel overordnet transportnett, byutviklingsretninger, arealbruk/lokaliseringsprinsipper). Samarbeidet kan ha et felles forberedende organ for utarbeiding av et samordnet planforslag og oppfølging av planvedtakene. Det er fylkestingene (regionene) som behandler og fatter planvedtak for «sine» områder.

Uenighet om løsningene i forhold til statlige organer og kommuner løses ved at spørsmålet foreligger Miljøverndepartementet som avgjør saken.

Det kan også være aktuelt å gi staten myndighet til helt eller delvis å overta de oppgavene planadministrasjonen i kommunen og regional planmyndighet har med å organisere planarbeidet og utarbeide planforslag på områder der staten, regional myndighet og kommunene har et felles ansvar for å løse planoppgaver av regional eller nasjonal betydning, herunder samordnet areal- og transportplanlegging. Det kan legges opp til at Kongen ved forskrift fastsetter hvilke oppgaver, områder og myndigheter dette gjelder. Planvedtak skal fortsatt fattes av regionene (fylkesting), eventuelt kommunestyrene.

#### *Virkinger av modellen*

Pålagt plansamarbeid kan være et virkemiddel for å bidra til en mer samordnet areal- og transportplanlegging i Osloregionen. En svakhet ved denne modellen er at den bygger på relativt tunge samarbeidsprosesser. Det forutsettes at det må fattes nødvendige vedtak i respektive politiske organer som understøtter en felles overordnet planstrategi. Dersom samarbeidet ikke lykkes i den forstand at planvedtakene ikke er forenlige, vil imidlertid plan- og bygningsloven gi staten ved Miljøverndepartementet et klart ansvar knyttet til å avklare uenigheten.

Bestemmelsen om plansamarbeid forutsetter at det er politisk vilje til å pålegge regionale myndigheter å samarbeide, samt angi på hvilke område det skal samarbeides og eventuelt på hvilken måte. Ordningen innebærer at man fra regionale statsetaters side må delta aktivt i plansamarbeidet og varsle sentrale myndigheter om problemer som krever avklaring. Samarbeid om forberedelse av planvedtak kan også skje frivillig, dvs. uten pålegg fra staten.



Denne modellen er basert på dagens styrings-system og grenser og endrer ikke ansvarsfordelingen mellom myndigheter når det gjelder å fatte planvedtak eller oppfølging av planene. Modellen kan bidra til helhetlige løsninger innenfor areal- og transportplanlegging, men vil ikke bidra til en mer oversiktlig forvaltning verken for innbyggerne eller for aktørene i regionen som sådan.

En kan innenfor denne modellen tenke seg at eventuelle statlige oppgaver (innen transport) kan desentraliseres til Oslo og Akershus under forutsetning at de skal være gjenstand for systematisk samarbeid. Dette vil bidra til å bedre den vertikale samordningen mellom det regionale nivået og staten.

Sett fra et demokratiperspektiv forutsetter modellen en mer aktiv statlig medvirkning og innflytelse i den regionale oppgaveløsningen enn i dag.

### 6.3.5 Samlet vurdering av de fire alternativene

Alle de fire modellene inneholder mekanismer som bedrer mulighetene til å håndtere de styringsutfordringene som er skissert, om enn i varierende grad. Det er store forskjeller knyttet til de prinsipielle egenskapene ved modellene, og det dreier seg særlig om demokratisk forankring og styring, effektivitet og oversiktighet i forvaltningen. I modell 1 og 2 legges beslutningen om regional plan til regiontinget. I modell 3 frikobles planbeslutningene fra de ordinære planmyndigheter og forvaltningssystemer. I modell 4 fattes planbeslutningene i de folkevalgte organene i de regionene som samarbeider. Modell 3 og 4 forutsetter en sterkere aktiv statlig medvirkning i den regionale oppgaveløsningen enn modell 1 og 2.

## 6.4 Erfaringer fra de nordiske landene

Når det gjelder Osloregionens organisering og utviklingsmuligheter er det naturlig å innhente erfaringer først og fremst fra de nordiske landene. De nordiske storbyregionene har vært stilt overfor til dels likartede utfordringer knyttet til å håndtere vekst, utvikle effektive og miljøvennlige transport- og trafikksystemer, helhetlig planlegging av byutvikling og utbyggingsmønstre. Storbyene er også preget av økende utfordringer knyttet til sosial inkludering og integrering. I rapporten *Alternative styringsmodeller i Osloregionen* (Agenda og Asplan Viak 2005b) omtales følgende

kommuner som storbyer: Stockholm, København, Helsingfors, Oslo, Malmø og Göteborg.

I alle de nordiske landene finnes det eksempler og erfaringer med ulike modeller for organisering av byovergripende oppgaver.

### Frivillige samarbeidsmodeller

Det finnes en rekke eksempler på ulike former for frivillig samarbeid. Før sammenslutningene mellom landsting og län i Skåne, var det frivillig samarbeid både mellom de to landstingene og mellom landstingene og Malmø kommune, som sto utenfor landstinget. Tilsvarende samarbeid var det mellom en rekke landsting i Vest Sverige, før landstingene ble sluttet sammen der. Mälardals-samarbeidet i Stockholmsregionen omfatter fem landsting med til sammen nær tre millioner innbyggere.

I Helsingfors finnes en rekke former for samarbeid mellom kommunene, basert på frivillighet. Også i Osloregionen er det mange eksempler på slike samarbeidsmodeller, både mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, jf. tidligere omtale i dette kapitlet.

### Særorgan

I alle byene finnes eksempler på særorganer med ulik grad av myndighet. Hovedstadsrådet i København (1974-79) var et indirekte valgt organ, opprettet etter en egen lovgivning, og med ansvar for koordinering av regionale spørsmål på tvers av amtskommunene og de to Københavnskommunene.

Hovedstadsregionens utviklingsråd (HUR) har hatt en tilsvarende rolle i perioden 1999-2005, innenfor rammen av en egen lovgivning. Videre har det i Københavnregionen også vært særorganer for enkeltoppgaver, regulert gjennom egne lover. Både Hovedstadens Trafikkselskap og Hovedstadens Sykehusfelleskap er eksempler på slike særorganer. De har vært indirekte styrt og finansiert av de deltakende kommuner og amtskommuner. Sykehusfelleskapet omfattet i tillegg også staten.

### Tonivåmodeller

Det er også en rekke eksempler på tonivåmodeller i den nordiske storbyhistorien. I Finland eksisterer det ikke et selvstendig mellomnivå i forvaltningen. Samarbeidet mellom de fire bykommunene i hovedstadsområdet i Finland (SAD), er et

eksempel på hvordan nærregionale byoppgaver løses i en slik modell. Videre har alle storbyene hatt særskilt dobbeltstatus, dvs. at de er kommuner som også ivaretar landstings-, fylkeskommunale eller amtskommunale oppgaver. Det gjelder:

- Stockholm kommune før reformen i 1971
- Malmö kommune før länssammenslutningen i Skåne
- Göteborg kommune før länssammenslutningen Västra Götaland
- København og Frederiksberg kommune fram til regionreformen iverksettes i 2007
- Oslo kommune

#### *Brede generalistorganer på regionalt nivå*

I flere av de samme byregionene har senterkommunene inngått i brede generalistorganer på regionalt nivå. Det gjelder Stockholm kommune, som ble en ordinær kommune innenfor Stockholms läns landsting i 1971. Tilsvarende endringer er gjennomført for Malmö og Göteborg, etter at

länene er sluttet sammen og bykommunenes landstingsoppgaver er overført til de nye landstingene. Også den forestående regionreformen i Danmark innebærer slike endringer for henholdsvis København og Frederiksberg kommuner.

Reformarbeidet i de nordiske landene ser ut til å bevege seg i retning av brede generalistorganer, med unntak av Finland som holder fast ved sin tonivåmodell og samkommuneinstituttet. I reformarbeidet i Sverige kobles diskusjonen også mer direkte til samordningsreformer innenfor regional statsforvaltning.

Erfaringen fra de andre nordiske landene indikerer at denne typen prinsipielle egenskaper har betydning for om selve forvaltningsorganiseringen er robust eller om den blir et tilbakevendende tema. Det er neppe de to storbyenes ulike forutsetninger og utgangspunkt som alene kan forklare hvorfor forvaltningsløsningen i Stockholm framstår som mer vellykket enn i København. Det henger trolig også sammen med egenskapene til de modellene som er valgt.

## 7 Valg

### 7.1 Innledning

Det skal gjennomføres direktevalg til det folkevalgte regionale nivået, og med strukturendringer på regionalt nivå må det også foretas en vurdering av om det bør gjøres endringer i valgkretsinnndelingen. Det enkelte fylke utgjør i dag, i tillegg til å være valgkretser ved valg til fylkesting, også valgkretser ved valg til Stortinget. Endringer i innndelingen på regionalt nivå aktualiserer derfor spørsmålet om endringer i kretsinnndelingen ved stortingsvalg.

Størrelsen på de nye regionene vil være én av de faktorer som må vektlegges i spørsmålet om hvilken valgkretsinnndeling som er mest hensiktsmessig ved valg til regionting. Jo større regioner, desto flere forhold taler for å dele opp regionen i valgkretser.

Spørsmålet om valgkretsinnndelinger er kompleks der ulike faktorer må vurderes. En hensiktsmessig valgkretsinnndeling kan ikke vurderes isolert, men må diskuteres i lys av ulike komponenter som inngår i en valgordning. I dette kapitlet gis derfor først en oversikt over de ulike komponenter og deres betydning. Deretter foretas en gjennomgang av ordningen ved valg til Stortinget og de vurderinger som er gjort rundt valget av denne ordningen. En gjennomgang av de ulike komponentene knyttet til regiontingsvalg er gjort i kapittel 7.4. Regjeringen gir sin vurdering i kapittel 7.5.

I dette kapitlet gir regjeringen også sin tilrådning om ulike forhold ved gjennomføringen av fylkestingsvalget i 2007.

### 7.2 Valgordning – generelle hensyn

Valg til folkevalgte organer er i hovedsak basert på forholdstallsprinsippet. Formålet er å sikre et visst samsvar mellom et partis stemmetall og det samme partiets andel av mandatene. Hovedregelen er at et parti skal representeres i organet i forhold til den eksakte (eller nesten eksakte) andelen stemmer som partiet har fått. De fleste land i Europa benytter seg av proporsjonale valgordning

ger. Variasjonen mellom landene og de ulike valg-systemene er imidlertid stor.

Proporsjonale valgsystemer varierer først og fremst langs to dimensjoner. Først i måten en prøver å finne et best mulig samsvar mellom stemmetall og mandattall, og deretter med hensyn til om velgerne, i tillegg til å velge mellom ulike partier eller lister, kan velge mellom individuelle kandidater.

Ved utformingen av valgordningen, både ved stortingsvalg og regiontingsvalg, må flere komponenter ivaretas. Disse komponentene reiser viktige, og ulike prinsipielle spørsmål: valgkretser og mandatfordeling, utjevningsmandater, fordelingsmetoder, sperregrensener og personvalg.

#### 7.2.1 Valgkretser og mandatfordeling

Det er to grunner til at valgkretsene er viktige: For det første brukes det valgkretser for å ivareta lokale interesser. Det stilles ulike lister i den enkelte krets. Det kan være et krav om at listekandidatene må være registrert bosatt i kretsen. For det andre har antallet valgkretser innvirkning på hvor politisk proporsjonalt valgresultatet blir i det organet det skal velges representanter til.

Øker antallet representanter som skal velges i en gitt valgkrets, minsker antallet stemmer som et parti trenger for å bli representert. Det er lettere å fordele mandatene på partiene på en rettferdig måte når valgkretsene er få og store. Det er derfor best samsvar mellom stemmer og mandater der hele det politiske organets nedslagsfelt utgjør én valgkrets. Det vanlige er likevel, til tross for et mindre proporsjonalt resultat, at landet/regionen av lokale hensyn deles inn i valgkretser.

Spørsmålet om hvor mange mandater det skal velges fra hver enkelt valgkrets, og hvordan fordelingen skal være på de forskjellige kretsene er prinsipielt, og handler om hvor geografisk proporsjonal valgordningen skal være. Sagt på en annen måte; skal en stemme telle det samme uavhengig av hvor den er avgitt rent geografisk? Utgangspunktet for fordelingen kan være antallet stemmeberettigede eller antallet innbyggere i hver enkelt valgkrets. Et sentralt prinsipp i norsk valglovgiv-

ning har vært at utkantstrøkene skal være forholdsvis sterkere representert enn de mer sentrale deler ved valg til Stortinget.

### 7.2.2 Utjevningsmandater

Ved utforming av valgordningen må det også tas hensyn til om det skal innføres en utjevningsmandatordning. Det må tas stilling til hvor mange utjevningsmandater en eventuelt skal ha, og hvordan disse skal fordeles. Hensikten med utjevningsmandatene er å skape et bedre samsvar mellom mandatfordelingen og stemmefordelingen. Utjevningsmandatene skal altså bidra til å utjevne mandatene på de politiske partiene. Måten utjevningsmandatene fordeles på har i tillegg en viss effekt på den geografiske mandatfordelingen. Det er også mulig å innføre en utjevningsmandatordning for utelukkende å utjevne geografiske skjevheter i valgordningen.

### 7.2.3 Fordelingsmetoder, sperregrenser og personvalg

Valgordningen må ta stilling til hvordan de enkelte partienes stemmer skal gjøres om til konkrete mandater. I enhver valgordning er det et minimumskrav med hensyn til hvor mange stemmer et parti må ha for å bli representert. Det er således innebygget uformelle sperregrenser i de metoder som benyttes for å regne stemmer om til mandater. Det er ikke mulig å få fram et folkevalgt organ der forholdet mellom stemmer og mandater er eksakt det samme for alle partier som stiller til valg.

I Norge benyttes det, både ved stortingsvalg og fylkestingsvalg, en deletallsmetode der en serie deletall legges til grunn (St. Lagués modifiserte metode). St. Lagués modifiserte metode innebærer at hver listes stemmetall skal divideres med deletallene 1,4 – 3 – 5 – 7 – 9 osv. Den første representantplassen tilfaller den listen som har den største kvotienten, andre plass tilfaller den listen som har den nest største kvotienten osv. Valg av fordelingsmetode har betydning for hvor matematisk rettferdig eller politisk proporsjonalt valgresultatet blir.

Formålet med formelle sperregrenser er at partier som ikke får en viss prosentandel av stemmene, enten på distriktsnivå eller nasjonalt, ikke skal oppnå representasjon i aktuelt organ. Prinsipielt sett er dette en måte å premiere større partier på bekostning av de mindre. Det opereres med to ulike former for sperregrenser: 1) sperregrenser som avgjør om et parti blir

representert i aktuelt organ og 2) sperregrenser som bestemmer om et parti får delta ved beregning av utjevningsmandatene.

Diskusjonen om formelle sperregrenser er naturlig knyttet til spørsmålet om valgkretsens størrelse. Hvis det skal velges få mandater fra en valgkrets, samtidig som det er mange partier som konkurrerer om disse mandatene, vil det være vanskelig å vinne ett mandat. I slike tilfeller vil de uformelle sperrene gjerne være relativt høye. Det ligger også innebygget uformelle sperrer i fordelingsmetoden for beregning av mandater. Disse sperrene er relativt høye i Norge.

Valgordningen må også ta stilling til hvor stort innslag den skal ha av personvalg. I Norge kan velgerne uttrykke preferanser for individuelle kandidater. Systemet for dette er imidlertid ulikt ved riksvalg i forhold til lokalvalgene. Et system basert på et større innslag av personvalg legger forholdene til rette for at velgerne kan få gitt uttrykk for mer komplekse og nyanserte preferanser. Samtidig må det tas hensyn til at jo større innslag det er av personvalg, i større grad forrykkes partienes rangering av egne kandidater på listen. Effekten av personvalget kan også begrenses etter særregler.

## 7.3 Valgordningen ved stortingsvalg

### 7.3.1 Gjeldende rett

Valg til Stortinget reguleres av Grunnloven og valgloven med forskrifter. I henhold til Grunnloven og valgloven skal det velges til sammen 169 representanter, av disse velges 150 som distriktsmandater og 19 som utjevningsmandater. I Grunnloven § 57 heter det at landet ved valg til Stortinget skal deles inn i 19 valgkretser. Valgkretsene tilsvarende dagens fylker. Dette framgår imidlertid ikke av Grunnloven direkte. Grunnloven bestemmer i § 57 siste ledd at inndelingen i valgdistrikter og fordelingen av antall stortingsrepresentanter i hvert valgdistrikt fastsettes i lov. Regler blant annet om valgkretsens grenser og fordelingen av antall stortingsrepresentanter på hvert valgdistrikt finnes i valgloven kapittel 11.

Ved valg til Stortinget har gjeldende fylkesinndeling betydning i følgende tilfeller:

- a) Den er sammenfallende med dagens valgkretsinnndeling til stortingsvalg. Bestemmelser om dette finnes i valgloven § 11-1.
- b) Det skal velges 150 representanter til Stortinget som distriktsrepresentanter fra fylkene. Bestemmelser om dette finnes i Grunnloven.

- c) Antallet som velges fra hver krets beregnes hvert åttende år ut fra en poengberegning der det tas hensyn til innbyggertallet i den enkelte krets og kretsens geografiske størrelse. Beregningsmetoden for hvor mange mandater som skal velges fra hvert distrikt og når beregningen skal skje, er regulert i Grunnloven. Hvor mange mandater som skal velges fra hver valgkrets fastsettes av departementet med hjemmel i valgloven § 11-3. Gjeldende mandatfordeling ble fastsatt av departementet 25. mai 2004.
- d) Det skal velges en representant som utjevningsmandat i hver valgkrets, til sammen 19. Bestemmelser om dette finnes i Grunnloven.

Grunnloven § 59 fastsetter hvordan utjevningsmandatene skal fordeles mellom partiene. Siden antall utjevningsmandater skal være 19 og hvert fylke skal ha ett utjevningsmandat, må man bruke en beregningsmåte som gjør at ingen fylker får flere utjevningsmandater. Samtidig må man sikre at fordelingen partiene og fylkene imellom ikke fører til uheldige utslag.

Innslaget av personvalg ved stortingsvalg er lite. Velgerne kan endre rekkefølgen på kandidatene og stryke kandidater. Det må imidlertid være gjort endringer ved samme kandidat på femti prosent av stemmesedlene for at de skal få innvirkning på personvalget.

Dersom det skal gjøres endringer i de deler av valgordningen som er nedfelt i Grunnloven, herunder endringer i antall valgkretser ved stortingsvalg, krever dette grunnlovsendring. Slike endringsforslag må være fremmet innen utgangen av tredje år i stortingsperioden. Forslag må behandles innen utgangen av tredje år i påfølgende Storting.

### 7.3.2 Vurderinger som ligger til grunn for valgordningen ved stortingsvalg

#### *Innledning*

Valgordningen ved stortingsvalg ble gjennomgått av Valgløutvalget i NOU 2001: 3. Utvalgets forslag ble fulgt opp av departementet i Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) og fikk tilslutning i Stortinget, jf. Innst. O. nr. 102 (2002-2003) og Innst. S. nr. 209 (2002-2003).

Her gjennomgås kort de viktigste hensyn og vurderinger som ligger til grunn for den valgordningen som i dag gjelder ved valg til Stortinget.

Utgangspunktet for diskusjonen i Valgløutvalgets utredning var hvor representativ den norske

valgordningen bør være ut fra følgende dimensjoner: 1) En politisk dimensjon som går på hvor representativ valgordningen er sett i forhold til partienes faktiske stemmetall i de ulike valgkretsene. Partiene har hatt ulikt syn på hvor stort samsvar det skal være mellom et partis stemmetall og mandattall. 2) En geografisk dimensjon som går på hvor representativ valgordningen er sett i forhold til folketallet i valgkretsene og antallet mandater som skal velges fra de enkelte kretser.

#### *Valgkretsinnstillingen*

Valgløutvalget foretok ikke en nærmere drøfting av om det burde gjøres endringer i valgkretsinnstillingen ved stortingsvalg. De valgte å legge gjeldende 19 fylker til grunn ved innstillingen. Det samme gjorde man i Stortinget ved behandlingen av den nye valgloven. Kretsinnstillingen har lange historiske tradisjoner.

#### *Distriktsmandatene*

Fordelingen av distriktsmandatene reiser spørsmålet om i hvilken grad de ulike delene av landet er proporsjonalt representert, og eventuelt om det bør skje en geografisk utjevning av mandatene på de enkelte kretsene. Prinsippet om at det skal tas distriktpolitiske hensyn ved utforming av valgordningen har en lang tradisjon. Gjennom hele 1900-tallet ble det imidlertid foretatt enkelte endringer i mandatfordelingen ved stortingsvalg for å bøte på skjev geografisk fordeling. Bakgrunnen er endringer i bosettingsmønsteret som etter hvert har gitt en skjev fordeling av mandatene i forhold til innbyggertallet. Endringer har stort sett skjedd ved at antallet stortingsmandater har økt.

Valgløutvalget foretok en grundig og prinsipiell gjennomgang med hensyn til hvilke prinsipper som skal legges til grunn ved mandatfordelingen på landsbasis ved stortingsvalg. I følge utvalget vil en fordeling basert på folketall alene gi en betydelig geografisk utjevning av mandatene. Kombinasjonen av folketall og areal vil gi noe mindre effekt, men også denne beregningsmåten gir et mer geografisk proporsjonalt resultat. For utvalget var det dessuten viktig at begge alternativene tilførte valgordningen en dynamikk som gjør at det i framtiden vil bli tatt hensyn til vesentlige endringer i bosettingsmønsteret i den geografiske mandatfordelingen. Det ble derfor foreslått at det hvert åttende år skal foretas en ny mandatberegning for den enkelte valgkrets.

### Utjevningsmandater

Formålet med utjevningsmandatene er å sikre en forholdsmessig fordeling av mandatene på de politiske partiene. Antallet utjevningsmandater berører dermed først og fremst den politiske utjevningen av mandatene. Men måten utjevningsmandatene fordeles på har også innvirkning på den geografiske representasjonen.

Antallet utjevningsmandater ble i 2005 økt fra 8 til 19. Dette innebar ytterligere ett skritt mot en mer politisk proporsjonal valgordning. Det ble samtidig lovfestet at hvert fylke skulle ha ett utjevningsmandat hver. Utvalgets målsetting var en større geografisk utjevning i forhold til tidligere ordning.

### Fordelingsmetode og delingstall

Delingstallet i den beregningsmåte som benyttes ved omgjøring av stemmer til mandater, fungerer som en slags sperregrense. Den har betydning for hvor stor sannsynlighet det er for over-/underrepresentasjon for store og små partier. Viktige momenter kan være å redusere overrepresentasjonen til de største partiene, eller å hindre at organet blir fragmentert i mange småpartier.

Valglovutvalget foreslo å beholde fordelingsmetode og delingstall (modifisert Sainte-Laguë) ved stortingsvalg. Tallet 1,4 som første delingstall bidrar til å holde en viss grense mot småpartier, samtidig som en økning av antallet utjevningsmandater bidrar til bedre proporsjonalitet for de partier som kommer over sperregrensen.

## 7.4 Valgordningen ved valg til regionalt nivå

### 7.4.1 Innledning

Som vist til i kapittel 7.2 vil en valgordning bestå av ulike komponenter. I det følgende drøftes fordelere og ulemper ved ulike valgkretsinndelinger. Spørsmål knyttet til utjevningsmandatorordninger vil også bli berørt. I denne meldingen er det imidlertid ikke naturlig å foreta en nærmere vurdering av faktorer som sperregrenser, fordelingsmetode og personvalg. Disse spørsmålene vil man måtte komme tilbake til på et senere tidspunkt. For sammenhengens skyld gis det imidlertid innledningsvis en kort oversikt over gjeldende valgordning ved valg til fylkesting.

### 7.4.2 Gjeldende rett – fylkestingsvalg

Valg til fylkesting reguleres av valgloven med forskrifter. Fylkestingets medlemstall fastsettes med hjemmel i kommuneloven § 7. Fylkestinget fastsetter selv hvor mange medlemmer fylkestinget skal ha innenfor en ramme basert på antall innbyggere i fylket. Loven har ingen bestemmelser for maks antall medlemmer. I § 7 nr. 2 heter det:

«Fylkestingets medlemstall skal være et ulike tall, som fastsettes slik for fylkeskommuner med:

- a) ikke over 150 000 innbyggere, minst 19
- b) over 150 000, men ikke over 200 000 innbyggere, minst 27
- c) over 200 000, men ikke over 300 000 innbyggere, minst 35
- d) over 300 000 innbyggere, minst 43.»

Dagens valglovgivning bygger på at hver fylkeskommune utgjør én valgkrets ved fylkestingsvalg. De folkevalgte anses å representere hele befolkningen i valgdistriktet, og skal ikke være representanter for bestemte geografiske områder. Dette innebærer at det stemmes på lister og kandidater for hele kretsen under ett, det er ett valgoppgjør for fylket og representantene velges samlet fra fylkeskommunen som én enhet. Valgkretsen er utgangspunkt for mandatfordelingen.

Representantplassene i fylkestinget fordeles på grunnlag av de enkelte valglister samlede stemmetall i fylket. Som ved stortingsvalg benyttes Sainte Laguës modifiserte metode som fordelingsmetode. Det beregnes ikke utjevningsmandater ved fylkestingsvalg. Den tidligere utjevningsmandatorordningen ble fjernet med virkning fra valget i 2003.

Ved valget kan velgerne gi kandidater på valglisten én personstemme. For at personstemmene skal ha betydning for kandidat kåringen, må kandidaten ha fått et personlig stemmetall på minst åtte prosent av listens stemmetall.

### 7.4.3 Valgkretsinnvidlingen for det framtidige folkevalgte nivået

#### Innledning

Valgkretsinnvidlingen har flere konsekvenser for og må særlig diskuteres i lys av den partimessige og geografiske representasjonen. Regiontingene bør ha en politisk sammensetning som svarer til partienes styrkeforhold i regionen. Valgkretsinnvidlingen bør derfor utformes slik at det oppnås best mulig matematisk riktig fordeling av repre-

sentantplassene for de partier som deltar. Regiontinget bør også sammensettes slik at de enkelte geografiske områders interesser blir forsvarlig ivaretatt. Valgkretsinnstillingen bør derfor også være slik at det oppnås en rimelig geografisk fordeling av kandidatene i regionen. Skjev geografisk eller partimessig representasjon kan til en viss grad bøtes på gjennom en utjevningsmandatordning.

Flere faktorer kan være styrende for valgkretsinnstillingen. Dette kan være kommunegrenser, regiongrenser, strukturelle forhold, geografi, regional samhandling og innbyggertall. På regionalt nivå må også inndelingens betydning for å bygge opp identitet til nye regioner vurderes. Kretsene ved valg til regionalt nivå skal ikke gå på tvers av kommunegrensene.

Flere alternative valgkretsinnstillinger kan være aktuelle: Valgkretsen kan tenkes å sammenfalle med regiongrensen, det vil si at hver region utgjør en valgkrets. Det kan også tenkes opprettet flere valgkretser innenfor hver region, enten ved at det opprettes helt nye valgkretser eller at dagens fylker opprettholdes som valgkretser i regionen. Dette gir følgende alternativer:

1. Valgkretsen sammenfaller med regionen.
2. Hver region deles opp i flere valgkretser.

Innenfor hvert alternativ må det dessuten vurderes hvilken betydning størrelsen på regionene vil ha for valgkretsinnstillingen. Jo færre regioner, desto flere forhold kan tale for å dele opp regionen i flere valgkretser.

#### *Valgkretsen sammenfaller med regionen*

Dersom valgkretsen sammenfaller med regionen, vil dette sikre en god partimessig representasjon, siden løsningen innebærer at de samme valglistene stilles i alle kommuner i valgkretsen. Det foretas ett valgoppgjør for regionen samlet.

En region og en valgkrets vil fra starten av gi gode muligheter for å bygge opp en ny region og en ny regionidentitet. Ordningen vil legge til rette for at representantene som velges vil være representanter for hele regionen. utfordringen med denne løsningen er at regionen og valgkretsen i første omgang kan være en enhet velgerne ikke føler noen identitet til. Dersom antall regioner blir lavt, kan det også være problemer knyttet til at valgkretsen blir stor. Partienes organisasjonsstruktur må brytes opp og det må etableres nye. Her er det også av betydning at de enkelte kandidater på listene sannsynligvis vil være ukjente for svært mange velgere.

Alternativet med en valgkrets i hver region vil for en stor del tilsvare dagens ordning ved fylkestingsvalg. Det vil imidlertid være av stor betydning hvor mange regioner det etableres på landsbasis. Jo større regioner, desto flere forhold kan tale for å dele opp hver region i flere valgkretser. Dersom en tenker seg at landet deles inn i få regioner og hver region skal utgjøre én valgkrets, vil en kunne få svært store valgkretser i geografisk omfang. Dette gir utfordringer med hensyn til geografisk representasjonen. Det kan tenkes at størsteparten av de valgte representantene kun kommer fra en del av regionen, for eksempel regionsenteret, og at enkelte geografiske deler av regionen er tilsvarende dårlig representert. Den geografiske skjevheten kan også gi seg utslag ved at representantene gjerne ikke vil oppfattes som representanter for hele regionen. Svakheten kan til en viss grad bøtes på gjennom utjevningsmandater. En slik ordning vil imidlertid føre til et mer komplisert valgoppgjør, noe som vil gjøre det vanskelig, særlig for velgerne, å forstå hvordan representantene blir valgt.

Partiene vil her ha et ansvar for å sørge for en best mulig geografisk fordeling av kandidatene som settes opp på partienes valglistene. Dette kan være et viktig bidrag til å bøte på skjevhetene.

En skjev geografisk fordeling kan også til dels avhjelpest med regler om at en kommune i regionen kun kan være representert med et visst maks antall representanter i regiontinget, slik regelen var før det ble innført direktevalg til fylkestingene (Ingen kommune kunne ha mer enn 1/3 av fylkestingets samlede medlemstall.). En slik ordning gir imidlertid et komplisert oppgjørssystem. Dersom det etableres spesialregler i valgsystemet på denne måten, innebærer det at regelen gis forrang foran ordinær valgregel. Det kan gi uheldige utslag som betyr overprøving av velgernes personstemmer og partienes rangering på listene.

#### *Regionen deles opp i flere valgkretser*

En løsning der regionene deles inn i flere valgkretser vil kunne ivareta en god geografisk representasjon. Når regionen deles i flere valgkretser, betyr det at det stilles ulike lister i de ulike valgkretsene. Når det velges representanter fra ulike valgkretser, foretas kretsvis oppgjør. Ordningen gir imidlertid en dårligere partimessig representasjon. Regiontinget kan få en skjev politisk sammensetning. De største partiene kan bli overrepresentert og de små partiene underrepresentert. Dette misforholdet er størst dersom regionen

deles opp i små valgkretser uten utjevningsrepresentanter, men misforhold vil også kunne oppstå med større valgkretser og med utjevningsmandater. En politisk utjevningsmandatorrdning kan likevel til en viss grad bøte på svakheten.

Når regionen deles opp i valgkretser, må det velges et gitt antall kandidater fra hver valgkrets. Hver kommune i valgkretsen vil imidlertid ikke uten videre være garantert representasjon med mindre hver kommune utgjør en egen valgkrets. Alternativt kan det lovfestes at det skal velges representanter fra hver kommune. Dette vil imidlertid gi et svært komplisert valgoppgjør som gjør det vanskelig for velgerne å forstå hvordan kandidatene er valgt. Dette gir dessuten en skjevhet i geografisk representasjon fordi innbyggertallene i kretsene er svært ulike. En slik ordning vil tilsvarende medføre en spesialregel i valgordningen, noe som igjen betyr at velgernes preferanser og partienes rangering overprøves.

Med en ordning der regionene deles inn i flere valgkretser, unngås det en stor valgkrets. Særlig kan det være problematisk med en valgkrets dersom antallet regioner blir lavt og hver region følgelig tilsvarende stor.

Flere valgkretser gir større nærhet mellom velgerne og representantene, noe som også er viktig for velgernes kjennskap til kandidater på valglistene.

En løsning der hver region deles inn i flere valgkretser kan ha den ulempe at representantene vil kunne føle seg mer knyttet til og oppfatte seg mer som representant for sin valgkrets enn til regionen som enhet. Det kan hevdes at representantene dermed ikke vil ha det helhetsperspektivet på regionen som er nødvendig når en skal bygge opp nye fellesskap.

Dersom hver region skal ha flere valgkretser, kan dette gjennomføres ved at *dagens fylker* opprettholdes som valgkretser. En viktig fordel med å opprettholde fylkene som valgkretser er at det bevarer identiteten til dagens fylker som er godt befestet. En slik ordning er velgervennlig. Dagens valgkretsinnndeling har lange historiske røtter og tradisjoner, og velgerne er vant til å forholde seg til nettopp denne inndelingen i andre sammenhenger enn bare ved valg. Valgkretsene har dessuten en geografisk inndeling som fungerer bra.

Denne løsningen gjør det imidlertid ikke mulig at den framtidige regioninndelingen i noe omfang går på tvers av dagens fylker. Mindre endringer av enkelte av dagens valgkretser kan imidlertid tenkes.

En inndeling av regionene i flere valgkretser

kan også gjøres ved at det opprettes helt nye valgkretser (altså ikke en inndeling med utgangspunkt i dagens fylker). Dette kan gjøres uavhengig av størrelsen på regionene. Det må i tilfelle foretas en helt ny vurdering med hensyn til hvordan kretsene skal inndeles. Å gjennomføre en helt ny kretsinnndeling er en tung og krevende prosess, der flere hensyn må ivaretas. Det må vurderes hvordan kretsinnndelingen skal være i forhold til for eksempel innbyggertall, kommunesentra, geografi, om det bør settes et maks antall representanter fra hver valgkrets osv. Men en må også ta hensyn til at valgkretsene skal gi en best mulig partimessig og geografisk representativitet i det nye regiontinget. En kan for eksempel tenke seg at valgkretsen tilsvarende arbeids-, bo- og serviceregioner. Det er ikke et poeng rent valgteknisk at kretsene er av noenlunde lik størrelse, verken geografisk eller etter innbyggertall.

Fra velgernes ståsted vil en helt ny kretsinnndeling sannsynligvis ha negative effekter. Særlig gjelder dette dersom det er ulik kretsinnndeling ved de ulike valgene. For eksempel ved at det opereres med ulike inndelinger til stortingsvalget og regiontingsvalget. Nye valgkretser medfører også at det må etableres nye navn på de nye kretsene. Den tilvante kretsinnndelingen splittes opp.

Nye valgkretser vil dessuten bryte opp den identiteten innbyggerne har knyttet til dagens valgkrets. Dette er særlig uheldig dersom det samtidig gjøres begrensede strukturendringer på regionalt nivå.

#### 7.4.4 Utjevningsmandater

Antall valgdistrikter og antall mandater som skal velges fra hvert valgdistrikt, er av betydning for valgordningens proporsjonalitet. Behovet for utjevningsmandater til å jevne ut valgresultatet innenfor regionen vil variere med antall valgdistrikt.

En utjevningsmandatorrdning vil ha både fordeler og ulemper. Fordelene ved utjevningsordningen er at den kan bidra til at flest mulig av valgkretsene i en region blir representert i regiontinget. Dermed kan den bidra til å styrke regionens legitimitet som politisk enhet. En utjevningsmandatorrdning kan også sikre bedre representasjon for små partier i regioner som deles i flere valgkretser, og dermed bedre politisk representativitet. Det kan også tenkes en utjevningsmandatorrdning i regioner med bare én valgkrets.

En ordning med utjevningsmandater gjør valgoppgjøret mer komplisert, noe som kan oppfattes som et demokratisk problem. En annen ulempe er



at ordningen dels setter til side både partienes rangering av kandidater og velgernes personvalg.

## 7.5 Regjeringens vurdering

---

Etter regjeringens vurdering er det viktig å utforme valgordningen slik at de nye regiontingene gis en god politisk sammensetning og dermed en god partimessig representativitet i forhold til oppslutningen i hele regionen. Regjeringen legger også vekt på at valgordningen må sikre en god geografisk representasjon gjennom at alle deler av regionen gis mulighet for representasjon i regiontingene.

Regjeringen mener prinsipielt at valgkretsinn- delingen til regiontingsvalg bør være sammenfal- lende med inndelingen som benyttes ved stortings- valg. Dette er en fordel for velgerne, som dermed forholder seg til samme kretsinn- deling ved begge valgene, slik tilfellet også er i dag. Sammenhengen mellom valgkretsene ved de to valgene er viktig for politisk samhandling. Ulike valgkretsinn- delinger gir et svært uoversiktlig valg- system som kan være vanskelig å forholde seg til for velgerne. Regjeringen ser det som en verdi i seg selv at valgkretsene er sammenfallende. Dersom det gjøres endringer i valgkretsinn- delingen ved stortingsvalg, krever dette grunnlovsendring. Som følge av at grunnlov- sendringer tar tid, vil dette kunne bety at man i en overgangsperiode har ulik valgkretsinn- deling ved valg til folkevalgt organ på regionalt nivå og valg til Stortinget.

Dagens fylker har lange tradisjoner som valg- kretser både ved fylkestingsvalg og stortingsvalg. Dagens system gir en god balanse for fordeling av mandatene mellom de ulike delene av landet ved stortingsvalg.

Dersom den kommende diskusjonen av innde- lingen på regionalt nivå ikke gir grunnlag for en vesentlig reduksjon i antall regioner, mener regje- ringen det er mest hensiktsmessig at hver region består av én valgkrets. Blir det derimot gjennom- ført større strukturendringer i retning av et min- dre antall regioner, mener regjeringen mye taler for at hver region deles inn i flere valgkretser og at dagens fylker er utgangspunktet for valgkret- sinn- delingen.

Det er viktig at det regionale nivået gis et godt utgangspunkt for at de skal lykkes som et handle- kraftig politisk nivå. Dersom utgangspunktet er at hver region består av en valgkrets, vil det etter regjeringens vurdering sikre at det blir lagt til grunn et helhetsperspektiv på regionen. Regjerin-

gen ser at en oppdeling av regionen i flere valg- kretser øker faren for at det i for stor grad tas hen- syn til aktuelt geografisk område på bekostning av regionen som helhet. Regjeringen mener imid- lertid at det ikke er noen rimelig grunn til å anta at regionspolitikkerne ikke vil være i stand til å iva- reta helheten i politikken, selv om de i utgangs- punktet er valgt fra forskjellige valgkretser. En til- svarende ordning praktiseres jo også for stor- tingsrepresentantene ved stortingsvalget uten at dette går utover helheten i politikken.

## 7.6 Valg til fylkesting i 2007 – valgperiode

---

Forvaltningsreformen foranlediget tidligere i år spørsmål om valgperioden for sittende fylkesting burde forlenges med to år, eller om det skulle avholdes ordinært valg i 2007. Regjeringen signaliserte da at det skal avholdes valg til fylkesting i 2007. Prinsipielt mener regjeringen at en forlen- ging av virkeperioden kan oppfattes som et brudd på en «kontrakt» som inngås mellom velgere og representanter ved valg. I et valg gir velgerne poli- tikerne et mandat til å representere seg for en fire- årsperiode, og etter denne perioden skal velgerne ha muligheter til å kunne velge nye representanter. Dette er et viktig prinsipp i vårt demokrati.

Iverksettelsestidspunktet for endringer på regionalt nivå er som kjent 1. januar 2010. Det har foranlediget spørsmålet om de fylkesting som vel- ges i 2007 skal velges for en toårs- eller en ordi- nær fireårsperiode.

Dersom gjennomgang av strukturen på regio- nalt nivå viser at det blir få eller ingen strukturend- ringer, ser regjeringen ingen grunn til at det skal avholdes nytt valg i alle regioner på regionalt nivå i 2009. Regjeringen har derfor besluttet at represen- tanter som velges til fylkestinget ved valget i 2007, skal velges for en ordinær fireårsperiode.

Endringer på regionalt nivå fra 1. januar 2010 kan imidlertid gjøre det nødvendig med ekstraordi- nært valg til regionting i 2009 i hele eller deler av landet. Det kan skje dersom flere fylkeskommuner velger å slå seg sammen, eller dersom det gjøres endringer på tvers av fylkeskommunegrensene. Dersom den fylkesvise gjennomgangen viser at det skjer endringer på regionalt nivå som krever nytt valg, vil regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til lov som muliggjør dette. I tilfelle vil det bli aktuelt å avholde ekstraordinært valg i 2009 sammen med valg til Stortinget. Nødvendige lov- endringer vil eventuelt bli fremmet våren 2008.

## 8 Alternative modeller for det regionale folkevalgte nivået

### 8.1 Innledning

I kapittel 4 ble oppgaveporteføljen som er aktuell å overføre til regionene gjennomgått. Kapittel 8 omhandler tre ulike modeller for organisering av det regionale nivået: en forsterket fylkesmodell, en regionmodell og en mellommodell. Modellene tar utgangspunkt i en inndeling med ulikt antall regioner. Hver av modellene kan i utgangspunktet legges til grunn for å vurdere ny oppgavefordeling og inndeling på det regionale nivået i Norge.

Videre antakelser om konkret inndeling innenfor disse alternativene ligger ikke til grunn for vurderingen som gjøres i dette kapitlet. Det vil fortsatt være store variasjoner mellom regionene i de ulike modellene. Størrelsen, målt med ulike variabler, vil imidlertid i gjennomsnitt øke med et mindre antall regioner.

Som det gjøres nærmere rede for i kapittel 9, legges det opp til en egen, omfattende prosess i etterkant av framleggelsen av denne stortingsmeldingen, der fylkeskommunene selv, i samarbeid med kommunene, vil ha ansvaret for å tilrå hvilken modell for inndeling av det regionale nivået de anbefaler, i tillegg til å angi konkrete inndelingsalternativer for egen region.

Fokus i dette kapitlet er rettet mot egenskaper ved de ulike modellene, og hvilke konsekvenser modellene får for det regionale nivåets mulighet til å fylle sine forskjellige roller. En regionmodell med få regioner gir andre forutsetninger for hvilke oppgaver de nye regionene vil være i stand til å håndtere på en hensiktsmessig måte, enn en forsterket fylkesmodell med mange regioner. De ulike modellene kan også få ulike konsekvenser for valgkretsinnndelingen ved kommende region- og stortingsvalg. Videre må muligheten og behovet for desentralisering innad i den enkelte region vurderes i hver modell.

#### *Nærmere om desentralisering innad i regionene*

Som tidligere nevnt er det en forutsetning for reformen at den ikke skal føre til sentralisering innenfor de enkelte regionene. Utnyttelse av lokale fortrinn er av sentral betydning for at *hele*

regionens potensial skal kunne realiseres til beste for innbyggerne. Uavhengig av geografisk inndeling vil det være en utfordring å knytte sammen alle deler av en ny region på en måte som bidrar til å skape funksjonalitet og tilhørighet på sikt. En bosettingsstruktur som preges av flere sentra kalles gjerne en flerkjernet struktur (Selstad 2006). Flerkjernede regioner og lokalt nærvær bidrar til å skape økt legitimitet. Det skaper også mulighet for medarbeiderne som er ansatt i regionen til å arbeide i nærheten av bostedet, og gir dermed en sysselsettingseffekt i flere deler av regionen. Dette kan også bidra til å opprettholde en spredt bosettingsstruktur. Å sentralisere alle funksjoner i de nye regionene til ett senter vil etter regjeringens syn kunne være uheldig både med tanke på oppslutning om og funksjonaliteten til de nye regionene. Enkjernede regioner vil kunne gi svake forbindelseslinjer innad i regionene, og virke mot forutsetningen for reformen om å desentralisere og demokratisere.

Det vil ikke være en motsetning mellom et mål om desentralisering innad i regionen og eksistensen av ett sterkt senter i en region. Gjennom en desentralisering av funksjoner innad i disse regionene vil det imidlertid kunne skapes en balanse mellom flere tyngdepunkter. Dette vil styrke funksjonaliteten til hele regionen.

Mange regioner vil geografisk kunne komme til å bestå av mer enn ett av dagens fylker. Her blir det spesielt viktig å sikre en desentralisert struktur for å motvirke at noen av de tidligere fylkene blir eller kjenner seg forfordelt.

En desentralisert struktur i den enkelte region kan oppnås gjennom ulike grep. Sentra for de ulike ansvarsområdene kan fordeles til forskjellige lokaliteter i en region, men slik at ansvarsområder med faglige grenseflater samlokaliseres. Utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) skaper nye muligheter for kommunikasjon og samhandling innad og på tvers av forvaltningsnivåer og geografiske skiller. Dette gir økt fleksibilitet med hensyn til lokalisering. Ved å fokusere på en oversiktlig inngangsstruktur for brukerne, og legge til rette for gode samhandlingsarenaer mellom fagmiljøer for å

oppretholde, styrke og utvikle kompetanse, vil en desentralisering innad i regionen være realiserbar.

Et annet grep vil være å legge regionadministrasjonen utenfor et eventuelt dominerende regionsenter. Västra Götalandsregionen i Sverige har gjennomført en slik tenkning ved at regionadministrasjonen er lagt til Vänersborg i stedet for til Göteborg, som er regionens dominerende senter. Det er lagt til rette for en spredt organisasjon der regional administrasjon finnes ytterligere fem steder i regionen gjennom såkalte «Regionens hus». I henhold til en rapport fra Länsstyrelsen i Västra Götalands län og Västra Götalandsregionen (2006) har denne strukturen, «[...] väsentligt decentraliserad, [...] funnits sedan Västra Götalandsregionen bildades. Den har fungerat och det finns inga planer att ändra den.» Til et slikt bilde hører også regionens oppfatning om at innen den felles forvaltningskulturen som har utviklet seg i regionen, utgjør de regionale særtrekkene en berikelse for virksomheten. Dette er indikasjoner på at en vellykket desentralisert struktur kan bidra til å forene lokale særtrekk og slagkraftig helhetstenkning til beste for en utvikling som omfatter hele regionen.

## 8.2 Forsterket fylkesmodell

En forsterket fylkesmodell vil bestå av et antall regioner omlag tilsvarende dagens fylkeskommuner. Det vil være naturlig at regioninndelingen i denne modellen i hovedsak tilsvarende dagens fylkesinndeling, men at enkelte fylker kan slå sammen. Dette tilsier at størrelsen på de fleste regionene forblir uendret, både i antall innbyggere og geografisk utstrekning.

Ved at dagens inndeling i stor grad opprettholdes, videreføres også identiteten og tilhørigheten som innbyggerne har til fylket til de nye regionene. Næringsliv og frivillige organisasjoner som i stor grad har bygget opp en struktur rundt fylkesinndelingen, vil ikke måtte endre organisering og innretning vesentlig.

### Oppgaveportefølje

Mens kommunene og staten er den viktigste leverandøren av velferdstjenester, skal regionene være de sentrale regionale utviklingsaktørene, i tillegg til å ha ansvaret for videregående opplæring. For å kunne drive meningsfylt regional utvikling må regionene ha ansvar for tunge utviklingsoppgaver. Samtidig setter størrelsen på

regionene begrensninger på hvilke oppgaver det vil være hensiktsmessig å overføre fra staten til regionene. Både i den forsterkede fylkesmodellen og i de øvrige modellene ligger det til grunn at dagens fylkeskommunale oppgaver overføres til regionene, med mulig unntak av tannhelsetjenesten, som skal gjennomgå i en egen stortingsmelding som planlegges lagt fram våren 2007. I en forsterket fylkesmodell kan regionene videre få ansvar for følgende oppgaver (se kapittel 4 for en mer detaljert gjennomgang av innholdet i oppgavene på de ulike sektorene):

*Samferdsel:* Øvrige riksveger omklassifiseres til enten regionveger eller stamveger. Vegenes interregionale funksjoner skal tillegges vekt, men de øvrige riksvegene skal i det vesentligste overføres til regionene. Stamvegene vil fortsatt være et nasjonalt ansvar. Statens bevilgninger til øvrige riksveger som omklassifiseres til regionveger inngår i regionenes rammetilskudd.

*Næringsutvikling:* Eierskapet til Innovasjon Norge deles mellom staten og regionene. Staten skal være majoritetseier i selskapet. Delt eierskap vil gi regionene økt innflytelse på Innovasjon Norges virksomhet samtidig som selskapet opprettholdes som ett selskap med samlet ansvar for internasjonale, nasjonale og regionale virkemidler for næringsutvikling. Det opprettes videre regionale innovasjonsselskaper med ansvar for hoveddelen av SIVAs innovasjonsaktiviteter. Regionene kan delta som eiere i innovasjonsselskapene sammen med SIVA og eventuelt andre aktører. Dersom antall regioner framover blir om lag tilsvarende dagens antall fylkeskommuner, vil det være aktuelt at enkelte av de regionale innovasjonsselskapene dekker mer enn en region og følgelig har mer enn en region inne på eiersiden.

*Miljøvernområdet:* De fleste oppgaver som i dag tilligger fylkesmannen på miljøvernområdet, og som ikke er knyttet til tilsyn, klage, lovlighetskontroll og innsigelse, samt veiledning knyttet til dette, skal i utgangspunktet overføres til regionene. Dette må imidlertid vurderes nøye i hvert enkelt tilfelle, og det må skje i et omfang og på en måte som sikrer våre muligheter til å nå våre nasjonale miljømål og våre internasjonale miljøforpliktelser.

*Landbruk- og matområdet:* De fleste av fylkesmannens oppgaver på landbruks- og matområdet, med unntak av klagebehandling, kontroll med tilskuddsforvaltningen, innsigelse, lovlighetskontroll og enkelte saker med vedtaksmyndighet, skal i utgangspunktet overføres til regionene. Dette må imidlertid vurderes nøye i hvert enkelt

tilfelle, og det må skje på en måte som sikrer våre muligheter til å nå våre nasjonale landbrukspolitiske mål og våre internasjonale forpliktelser på området. Fylkesmannen får ansvar for veiledning av kommunene knyttet til de oppgavene som ivaretas av fylkesmannen.

*Marin sektor:* Oppgaver innenfor akvakulturforvaltningen – herunder hovedsakelig tildeling av oppdrettskonsesjoner til aktører – overføres til regionene. Videre overføres oppgaver knyttet til skolekvoter, kystsel, lokale fiskerireguleringer, tang og tare og kongekrabbe til regionene. Det legges fram en egen stortingsmelding om kongekrabbeforvaltning våren 2007.

*Kultur:* Regionene får ansvaret for å forvalte spillemidler til kulturbygg. Ansvaret for oppnevning av styreleder og noen styremedlemmer til region-/landsdelsteatrene, region-/landsdelsorkestrene, en del museer og knutepunktfestivalene kan overføres fra staten til regionene. Konklusjoner om regionenes ansvar på bibliotekfeltet trekkes når utredningen *Bibliotekreform 2014* har vært på høring. Regionene får større ansvar for turneleggingen av skolekonserter. Balansen mellom regionteatrenes turnevirksomhet og Riksteatret vurderes.

*Forskning og utdanning:* Innenfor noen områder der fylkesmannen i dag har oppgaver på grunnopplæringsområdet, foreslås disse overført til de nye regionene. Dette er enkelte oppgaver vedrørende nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (utenom eksamen), informasjon og veiledning til lokale skoleeiere og allmennheten om innhold, prinsipper og mål i den nasjonale utdanningspolitikken, kompetanseutvikling og kvalitetsutviklingsarbeid. Det er nedsatt et utvalg som skal vurdere studieforbundenes rolle. Det tas stilling til hvilket forvaltningsnivå som skal ha ansvar for tilskuddsforvaltningen for voksenopplæring etter at utvalget har presentert sin tilråding høsten 2007. Ansvar for drift og finansiering av fagskoleutdanningen overføres til regionene. Det opprettes regionale forskningsfond som supplerer de nasjonale FoU-virkemidlene. Ansvaret for grunnbevilgningene til de regionale forskningsinstituttene overføres til regionene.

*Regional planlegging:* Et sentralt grep i forvaltningsreformen er å styrke den regionale planleggingen som virkemiddel. Regionene pålegges å utforme en regional planstrategi som skal godkjennes av Kongen. Regionene gis, med noen særlige unntak, myndighet til å vedta bestemmelser som i en begrenset tidsperiode bandlegger arealbruken. Både berørte kommuner, regionale

statsorganer og Sametinget kan kreve at spørsmålet om bandlegging bringes inn for Miljøverndepartementet til avgjørelse. Regionale planer skal utformes i nært samarbeid med kommuner, regionale statsorganer og andre som er sentrale for å bidra til en bærekraftig utvikling i regionen.

I en forsterket fylkesmodell gir inndelingen korte avstander, nærhet og tilgjengelighet for innbyggere og næringsliv. Regionen får anledning til å drive utviklingsarbeid i tette partnerskap, med et større knippe tilgjengelige virkemidler enn dagens fylkeskommuner. Dette øker muligheten for en samordning og et samspill basert på tilpassning til lokale forutsetninger og preferanser. Forholdene ligger til rette for regionutvikling i en sammenheng som gir gode forutsetninger for å bygge legitimitet og skape resultater.

Det vil kunne bli stilt spørsmål ved om mellomnivået innenfor denne modellen får tilstrekkelig tyngde til å utgjøre et svar på utfordringene fylkeskommunene i dag har knyttet til rollen som regional utviklingsaktør. Det er imidlertid regjeringens vurdering at forslaget til samlet oppgaveportefølje for de nye regionene gir gode forutsetninger for at regionene skal kunne fylle sin rolle som regionale utviklingsaktører i en forsterket fylkesmodell. Etter regjeringens vurdering innebærer størrelsen på regionene først og fremst en begrensning i muligheten for at regionene kan tilføres vesentlige nye oppgaver utover det som skisseres ovenfor. Vurderingen av oppgaver innenfor ulike sektorer tilsier at ytterligere oppgaveoverføringer i stor grad forutsetter tyngre kompetansemiljøer, ressurstilgang og større nedslagsfelt enn det hovedparten av regionene i en forsterket fylkesmodell vil være i stand til å oppvise.

### *Valgkretsinnndeling*

I kapittel 7 redegjøres det for den veletablerte posisjonen valgkretsene som ligger til grunn for stortings- og fylkestingsvalg har. Det er i dag sammenfallende valgkretser for stortingsvalg og fylkestingsvalg. I det videre forutsettes dette prinsippet videreført.

I en forsterket fylkesmodell vil konsekvensene for valgkretsinnndelingen være små. Det vil ikke være aktuelt å opprette nye og flere valgkretser til regiontingene innenfor samme region. For at valgkretsinnndelingen skal være sammenfallende med regioninndelingen, vil enkelt sammenslutninger av fylkeskommuner føre til behov for endringer av de tilhørende valgkretsene. Det samme gjelder dersom en ny region innebærer at en fyl-

kesgrense endres ved at et tidligere fylke deles. Et fåtall endringer vil imidlertid ikke føre til behov for omfattende endringsprosesser. Der endringer gjøres, vil de nåværende valgkretsene måtte beholdes fram til valget i 2013 når det gjelder Stortinget. Valgkretsene til regionting vil kunne endres fortløpende.

En valgkretsinndeling som i hovedsak tilsværer dagens, sikrer videreføringen av et etablert system basert på etablerte identiteter og tilhørigheter. Ved å unngå å bryte opp etablerte valgkretssystemer bidrar man også til å videreføre et legitimitetsgrunnlag til de nye regionene.

### *Desentralisering innad i regionen*

Et grunnleggende premiss for forvaltningsreformen er at den ikke skal føre til sentralisering innad i regionen. I en forsterket fylkesmodell peker lite i en slik retning. Oppgavene som overføres er i stor grad lokalisert i det enkelte fylke i dag. Det vil videre være mulig å gjennomføre ytterligere desentralisering av enkeltoppgaver innad i regionen. At inndelingen i hovedsak følger dagens fylkesinndeling, der fylkeskommunene i hovedsak er av begrenset geografisk utstrekning, vil imidlertid innebære at behovet for ytterligere desentralisering mange steder ikke vil være stort.

### *Økonomiske og administrative konsekvenser*

De økonomiske og administrative konsekvensene av en forsterket fylkesmodell vil være mindre omfattende enn ved de to andre modellene som diskuteres i dette kapitlet. Få sammenslutninger begrenser omstillingskostnadene knyttet til dagens fylkeskommunale administrasjon. Det er også lagt opp til en oppgaveoverføring på områder som i stor grad er tilpasset dagens inndeling på fylkesnivå. Dette gir lavere transaksjonskostnader, og reduserte belastninger på arbeidstakere som følge av endringer i arbeidsforhold og lokaliseringer. Konsekvensene vil likevel være av et visst omfang, også i denne modellen.

## **8.3 Mellommodell**

En mellommodell vil bestå av et middels antall regioner. Dette innebærer relativt mange endringer i inndelingen. De fleste av dagens 19 fylker vil bli berørt, ved at de vil måtte sluttet sammen med ett eller flere nabofylker. Størrelsen på de fleste

regionene, både i antall innbyggere og i geografisk utstrekning, vil øke.

Proessen for å etablere en inndeling i en mellommodell vil være krevende. Det skal skapes nye enheter i hele landet, på et nivå midt mellom dagens fylker og landsdeler. Prosessene vil kunne bli utfordrende, fordi nærheten til dagens fylkesnivå blir stor, samtidig som man skal skape nye og større enheter.

Ved at inndelingen endres i de fleste regionene, endres også forutsetningen for innbyggernes identitet og tilknytning til det regionale nivået. I mange deler av landet vil det være en utfordring å bygge opp en identitet som på mange måter må skapes på ny, på et nivå mellom næridentitet (kommuner og lokalsamfunn) og landsdelsidentitet eller nasjonal identitet. Næringsliv og frivillige organisasjoner som i stor grad har bygget opp en struktur rundt fylkesinndelingen, vil måtte endre organisering og innretning i forhold til ny inndeling.

### *Oppgaveportefølje*

I en modell med et middels antall regioner kan regionene få ansvaret for de samme oppgavene som i en forsterket fylkesmodell, det vil si oppgaver innen samferdsel, næringsutvikling, landbruk, miljøvern, marin sektor, kultur, forskning og utdanning samt regional planlegging (se kapittel 8.2). I en mellommodell kan det i tillegg vurderes å overføre ytterligere oppgaver innenfor samferdsel.

*Samferdsel:* Det kan vurderes å overføre hoveddelen av Statens vegvesen til regionene. Dette vil imidlertid være svært krevende i en mellommodell. I dag er vegvesenet organisert i fem regioner. Det vil innebære betydelige økonomiske og administrative kostnader å overføre vegvesenet fra den statlige regionale inndelingen til kanskje dobbelt så mange regioner på folkevalgt nivå. Stordriftsfordeler fra dagens organisering med fem regioner vil gå tapt.

En mellommodell innebærer gode muligheter for regionalt utviklingsarbeid, men også betydelige utfordringer. Nye identiteter og partnerskap skal etableres på tvers av tidligere grenser. Sammenslåingsprosessene kan trekke med seg konflikter inn i de nye regionene, som må skape seg en ny posisjon. Regionene vil fortsatt ikke være større enn at det vil være begrensede muligheter for å tilføre dem ytterligere oppgaver. I tyngde og ekstern slagkraft vil regionene i en mellommodell ikke skille seg vesentlig fra regionene i en forsterket fylkesmodell.

### *Valgkretsinndeling*

I en mellommodell synes det lite hensiktsmessig å opprette flere valgkretser til regioningsvalgene innenfor samme region, fordi de nye regionene ikke blir vesentlig større enn i dag. I motsetning til i en forsterket fylkesmodell vil dermed regioninndelingen i en mellommodell få store konsekvenser for valgkretsinnstillingen. Den nye regioninndelingen innebærer at de fleste eller alle valgkretser vil måtte endres for at valgkretsene til stortingsvalg og regioningsvalg skal være sammenfallende.

### *Desentralisering innad i regionen*

Premisset om at forvaltningsreformen ikke skal føre til sentralisering innad i regionen vil være under press i en mellommodell. Sammenslutninger av to og to fylker, i tillegg til enkelte grensejusteringer, vil innebære et større behov for å foreta konkrete desentraliseringstiltak enn i en forsterket fylkesmodell. Konfliktpotensialet øker, ved at tidligere fylkessentra skal fordele oppgaver seg i mellom, samtidig som det skal skapes en balanse innad i regionen basert på behovene til alle deler.

### *Økonomiske og administrative konsekvenser*

De økonomiske og administrative konsekvensene av en mellommodell vil være betydelige. Mange sammenslutninger gir store omstillingskostnader knyttet til dagens fylkeskommunale administrasjon. Det er også lagt opp til en oppgaveoverføring på områder som i stor grad er tilpasset dagens inndeling på fylkesnivå, noe som vil bety at omstillingskostnadene vil kunne bli vesentlige som følge av endret inndeling på regionalt nivå. Endringene i tilknytning til en overføring av Statens vegvesen vil være betydelige, og stordriftsfordelene knyttet til dagens organisering vil ikke kunne utnyttes. Kostnadene ved å bygge opp mer samferdselsadministrasjon på regionalt nivå vil være store. Mange må bytte arbeidsgiver, og mange arbeidstakere vil oppleve økte belastninger som følge av endringer i arbeidsforhold og lokaliseringer.

Samtidig vil effekter av samordning, mulighet for tyngre fagmiljøer, et mer differensiert næringsgrunnlag og økt ekstern slagkraft være positive, men ikke nødvendigvis mye større enn ved en forsterket fylkesmodell. Det vil videre ta tid å skape nye regionale identiteter på dette

nivået, og faren for at næringsliv og frivillig sektor vil innta en avventende holdning til utviklingen av det regionale nivået er stor.

Kostnadene ved endringsprosesser, sett i sammenheng med at de nye regionene ikke framstår som så mye større enn dagens fylker, kan innebære at mange samfunnsaktører velger å beholde nåværende organisering, og heller kople seg løsere til det nye regionale nivået. Dermed vil regionenes samordningsoppgave kunne bli vanskeligere, og effektene på mellomlang og kanskje også lang sikt bli relativt begrenset.

## **8.4 Regionmodell**

En regionmodell vil bestå av få regioner, som i stor grad vil tilsvare en landsdelsinndeling. Dette innebærer store endringer i inndelingen på det regionale nivået. Endringen vil berøre alle dagens fylker, som hvert enkelt vil bli sluttet sammen med flere nabofylker. Det vil kunne være aktuelt å dele enkelte av dagens fylker mellom to eller flere regioner.

Endringen innebærer et skifte i identiteten og tilhørigheten som innbyggerne har til dagens fylker. Fylkesidentiteten vil gradvis forskyves til fordel for en landsdelsidentitet. Det kan i utgangspunktet være grunn til å forvente at dagens fylkesidentitet i en regionmodell i noen grad vil forvitte, men at tilknytningen til kommunenivå og regionnivå minst vil forbli på dagens nivå. En slik forvitrings vil imidlertid motvirkes ved at fylkene opprettholdes som valgdistrikter, jf. senere omtale.

Næringsliv og frivillige organisasjoner som i stor grad har bygget opp en struktur rundt fylkesinndelingen, vil måtte vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å endre sin organisering og innretning vesentlig, avhengig av om deres nedslagsfelt omfatter hele eller bare deler av en ny region.

### *Oppgaveportefølje*

I en modell med få regioner kan regionene få ansvaret for de samme oppgavene som i en mellommodell, det vil si oppgaver innen samferdsel, næringsutvikling, landbruk, miljøvern, marin sektor, kultur, utdanning og forskning, samt regional planlegging (se kapittel 8.3).

Når det gjelder overføring av samferdselsoppgaver blir mulighetene bedre for helhetlige prioriteringer og samordning mellom samferdselssektoren, inkludert kollektivtransport, og andre sektorer og oppgaver regionen har og får utvidet

ansvar for. Spesielt når det gjelder samferdselsoppgaver og overføring av hovedansvaret for Statens vegvesen ligger forholdene bedre til rette for en oppgaveoverføring enn ved de øvrige modellene. En regionmodell vil langt på vei tilsvare en inndeling ikke ulik dagens inndeling av vegvesenet. Det kan gjøre overføringsprosessen lettere. Det vil kunne etableres tunge kompetansemiljøer på regionalt nivå, med personell fra vegvesenet, fylkeskommunen med areal- og transportplanleggingskompetanse, og med tette koblinger til næringsutvikling og miljøressurser. Imidlertid vil stordriftsfordeler og mulighetene til å se hele landet i sammenheng innenfor vegsektoren bli redusert sammenlignet med i dag. Modellen kan også innebære større administrasjon med flere ansatte enn i dag, som følge av at regionene må bygge opp en egen administrasjon i tillegg til at staten må beholde en mindre regional administrasjon. Oppsplittingen gjør at det blir vanskeligere å utnytte fagkompetanse på tvers av regionene. Innen regionmodellen vil det også kunne være aktuelt å vurdere overføring av kjøp av persontrafikk på jernbane for lokale og regionale ruter.

Med få regioner bør en kunne vurdere om flere oppgaver som Norsk kulturråd i dag ivaretar, kan delegeres til institusjoner og/eller overføres til regionalt nivå.

Regioner på landsdelsnivå vil imidlertid være mindre egnet til å ivareta oppgaver som har med direkte oppfølging, kontakt og samhandling med kommunene å gjøre. Det er derfor viktig at regionene tar hensyn til kommunenes behov for nærhet og tilgjengelighet i sin organisering.

Regionmodellen legger til rette for samling, etablering og utnyttelse av betydelige ressurser og miljøer for regional utvikling. Regionene vil kunne framstå som tunge utviklingsaktører med betydelig ekstern tyngde. En utfordring i denne modellen vil være å skape tette og gode koblinger til lokalsamfunn, kommuner og områder som omfatter flere kommuner. Regionen vil trekke veksler på og videreutvikle et differensiert næringsgrunnlag. Sammensetningen av ulike regionale og lokale fortrinn og stedbundne kvaliteter vil kunne gi betydelige positive synergieffekter, og bidra til utvikling på hele landsdelers premisser. Utfordringen vil være å trekke med seg hele regionen i det videre utviklingsarbeidet, slik at synergieffektene kommer alle deler av regionen til gode. På landsdelsnivå vil dette kunne bli krevende.

Regionene vil kunne ivareta ansvaret for sitt tjenestetilbud på en effektiv og kvalitetsmessig god måte. De vil på lengre sikt også kunne være i

stand til å ivareta ansvaret for andre tjenesteområder enn de som tilføres i første omgang.

### *Valgkretsinnndeling*

Som drøftet i kapittel 7 taler flere forhold for å dele den enkelte region inn i flere valgkretser dersom regionene blir få og store. En oppdeling av regionene i flere valgkretser vil sikre en god geografisk representasjon fra alle deler av regionen, samtidig som det med et begrenset antall valgkretser i hver region også vil være mulig å ivareta den partimessige representasjonen på en god måte.

Gitt at landet deles inn i regioner tilsvarende en landsdelsinndeling vil det være naturlig å ta utgangspunkt i at de nåværende fylkene utgjør valgkretser til regioningsvalgene, eventuelt med mindre justeringer dersom ett eller flere av dagens fylker deles mellom to eller flere regioner. Dagens fylker vil da også fortsatt utgjøre valgkretsene ved stortingsvalg. Eventuelle endringer i valgkretsinnndelingen vil kunne endres raskt ved regioningsvalget, men kan først få virkning fra valget i 2013 for stortingsvalg på grunn av behovet for endringer i Grunnloven. Dagens fylker har lange tradisjoner som valgkretser både ved fylkestingsvalg og stortingsvalg. Inndelingen gir i dag en god balanse for fordeling av mandatene mellom ulike deler av landet ved stortingsvalg.

Det kan hevdes at oppdeling av regioner i flere valgkretser øker faren for at det i for stor grad tas hensyn til de ulike geografiske delene av regionen på bekostning av regionen som helhet. En tilsvarende ordning praktiseres imidlertid også ved stortingsvalget uten at dette går utover helheten i Stortingets arbeid. Det kan imidlertid pekes på at det kan svekke oppbyggingen av en regional identitet, og skape uklarhet blant innbyggerne. Usikkerheten kan for eksempel være knyttet til hvilken funksjon dagens fylkesnivå skal fylle. Usikkerheten kan bli forsterket dersom fylkesnivået opprettholdes for deler av den regionale statsforvaltningen.

### *Desentralisering innad i regionen*

Premisset om at forvaltningsreformen ikke skal føre til sentralisering er grunnleggende. En konsekvens av modellen kan i utgangspunktet være en sentralisering internt i landsdelene ved at landsdelshovedstaden vil tiltrekke seg arbeidskraft og bosetting på bekostning av andre tunge sentra i landsdelen, kanskje særlig det som tidli-

gere var «fylkeshovedsteder». Dette kan imidlertid motvirkes av en jevnere fordeling av regionale arbeidsplasser i regionen.

Med landsdelsregioner vil forholdene ligge godt til rette for en desentralisering, ved at alle regioner vil inneholde flere sentra, og en blanding av ulike områder og delregioner med ulike fortrinn og behov. Forholdene vil ligge til rette for desentralisering av enkeltfunksjoner til hele regionen, samtidig som det vil være mulig å spre knutepunktfunksjoner for hele regionen til ulike steder innad. Tidligere i kapitlet er det vist til Västra Götalandsregionen i Sverige som eksempel på desentralisering av funksjoner for å skape en regional balanse. Et annet eksempel på desentralisering er Skatteetaten, som har desentralisert ulike spesialfunksjoner til ulike områder.

For å nå målene for reformen vil det være vesentlig at alle deler av en landsdelsregion inkluderes i utviklingsarbeidet til en ny region. Slik vil man oppnå en balanse innad i regionen basert på behovene til alle områder som inngår. Det må imidlertid også tas med i betraktningen at store regioner også medfører økte avstander til beslutningstakere og større geografiske avstander. For innbyggerne kan økt avstand innebære ulemper i forhold til tilgjengelighet til tjenester og redusert kontakt og påvirkningsmuligheter. Økte distanser og redusert tilgjengelighet kan videre føre med seg at enkeltområder i en region kan havne i en posisjon der de i mindre grad enn resten av regionen kan nyttiggjøre seg fordelene som følger med økt regionstørrelse. I noen regioner kan det være betydelige utfordringer knyttet til å desentralisere virksomhet på en måte som gir positive effekter for alle områder av regionen.

I et større geografisk perspektiv kan regionmodellen på den andre siden tenkes å motvirke sentraliseringen til det sentrale østlandsområdet ved at administrasjonssentrene i sterkere grad kan konkurrere med Osloregionen om å tilby attraktive miljøer og arbeidsplasser.

#### *Økonomiske og administrative konsekvenser*

De økonomiske og administrative konsekvensene av en regionmodell vil være betydelige. Alle fylker vil bli gjenstand for en sammenslutning som skal lede fram til en organisering med vesentlig færre enheter på det regionale nivået.

Det vil være vesentlige omstillingskostnader knyttet til dagens fylkeskommunale administrasjon. Størrelsen av overgangskostnadene knyttet til endringene i regionenes oppgaver vil variere

mellom sektorene avhengig av hvordan sektorene er organisert regionalt i dag. For eksempel vil en overføring av Statens vegvesen innebære lavere økonomiske og administrative kostnader sammenlignet med en overføring innenfor de to andre inndelingsmodellene. Det vil likevel være kostnader knyttet til større vegadministrasjon og reduserte stordriftsfordeler, samt omstillingskostnader for de ansatte. Overgangskostnadene innenfor sektorer som i dag er organisert i forhold til fylkesmodellen vil kunne bli betydelige. Omfanget avhenger imidlertid av hvordan de nye regionene velger å organisere sitt arbeid.

Mange må bytte arbeidsgiver, og mange arbeidstakere vil oppleve økte belastninger som følge av endringer i arbeidsforhold og lokaliseringer. Imidlertid vil desentraliseringspremisset bidra til å dempe disse virkningene.

På lengre sikt vil sammenslutninger til større administrative enheter kunne gi stordriftsfordeler både innenfor den sentrale administrasjon og innen den enkelte sektor. Samtidig vil effekter av samordning, mulighet for betydelig tyngre fagmiljøer, et mer differensiert næringsgrunnlag og økt ekstern tyngde være større enn ved de øvrige modellene. Imidlertid byr den økende regionstørrelsen på større utfordringer for å motvirke sentralisering innad i regionene enn det de øvrige modellene gjør. Med større regioner aktualiseres betydningen av å ta i bruk virkemidlene for å motvirke sentralisering som er beskrevet i kapittel 8.1. Større regioner gir bedre forutsetninger for å bygge opp under en flerkjernet struktur. Desentralisering innad, satsing på å bygge opp spesialkompetanse ulike steder i regionen og utnyttelse av regionale fortrinn ulike steder i regionen vil være relevante grep å vurdere. Dette må imidlertid i noen grad avveies i forhold til at det vil kunne bli noe mer krevende med regional samordning.

Inndelingen av den regionale statsforvaltningen vil bli berørt av valg av modell for inndeling av det regionale nivået. Konsekvensene for inndelingen av den regionale statsforvaltningen vil være mer omfattende i regionmodellen enn i de to andre modellene. Det er gjort nærmere rede for forholdet til den regionale statsforvaltningen i kapittel 10.

## **8.5 Regjeringens samlede vurdering**

Fokus i dette kapitlet har vært rettet mot egenskaper ved de ulike modellene, og hvilke konsekvenser modellene får for regionenes mulighet til å



fylle sine forskjellige roller. Gjennomgangen viser etter regjeringens vurdering en betydelig forskjell i egenskaper ved og konsekvenser av de ulike modellene.

Den forsterkede fylkesmodellen innebærer regioner som i størrelse kun er marginalt forskjellig fra dagens fylker. Som motsats til denne framtrer regionmodellen, som legger få og store regioner til grunn.

I den forsterkede fylkesmodellen framstår regionene som relativt små, tilpasningsdyktige, og i nær kontakt med og tilgjengelige for innbyggere, næringsliv og organisasjoner. Oppgaveporteføljen er tilpasset regionstørrelsen, og legger således til rette for at regionene får anledning til å drive utviklingsarbeid i tette partnerskap. Dette øker muligheten for en samordning og et samspill basert på tilpasning til lokale forutsetninger og preferanser. Forholdene ligger til rette for regionutvikling i en sammenheng som gir gode forutsetninger for å bygge legitimitet og skape resultater. Størrelsen på regionene innebærer imidlertid en begrensning i muligheten for at regionene kan tilføres vesentlige nye oppgaver. Valgkretsinn fordelingen må i liten grad endres. De økonomiske og administrative konsekvensene av modellen er mindre enn i de to andre modellene.

Kontrasten til regionmodellen er stor. Størrelsen gjør at oppgaveporteføljen blir bredere og tynnere. Det blir mulig å overføre vesentlige oppgaver innenfor samferdselssektoren og kultur. Regionmodellen legger til rette for samling, etablering og utnyttelse av betydelige ressurser og miljøer for regional utvikling. Landsdelsregionene i denne modellen vil være aktører med tung ekstern slagkraft, som kan trekke veksler på en variert sammensetning av regionspesifikke fortrinn og stedbundne kvaliteter. Den enkelte regions størrelse gir den en mulighet til å samle en rekke virkemidler og utnytte disse på en kraftfull måte. Regionene vil kunne ivareta ansvaret for sitt tjenestetilbud på en effektiv og kvalitetsmessig god måte. De vil også kunne være i stand til å ivareta ansvaret for andre tjenesteområder. Størrelsen byr imidlertid på utfordringer knyttet til sentralisering og tilgjengelighet. Valgkretsinn fordelingen

gen kan opprettholdes, både til stortingsvalgene og regiontingsvalgene. De økonomiske og administrative kostnadene knyttet til omstilling vil være større enn ved en forsterket fylkesmodell, men må ses i sammenheng med positive effekter på lengre sikt.

I motsetning til disse to modellene framstår en mellommodell med flere ulemper enn fordeler. Modellen innebærer omfattende inndelingsprosesser, samtidig som utfallet blir regioner med egenskaper ikke vesensforskjellige fra regionene i den forsterkede fylkesmodellen. Oppgaveporteføljen blir dermed heller ikke vesentlig mer omfattende, med et mulig unntak for samferdselsoppgaver. Her må det imidlertid antas at overføringen av oppgaver blir såpass kostnadskrevende både økonomisk og administrativt at en overføring av hoveddelen av Statens vegvesen framstår som mindre aktuelt. Modellen innebærer også en omstrukturering av valgkretsene til stortingsvalgene, i motsetning til de to andre modellene. Dagens valgkretsinn deling ved stortingsvalg gir en god representasjonsmessig balanse mellom ulike deler av Norge, og det vil være lite hensiktsmessig å forrykke denne balansen. De økonomiske og administrative konsekvensene vil være store. I kontrast til de øvrige modellene, som bygger på etablerte identiteter, må det også konstrueres nye regionidentiteter i mellommodellen.

Ut fra disse vurderingene anser regjeringen det derfor som lite hensiktsmessig å legge en mellommodell til grunn for den framtidige inndelingen av det regionale nivået.

Både den forsterkede fylkesmodellen og regionmodellen vil kunne være aktuelle ved gjennomføring av forvaltningsreformen. Modellene bærer med seg ulike egenskaper og konsekvenser. Oppgaveporteføljen må veies opp mot konsekvensene av omstillinger. Regjeringens foreløpige vurdering er at det kan overføres betydelige oppgaver uten store geografiske endringer. Regjeringens endelige anbefaling vil bli lagt fram for Stortinget våren 2008 etter at det er gjennomført en bred prosess der blant annet fylkeskommunene selv, i samarbeid med kommunene, skal vurdere valg av modell og regional inndeling.

## 9 Region- og kommuneinndelingen

### 9.1 Innledning

Den geografiske inndelingen av offentlig forvaltning er av stor betydning for hvordan offentlige organer løser oppgavene sine, for innbyggernes identitet og tilknytning, og for hvordan andre aktører organiserer og utfører sin virksomhet. På grunnlag av drøftingen av oppgaveporteføljen til de nye regionene skal spørsmål knyttet til inndeling behandles. Det vil bli lagt opp til en prosess med omfattende involvering av regionale og lokale aktører. Det endelige vedtaket om regioninndelingen vil bli fattet av Stortinget.

I kapittel 8 er det skissert ulike modeller for inndeling av det regionale nivået. I arbeidet med å komme fram til forslag til inndeling innenfor disse modellene er det hensiktsmessig at det foreligger kriterier som kan benyttes som rettesnorer. I dette kapitlet legger derfor regjeringen fram forslag til kriterier som skal ligge til grunn for den forestående prosessen. Men først gis en gjennomgang av dagens kommune- og fylkesstruktur og en oversikt over kriterier som har blitt benyttet i tidligere utredninger. Til slutt i kapitlet beskrives regjeringens forslag til videre prosess når det gjelder inndeling.

Statlige inndelinger gis en nærmere omtale i kapittel 10.

### 9.2 Kommune- og fylkesstrukturen – utvikling og status

I dette avsnittet gjennomgås kommune- og fylkesstrukturen kort, med vekt på status i antall og geografisk utstrekning.

#### 9.2.1 Kommunestrukturen

##### *Antall kommuner*

Siden det kommunale selvstyret ble innført i 1837 har kommuneinndelingen i Norge vært i stadig endring, hele perioden sett under ett. De siste tiårene har imidlertid kommuneinndelingen vært preget av stabilitet.

Ved etableringen av det lokale selvstyret i 1837

ble landet delt inn i 392 kommuner, hvorav 355 var herredskommuner og 37 bykommuner. Fra 1837 til 1946 pågikk det en kontinuerlig deling av herreder, parallelt med oppretting av nye bykommuner og (i hovedsak små) byutvidelser. Inndelingsendringene i denne perioden var i hovedsak basert på lokale initiativ. Etter 1946 har imidlertid statlige initiativ vært dominerende, og sentralt i denne sammenheng står Scheikomiteen, som ble nedsatt i 1946.

Scheikomiteens arbeid førte til at kommune-tallet ble redusert fra 744 i 1957 til 454 i 1967. Reduksjonen fordelte seg imidlertid svært ulikt på fylker og landsdeler, og endringene var ikke alltid i samsvar med de prinsipielle retningslinjene som Stortinget hadde vedtatt.

Fra 1967 til 1974 var det kun én endring i kommuneinndelingen, gjennom en sammenslutning. Derimot ble det i perioden 1974-1977 en økning med i alt 11 kommuner, gjennom delinger av kommuner som tidligere var blitt berørt av kommunesammenslutninger. Perioden fra 1978 har igjen vært karakterisert ved stabilitet i kommuneinndelingen, med unntak for at åtte «inneklemt» byer ble slått sammen med sine respektive omegnskommuner i perioden 1988-94. Siden 1995 har en rekke kommuner vurdert sammenslutning, mens det kun har skjedd fire sammenslutninger, i 2002, 2005 og 2006. Det er også vedtatt én sammenslutning fra 1. januar 2008.

I 2006 er det 431 kommuner i Norge.

##### *Innbyggertall og areal*

Den norske kommunestrukturen er kjennetegnet ved en relativt stor andel kommuner med lavt innbyggertall. Det gjennomsnittlige innbyggertallet for norske kommuner per 1. januar 2006 var om lag 10 800. Tre av fire kommuner har under 10 000 innbyggere. Dersom man rangerer alle kommunene etter innbyggertall, ser man at mediankommunen har 4 448 innbyggere. Det betyr at 215 kommuner har færre innbyggere enn dette og at 215 har flere enn 4 448 innbyggere.

Tabell 9.1 viser fordelingen av kommuner på kommunegrupper, og andelen av landets innbyg-

Tabell 9.1 Kommuner gruppert etter innbyggertall per 1. januar 2006.

Innbyggere	Antall kommuner	Andel kommuner (prosent)	Antall innb. i hver kommunegruppe <sup>1</sup>	Andel innb. i hver kommunegruppe (prosent)
0 – 2 999	161	37	280 000	6
3 000 – 4 999	75	17	290 000	6
5 000 – 9 999	92	21	650 000	14
10 000 – 19 999	57	13	810 000	18
20 000 – 49 999	33	8	960 000	21
50 000 og over	13	3	1 640 000	35
Sum	431	100	4 640 219	100

<sup>1</sup> Antall innbyggere i hver kommunegruppe er avrundet til nærmeste hele 10 000. Sumtallet avviker derfor noe.

gere som bor i hver av kommunegruppene. Tabellen viser for eksempel at 37 prosent av kommunene har under 3 000 innbyggere, og at til sammen 280 000 innbyggere, tilsvarende seks prosent av landets innbyggere, bor i disse kommunene.

Det er også store variasjoner mellom kommunene når det gjelder geografisk utstrekning. Landets største kommune, Kautokeino, er på 9 700 km<sup>2</sup>, noe som gir 0,3 innbyggere per km<sup>2</sup>. Sju av landets ti største kommuner ligger i Finnmark, to i Troms og en i Nordland. Landets minste kommuner er Kvitsøy og Utsira, begge med en utstrekning på 6 km<sup>2</sup>. Kommunene har i gjennomsnitt en utstrekning på 751 km<sup>2</sup>. To av tre kommuner har et mindre areal enn gjennomsnittskommunen.

### Frivillighetsprinsippet

1. juni 1995 vedtok Stortinget at frivillighet skal ligge til grunn for kommunesammenslutninger:

«Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning.»

Prinsippet om frivillighet ved kommunesammenslutninger er siden videreført, og ligger til grunn for regjeringens syn på at endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillighet. Det innebærer at eventuelle kommunesammenslutninger skal være tuftet på lokale beslutninger, etter lokale initiativ og lokale vurderinger.

Regjeringen ser ikke behov for egne tiltak for å stimulere til kommunesammenslutninger. Der kommunene selv ønsker å vurdere sammenslut-

ning nærmere, vil man fra sentralt hold støtte opp under lokale prosesser. Det er viktig at et godt fundament ligger til grunn for beslutninger vedrørende kommunesammenslutning. For kommuner som vurderer å slutte seg sammen vil det derfor være mulig å få støtte til utredning av konsekvenser av en eventuell sammenslutning. Kommunene får også støtte til informasjon og folkehøringer for å sikre at beslutninger som fattes er godt forankret.

Dersom kommuner velger å slutte seg sammen, vil de få tilgang til lovbestemte virkemidler etter inndelingsloven (Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser). Det vil si at de vil motta inndelingstilskudd, delvis kompensasjon for engangskostnader i forbindelse med sammenslutningsprosessen, og få fritak fra enkelte statlige avgifter.

### 9.2.2 Fylkesstrukturen

#### Antall fylker

På regionalt nivå er Norge delt inn i 19 fylker: 18 fylkeskommuner og Oslo kommune, som har ansvaret for alle fylkeskommunale oppgaver innenfor kommunens grenser.

Fylkesinndelingen i Norge har vært preget av stabilitet siden landet på 1660-tallet ble delt inn i 12 amt. Fylkene var opprinnelig grunnenheten i det statlige styringssystemet som ble etablert ved innføringen av eneveldet i Danmark-Norge. Etter delinger økte antallet fylker til 20 fram til 1866. Antallet er siden kun endret ved innlemmingen av Bergen i Hordaland i 1972.

Siden 1838 har noen få kommuner skiftet fylke og noen mindre grensejusteringer har funnet sted. Fylkesinndelingen har altså vært langt mer stabil enn kommuneinndelingen. For eksempel resul-

Tabell 9.2 Fylkene: antall innbyggere, areal og antall kommuner per 1. januar 2006.

Fylke	Ant. innb. 1.1.2006 <sup>1</sup>	Areal (km <sup>2</sup> )	Innb. pr. km <sup>2</sup>	Ant. kommuner i fylket 1.1.2006
Østfold	260 000	4 183	62	18
Akershus	500 000	4 917	102	22
Oslo	540 000	454	1186	1
Hedmark	190 000	27 388	7	22
Oppland	180 000	25 191	7	26
Buskerud	250 000	14 927	16	21
Vestfold	220 000	2 216	100	14
Telemark	170 000	15 315	11	18
Aust-Agder	100 000	9 212	11	15
Vest-Agder	160 000	7 281	22	15
Rogaland	400 000	9 325	43	26
Hordaland	450 000	15 449	29	33
Sogn og Fjordane	110 000	18 619	6	26
Møre og Romsdal	240 000	15 105	16	37
Sør-Trøndelag	280 000	18 832	15	25
Nord-Trøndelag	130 000	22 396	6	24
Nordland	240 000	38 463	6	44
Troms Romssa	150 000	25 848	6	25
Finnmark Finnmarku	70 000	48 637	1	19
Sum	4 640 219	323 758	14	431

<sup>1</sup> Antall innbyggere i hvert fylke er avrundet til nærmeste hele 10 000. Sumtallet avviker derfor noe.

terte Scheikomiteens arbeid i de første tiår etter krigen kun i mindre justeringer i fylkesinndelingen som følge av endringer i kommunestrukturen.

Senere har endringer i fylkesinndelingen blitt foreslått i mange ulike sammenhenger, som for eksempel av Gabrielsenkomiteen, Christiansenutvalget, Oppgavefordelingsutvalget og i ulike stortingsmeldinger. Med unntak av innlemmelsen av Bergen i Hordaland har det ikke ført til faktiske endringer i fylkesinndelingen.

#### *Antall innbyggere og areal*

Som tabell 9.2 viser, er det stor variasjon fylkene i mellom når det gjelder antall innbyggere og geografisk størrelse.

Bortsett fra Oslo har Akershus flest innbyggere med over 500 000, mens Finnmark har færrest med 73 000 innbyggere. Mens det bor over 1 million innbyggere i Oslo og Akershus til sammen, og 850 000 innbyggere i Rogaland og Hordaland, bor det under 500 000 innbyggere i hele Nord-Norge til sammen.

Finnmark er størst i geografisk utstrekning,

og utgjør i areal mer enn de sju minste fylkene (Østfold, Akershus, Oslo, Vestfold, Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland) til sammen. Forholdet mellom areal og innbyggere vises tydelig ved at det i Finnmark er i underkant av 1,5 innbyggere per km<sup>2</sup>, mens det både i Vestfold og Akershus er over 100 innbyggere per km<sup>2</sup>.

Vestfold og Agderfylkene har færrest kommuner, mens Nordland, Møre og Romsdal og Hordaland har flest. I gjennomsnitt er det 24 kommuner i fylkene unntatt Oslo.

### **9.3 Framtidig regional inndeling**

Frivillighetsprinsippet ligger til grunn for regjeringens syn på hvordan endringer i kommunestrukturen skal skje. Også i den forestående prosessen med endringer i regioninndelingen vil frivillighet være utgangspunktet. Imidlertid vil også andre forhold være avgjørende når regjeringen skal vurdere å foreslå ny regioninndeling. I dette avsnittet gjennomgås kriterier som har vært sentrale i tidligere utredninger og vurderinger av fyl-

kesstrukturen. Etter denne gjennomgangen følger det en vurdering av hva som bør være sentrale kriterier i prosessen med å fastlegge den framtidige inndelingen.

### 9.3.1 Frivillighet er utgangspunktet

Av inndelingsloven framgår det at Stortinget fattet vedtak om sammenslutning av fylker, deling av fylker og grensejustering mellom fylker som får virkning for flere innbyggere enn det antallet som står bak hvert stortingsmandat i fylket.

Frivillighetsprinsippet som ligger til grunn for kommunesammenslutninger ligger også til grunn ved fylkeskommunesammenslutninger. Formålsparagrafen til inndelingsloven slår imidlertid fast følgende:

«Formålet med denne lova er å leggje til rette for ei kommune- og fylkesinndeling som innafor ramma av det nasjonale fellesskap kan sikre eit funksjonsdyktig lokalt folkestyre og ei effektiv lokalforvaltning.»

I forarbeidene til loven (Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) *Om lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)*) avspeiler drøftingen av formålsparagrafen prinsippet om at det helhetlige ansvaret for kommune- og fylkesinndelingen i landet hviler på nasjonale styresmakter. Dette tilsier at endringer som omfatter mange fylker, og dermed påvirker den samlede fylkesinndelingen, vil være gjenstand for nasjonalt baserte vurderinger.

På bakgrunn av forslagene til oppgavefordeling i denne stortingsmeldingen legges det opp til en prosess der de regionale og lokale aktørene kommer fram til og foreslår gode og framtidsrettede inndelingsløsninger. Prosessen, som er nærmere beskrevet i kapittel 9.4, vil legge til grunn at frivillighet er utgangspunktet for endringer i regioninndelingen. Men dersom regjeringen kommer til at dette ikke fører til en hensiktsmessig inndeling, vil regjeringen fremme forslag som ikke nødvendigvis er i tråd med regionale preferanser. Det endelige vedtaket om regioninndelingen vil bli fattet av Stortinget.

### 9.3.2 Tidligere benyttede kriterier for regioninndeling

I prosessen med å komme fram til ny regioninndeling er det hensiktsmessig at det tas utgangspunkt i et kriteriesett for god regioninndeling. Dette vil bidra til å strukturere vurderingsproses-

sen, og å gjøre sammenlikninger på tvers av fylker lettere. Dersom det i enkelte fylker foreligger uenighet om vurderinger, vil et felles kriteriesett kunne gjøre det lettere å komme fram til en omforent løsning. Et slikt kriteriesett kan dermed også bidra til å gjøre prosessen mer forutsigbar for alle involverte parter.

Fylkesinndelingen har vært gjennomgått og debattert i en rekke utredninger. Christiansenutvalgets utredning har blitt henvist til i mange senere vurderinger og debatter, og gjengis derfor kort her.

#### *Christiansenutvalget*

Christiansenutvalget ble i 1989 nedsatt for å vurdere kommune- og fylkesinndelingen. Christiansenutvalget oppsummerte tidligere reformarbeider med at til tross for at det var bred enighet om at landets fylkesinndeling var uhensiktsmessig og moden for revisjon, ble det meste lagt på is.<sup>1</sup> Christiansenutvalget påpekte at den nok viktigste grunnen til dette var at behovet for og fordelene ved endring ikke har vært oppfattet som klare nok. Christiansenutvalget la fram sin utredning i 1992 (NOU 1992: 15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*). Flertallet i Christiansenutvalget konkluderte med at det forelå et nasjonalt reformbehov for fylkesinndelingen.

Utvalget baserte konklusjonen på en vurdering av fylkesinndelingen der man så på kommuners og fylkeskommuners virksomhet som tredelt, i tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging og demokrati. Utvalget utledet totalt 15 kriterier for å vurdere inndelingen i forhold til denne virksomheten. For å vurdere tjenesteproduksjonen ble det benyttet i alt ni kriterier: tjenesteproduksjonens tilpasning til befolkningens behov, graden av egenfinansiering, utnyttelse av stordriftsfordeler, betydningen av geografisk betingede kostnadsforhold, omfanget av utilsiktede virkninger mellom forvaltningsenhetene, styringsevne over egen økonomi og tjenesteproduksjon, likhet og tilgjengelighet i tjenestetilbudet, betingelser for nasjonaløkonomisk styring og betingelser for ivaretagelse av rettssikkerhetshensyn.

Rollen som samfunnsutbygger ble vurdert i forhold til fysisk planlegging, næringsutvikling og miljøvern, mens demokrati ble vurdert ut fra

<sup>1</sup> Det pekes her på henholdsvis fylkesinndelingskomiteen (Gabrielsenkomiteen), som skulle utrede spørsmålet om revisjon av fylkesinndelingen og eventuelt komme med forslag til regulering, og Korenutvalget, som utredet forhold knyttet til inndeling og forvaltning i Osloområdet.

befolkningens deltakelse, lokale tilhørighet og lokale påvirkningskraft.

Basert på vurderinger av disse kriteriene kom utvalget fram til at de viktigste svakhetene ved fylkesgrensene var følgende:

- Flere fylker har for lavt folketall til å gi grunnlag for en kostnadseffektiv offentlig forvaltning.
- Ikke alle fylker er geografisk funksjonelle for fylkeskommunal og statlig virksomhet på fylkesnivå.
- Fylkesinndelingen medfører en rekke uhenksmessige avgrensninger som berører mindre områder og enkeltkommuner.

Flertallet i utvalget foreslo tre hovedprinsipper for endringer i fylkesinndelingen:

1. Geografisk bør fylkene avgrenses slik at de utgjør områder som kommunikasjonsmessig og næringsøkonomisk hører sammen, som vil være rasjonelle å betjene felles med fylkeskommunale tjenester og som vil være gode enheter for overordnet samfunnsplanlegging.
2. Fylkene bør så vidt mulig ha minst 200 000 innbyggere.
3. Fylkenes utstrekning bør ikke være større enn at fylkets innbyggere får en akseptabel tilgjengelighet til fylkessenteret og de viktigste offentlige tjenestetilbud på fylkesnivå.

Utvalget la også til grunn tre tilleggspinsipper:

4. Når fylkesgrensene går gjennom større befolkningskonsentrasjoner som omfatter vesentlige andeler av de berørte fylkenes befolkning, bør fylkene normalt sluttet sammen.
5. Uhenksmessige avgrensninger som berører enkeltkommuners fylkestilhørighet, bør løses på en slik måte at kommunenes egne ønsker tillegges stor vekt.
6. Fylkesinndelingen bør primært ta hensyn til fylkeskommunens virksomhet. Samtidig bør fylkesinndelingen gi grunnlag for en effektiv og samordnet statsforvaltning på fylkesnivå.

I høringen til Christiansenutvalgets utredning ga fylkeskommunene generelt lite støtte til at det var et nasjonalt reformbehov for endringer i fylkesinndelingen. Heller ikke fylkesmennene mente det var behov for større endringer i fylkesinndelingen. I St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen* sluttet Brundtland III-regjeringen seg til beskrivelsen av reformbehovet for fylkesinndelingen. Det ble i meldingen foreslått at det skulle oppnevnes et kommune- og fylkesinnde-

lingsutvalg som skulle komme fram til et forslag om ny kommune- og fylkesinndeling. Forut for behandlingen av stortingsmeldingen i Stortinget i 1995 ble imidlertid frivillighetsprinsippet vedtatt. Ved behandlingen av meldingen i Stortinget ble det ikke gitt tilslutning til at det forelå et nasjonalt behov for reform av fylkesinndelingen.

#### Senere foreslåtte kriterier

I St.meld. nr. 31 (2001-2002) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling* gjøres det først rede for debatter mot slutten av 1990-tallet som foreslo 5-7 regioner med landsdelene som utgangspunkt. Slike landsdelsregioner forutsetter at regionene må ha et betydelig større befolknings- og næringsmessig grunnlag enn de nåværende fylkeskommunene, de må romme en eller flere større bykonsentrasjoner, og de må avgrenses slik at innbyggerne har en felles opplevelse av regional tilhørighet. Senere vises det til inndelingsalternativer med noe flere regioner. Viktige hensyn er å sikre at inndelingen ikke deler opp større sammenhengende områder. Dette er i dag særlig tilfelle i de befolkningsrike delene av landet, noe som vanskeliggjør en effektiv samordning av areal-, utbyggings- og samferdselspolitikken i disse delene av landet. Med større regioner vil man kunne få enheter som omfatter alle deler av slike sammenhengende områder.

I en utredning for KS (KOU 2004:1 *Sterke regioner. Forslag til ny regioninndeling av Norge*) foreslås en inndeling i sju regioner, i tillegg til to alternative forslag på henholdsvis fem og ni regioner. Forslagene er basert på følgende tre kriterier, som må balanseres mot hverandre:

- *Størrelse*: Regionene skal være store nok til å påta seg et bredere spekter av oppgaver enn dagens fylkeskommuner. Samtidig bør en tilstrebe en best mulig balanse mellom regionene, selv om det må aksepteres forskjeller i størrelse.
- *Funksjonalitet*: En funksjonell region er preget av et bymessig senter og et omland. I senteret finnes servicetilbud av ulike slag. En del av disse tilbudene blir tilbudt av det offentlige, men i all hovedsak er det omfanget av det private servicemarkedet som definerer senterets styrke. Samtidig defineres grensdragninger av behovet for ikke å skjære gjennom velfungerende byregioner.
- *Identitet*: Framtidens sterke regioner skal ikke bare dekke administrative funksjoner. De skal også være politiske organer som hviler på en

grunnleggende identitetsfølelse med regionen.

I høringsuttalelsene til KOU 2004:1 får de tre kriteriene identitet, størrelse og funksjonalitet støtte som premisser for ny regioninndeling.

I sitt strategidokument *Sterke regioner – tid for reform* (KS 2005) legger KS til grunn at

*«Størrelse og inndeling må være hensiktsmessig, basert på kultur, identitet, næringsliv og næringsutvikling, og den utviklingskraft regionene skal representere i et framtidig perspektiv.»*

På den bakgrunn, og med utgangspunkt i høringsuttalelsene til KOU 2004:1 anbefaler KS at man skal dele inn landet i 7-9 regioner (vedtak i KS' landsstyre 3. mars 2005 og 23. mai 2006).

I rapporten *Sterke regioner. Premisser, oppgaver og inndeling ved en forvaltningsreform* fra fylkesordfører- og fylkesrådslederkollegiet i januar 2006 pekes det på at sentrale elementer i vurderingen av regioninndelingen kan være hensyn til:

- Slagkraft og kapasitet – politisk, administrativ og økonomisk styrke
- Geografisk utstrekning og kjennetegn
- Jevnbyrdige regioner
- Identitet og tilhørighet
- Pågående regionaliseringsprosesser
- Oppgaveløsning

Det legges vekt på at disse hensynene må balanseres mot hverandre.

### Sverige og Danmark

I Sverige pågår Ansvarskommittens arbeid, som skal munne ut i et forslag til struktur og offentlig oppgavefordeling i Sverige i februar 2007. I en rapport utarbeidet på oppdrag fra Ansvarskommitten presenteres tre kriterier som bør ligge til grunn for en regioninndeling (EuroFutures og Nordregio 2005): Størrelse, avstand og identitet.

Det legges i rapporten vekt på at store regioner har flere ressurser og bedre muligheter til strategiske investeringer og internasjonal posisjonering, mulighet til mer effektiv utnyttelse av ressurser og bedre forutsetninger for spesialisering og kompetanseutvikling i egen organisasjon. I store regioner finnes både sentrum og periferi, noe som gir mulighet til å tenke helhet og ta et territorielt ansvar.

Samtidig framheves det at regionene bør være tilstrekkelig små for at tilgjengeligheten skal være akseptabel. Å skape regioner med mer enn ett

senter kan være en måte å finne et kompromiss mellom kravene til størrelse og nærhet, som mange ganger kan være vanskelig å forene.

Videre legges det vekt på identitet, og at spesielt tverrsektorielle beslutninger krever forankring. Derfor bør det i hver region finnes en følelse av fellesskap som grunnlag for den politiske offentligheten som skal utvikles. Det vil derfor være en fordel om regionene bygger på allerede etablerte politiske regioner, samhandlingsmønstre eller andre typer områder med utgangspunkt i forhold som innbyggerne kan identifisere seg med.

I Danmark trer kommunalreformen i kraft 1. januar 2007. Som en del av reformen nedlegges amtene, og fem regioner dannes. Kommunalreformen bygger blant annet på arbeidet til den offentlige nedsatte Strukturkommissjonen. Strukturkommissjonen konkluderte i januar 2004 med at det var behov for en reform av den offentlige sektors struktur (Strukturkommissionen 2004). Konklusjonen ble dels begrunnet med at amt og kommuner ikke var store nok til å ivareta sine oppgaver, dels var begrunnelsen at oppgavefordelingen på flere områder var uhensiktsmessig. I den danske regjeringens påfølgende vurdering av den regionale inndelingen ble det spesielt fokusert på størrelse i forhold til spesialisthelsetjenesten (Regjeringen (Danmark) 2004, s. 8-9):

*«Amterne er for små til at varetage en optimal sygehusplanlægning. Og amterne er for små til at sikre et tilstrækkeligt patientunderlag og dermed kvalitet for en række behandlinger.»*

### 9.3.3 Forslag til kriterier for regioninndeling

Til sammen viser kriteriene som er nevnt over – til tross for en del forskjeller i framstilling og vektlegging – et visst sammenfall i hva som regnes som sentrale kriterier. Utgangspunktet for hvilke kriterier som regioninndelingen skal vurderes opp mot, er målene som forvaltningsreformen skal bidra til å realisere:

- Forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.
- En mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved at ulike sektorer ses i sammenheng innenfor den enkelte region.
- Verdiskaping og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger til beste for innbyggere og næringsliv, som sikrer

det framtidige grunnlaget for velferden i samfunnet.

- Effektiv ivaretagelse av nasjonale mål som for eksempel likeverdige tjenestetilbud og rettsikkerhet for den enkelte.

Kriteriene som velges som utgangspunkt for å vurdere regioninndelingen, må veies opp mot hverandre. Oppgaveporteføljen til de nye regionene vil være avgjørende ved vurderingen av hvilke kriterier som skal velges og hvordan disse skal vektlegges. Det er gjort nærmere rede for forslag til oppgaveportefølge i kapittel 4. Ser man på kriteriene Christiansenutvalget la til grunn, er fokuset på tjenesteproduksjon relativt sterkt. Utover på 1990- og 2000-tallet har imidlertid utviklingsrelaterede oppgaver utgjort en stadig større del av fylkeskommunenes oppgaveportefølge. Dette forsterkes ytterligere gjennom oppgavene som foreslås overført til de nye regionene gjennom forvaltningsreformen. Det er med andre ord regionenes rolle som samfunnsutvikler som først og fremst vil bli styrket gjennom denne reformen.

Oppgaver innen næringsutvikling, samferdsel og miljøvern kan innebære at det vil være viktigere å vurdere for eksempel betingelser for regionenes samhandling med kommuner og næringslivsaktører enn innbyggernes betingelser for nærhet og identitet til regionene. Med en oppgaveportefølge som profilerer regionene som utviklingsaktører, vil det være viktig for regionene å få legitimitet hos kommunene, siden begge vil ha en samfunnsutviklerrolle. Regionene og kommunene må komme fram til en fornuftig og hensiktsmessig samhandling når det for eksempel gjelder lokal og regional næringsutvikling slik at lokale og regionale fortrinn kan utvikles. Når det gjelder innbyggeridentitet, vil den kunne bygges gradvis dersom en utviklingstung region lykkes i å skape vekst og sammenheng innenfor det nye territoriet.

I kapittel 8 ble det presentert og vurdert tre modeller for inndeling av det regionale nivå: en forsterket fylkesmodell med mange regioner, en mellommodell med et middels antall regioner, og en regionmodell med få regioner. Oppgaveporteføljen skiller disse modellene, ved at det med færre og større regioner kan overføres større oppgaver innen samferdsel og kultur til regionene. En viktig del av vurderingen av inndelingsalternativer vil dermed være knyttet til hvor store de ulike regionene må være for håndtere disse oppgavene på en hensiktsmessig måte. En konklusjon i kapittel 8 er at regjeringen ikke ser det

som aktuelt å legge en mellommodell til grunn.

Av regjeringens politiske plattform (Soria Moria-erklæringen) framgår det at «Inndelingen i regioner må ta hensyn til avstander og identitet...». Med utgangspunkt i oppgavene som de nye regionene skal ha, og ut fra målene for reformen og de to aktuelle modellene for inndeling på det regionale nivået, bør det i vurderingen av regioninndelingen tas utgangspunkt i følgende kriterier: Størrelse, funksjonalitet og identitet. Kriteriene beskrives nærmere nedenfor.

Etter at kriteriene er vurdert, enkeltvis og mot hverandre, må grensedragningen mellom regionene vurderes før forslag om regioninndeling fremmes. Grensedragningen mellom regionene skal i størst mulig grad være i tråd med lokale preferanser, og være mest mulig hensiktsmessig. Betydningen av lokale preferanser innebærer at synet til randsonekommuner må tillegges vekt når det gjelder hvilken region de vil tilhøre. Det er viktig å sikre at inndelingen ikke skjærer gjennom sammenhengende områder. Det bør sikres et best mulig sammenfall med statlige inndelingsgrenser.

### *Størrelse*

Et utgangspunkt når man skal vurdere en ny regioninndeling, er størrelsen til regionene, målt både i antall innbyggere og i areal. Den geografiske utstrekningen av regionene må også ses i sammenheng med vurderingen av regionenes funksjonalitet, jf. omtale nedenfor.

Man må finne størrelser som gjenspeiler at landet er stort i geografisk forstand med lange avstander, og som tar høyde for demografiske variasjoner.

De nye regionene skal bidra til en bedre og forsterket regional utvikling rundt i landet. Særlig distriktenes evner til å utvikle attraktive bosteds-, arbeids- og serviceregioner er og vil være viktig. Inndelingen av regioner bør derfor ta hensyn til befolkningsgrunnlaget i regionene.

Regioner som for eksempel har få innbyggere, vil kunne oppleve smådriftsulemper og problemer med å skape og opprettholde tilstrekkelig sterke fagmiljøer både i privat og offentlig sektor. Det må sikres tilstrekkelig bærekraft til å utnytte skalafordeler og kunne utøve en regionalt tilpasset politikk. På den annen side vil for store regioner kunne oppleve for eksempel samordningsproblemer og stordriftsulemper. Den enkelte region skal være bærekraftig, samtidig som den ikke skal bli så stor at koblingen til kommunenivået blir vanskelig. Dette er avveininger som må foretas i



forhold til de oppgavene de nye folkevalgte regionene skal ha.

Når størrelsen på regionene vurderes, vil det være viktig både å vurdere minimums- og maksimumsstørrelser, og variasjonen i størrelse mellom regionene. Variasjon i størrelse mellom regionene vil først og fremst være relevant når det gjelder balansen mellom regionene, spesielt mellom naboregioner. Det vil ikke være hensiktsmessig å tallfeste idealstørrelser eller minimums- og maksimumsstørrelser. Dette vil variere fra område til område. Det er imidlertid viktig at størrelse inngår i vurderingene i og av den enkelte region.

Som nevnt tidligere, ligger størrelsesbetraktninger til grunn for vurderingen av hvilke oppgaver som kan overføres til det regionale nivået. Spesielt innen samferdsel vil en forutsetning for overføring av ansvaret for hoveddelen av Statens vegvesen, jf. kapittel 8, være at regionene har en tilstrekkelig størrelse til å håndtere disse oppgavene på en hensiktsmessig måte.

### *Funksjonalitet*

Inndelingen må bidra til administrative enheter med et tilstrekkelig differensiert næringsliv som grunnlag for å drive en regional næringspolitikk. Hensynet til samordnet innsats fra regionale statlige aktører og kommuner må stå sentralt. Regioner må bygges rundt flere byer og tettsteder med omland på en måte som gjør at de utfyller hverandre. Dette for å få velfungerende arbeidsmarkeds-, bo- og serviceregioner. De nye regionenes oppgaveportefølje vil også være sentral når funksjonalitet skal vurderes.

Den enkelte region skal utgjøre en helhet der både tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling vil ha gode kår. Regionene skal sikre et grunnlag for verdiskaping, med utgangspunkt i utnyttelsen av regionale fortrinn og muligheten til å samordne virksomheten på en effektiv måte.

Det bør tas utgangspunkt i etablerte samarbeidsområder for kommuner, fylkeskommuner, næringsliv og andre aktører. En regioninndeling bør bygge på at hele samarbeidsområder og naturlige geografiske samhandlingsområder plasseres innenfor samme region.

Det er nære sammenhenger og gjensidig påvirkning mellom næringsutviklingen og den demografiske utviklingen. Koblingen mellom næringsutvikling og demografisk utvikling gjør at det kan være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i mål som knytter sammen bosetting og næringsstruktur. I et slikt perspektiv kan arbeidstakernes

pendlingsvillighet benyttes for å definere bo- og arbeidsmarkedsregioner. Et utgangspunkt for vurderingen kan for eksempel være NIBRs inndeling av landet i 161 bo- og arbeidsregioner, og Statistisk sentralbyrås inndeling av landet i 90 økonomiske regioner (Juvkam 2002; Statistisk sentralbyrå 2000). Et annet utgangspunkt kan være eksisterende regionråd for interkommunalt samarbeid, som reflekterer et faktisk samhandlingsmønster mellom kommunene.<sup>2</sup>

Regiongrensene bør ikke dele opp sammenhengende samarbeidsområder. Samtidig bør en region inneholde flere samarbeidsområder, for å motvirke sentralisering innad i regionen, og for å unngå ensidighet i bransjer og for stor grad av spesialisering.

En desentralisert struktur i den enkelte region kan oppnås gjennom ulike grep, men inndelingsmessig kan mye tale for at man bør søke å innlemme flere sentra i samme region. En bosettingsstruktur som preges av flere sentra kalles gjerne en flerkjernet struktur (Selstad 2006). En flerkjernet struktur i en region kan bidra til balanse, og kan gjøre det lettere å desentralisere offentlig virksomhet til flere steder i en region. Samtidig må dette veies opp mot muligheten for uheldig rivalisering. Spørsmålet om ett eller flere sentra i samme region vil være viktig å vurdere.

En region sammensatt av nettverk av flere funksjonelle samarbeidsområder vil kunne dra nytte av ulike regionale fortrinn, samtidig som regionen som helhet kan gjøre seg mindre utsatt for konjunktursvingninger. I tillegg kan det å skape en region med mer enn ett sentrum bidra til en avveining mellom kravene om størrelse og nærhet. Regionenes evne til å samordne og koordinere virkemidler og ulike aktører i regionen vil være vesentlig i arbeidet med å utnytte en flerkjernet struktur.

Når det gjelder å unngå ensidighet i bransjer og spesialisering, er dette et moment som også er vektlagt i den svenske diskusjonen. Med ensidig spesialisering innenfor en bransje blir en region lettere utsatt for konjunkturer og markedssvingninger.

Det bør vektlegges at funksjonalitet ikke er en statisk størrelse. Ny infrastruktur reduserer avstandshindre og reisetid, og vil fortsette å gjøre det. Tilgjengelighet til tjenester og funksjoner, og mulighet for samhandling, endres også gjennom utviklingen av informasjons- og kommunikasjons-teknologi.

<sup>2</sup> Se vedlegg i Brandtzæg og Sanda (2003) for en oversikt over regionråd i Norge.

### Identitet

Spørsmålet om identitet og tilhørighet har stått sentralt i vurderinger og diskusjoner rundt kommunestruktur.<sup>3</sup> På fylkesnivå har identitet vært mindre omtalt. Det har likevel blitt gjennomført undersøkelser i 1993, 2001 og 2003 om tilknytning til forskjellige geografiske områder som viser at etter folks tilknytning til nasjonene, er de mest knyttet til bydelen/byen/bygda de bor i, deretter følger kommunen og landsdelen omtrent på likt nivå, mens fylket rangeres nederst innenlands (Baldersheim 2003; Baldersheim m.fl. 2003, Lokalvalgsundersøkelsen 2003).

Ved vurdering av ny regioninndeling må det tas hensyn til identitet. Hvor stor vekt man skal legge på identitet, vil dels avhenge av oppgaveporteføljen som legges til det nye regionnivået. Oppgavene vil i stor grad være utviklingsorienterte, og kontakten mellom innbyggerne og regionen blir i større grad indirekte. Da vil andre forhold spille sterkere inn, spesielt funksjonalitet. Identitet vil imidlertid uansett være et sentralt kriterium, fordi det ofte vil være et sammenfall mellom identitet, funksjonalitet og grensedragning. Funksjonelle regioner er blant annet et uttrykk for naturlige samhandlingsmønstre i et område, for innbyggere, næringsliv, organisasjoner og offentlig sektor.

Selv om det kan finnes trekk ved en region som danner noen tradisjonelle identifikasjonsfaktorer, er identitet likevel en størrelse som skapes også gjennom praksis over tid. Selve inndelingsprosessene kan også bidra til å skape en fellesskapsfølelse gjennom institusjonaliseringsprosesser (se for eksempel KOU 2004:1, kapittel 3.5). Bygging av regionale identiteter er en slik institusjonaliseringsprosess som blant annet skapes gjennom politiske, økonomiske og kulturelle institusjoner for regionen, gjennom utvikling av symboler og gjennom at regionen etableres og at man utvikler en bevissthet i regionen om at dette faktisk er en region. Regionen må konstrueres sosialt og kulturelt i folks bevissthet. I et lengre tidsperspektiv vil en endring i regional integrasjon også bidra til å endre tidligere identitetsmønstre. «Når tilstrekkelig mange bruker et senter som sitt senter, vil også den regionen som senteret danner, bli den territorielle enheten som man føler tilknytning til» (KOU 2004:1, s. 97).

Identiteten skapes innenfor områder som naturlig er knyttet sammen på ulike måter. Således vil identitet uansett være et sentralt kriterium,

men identitet er i endring, og vil kunne endres. Den relativt lave tilknytningen folk føler til fylket sitt sammenlignet med andre nivåer, kan tilsi at fylkesidentiteten ikke er en etablert størrelse på samme måte som for eksempel bygda eller landsdelen. Dette varierer noe fra fylke til fylke, men det er grunn til å tro at endringer i inndelingen på regionalt nivå ikke medfører stor svekkelse av den regionale tilknytningen. Medienes organisering kan blant annet ses på som et uttrykk for lokale og regionale identiteter og hva som utgjør geografiske skiller for den politiske offentligheten. Norge har en rekke lokalaviser og noen større regionaviser, i tillegg til riksavisene. Få har nedslagsfelt som følger dagens fylkesgrenser. Derimot har mange aviser flere kommuner som nedslagsfelt, også på tvers av fylkesgrensene. NRKs 12 distriktskontorer krysser ikke fylkesgrensene, men kun seks av distriktskontorene inneholder bare ett fylke. Også dette er indikasjoner på at fylkesidentitet kan ses på som en mindre etablert størrelse enn identiteten til mindre deler av fylket eller til landsdelen.

### Samlet vurdering

Når kriteriene skal vurderes opp mot hverandre, må det tas hensyn til at ingen av kriteriene er statistiske. Dersom det skal legges til rette for en varig regioninndeling, må det legges vekt på trender i demografi, næring og samfunnet for øvrig.

Kriteriene må veies mot hverandre. Oppgaveporteføljen vil være avgjørende, spesielt for vurderingen av størrelse og funksjonalitet. Ser man på kriteriene Christiansenutvalget la til grunn, er fokuset på tjenesteproduksjon relativt sterkt. Siden disse vurderingene ble foretatt, har utviklingsrelaterte oppgaver utgjort en stadig større del av fylkeskommunenes oppgaveportefølje. Dette forsterkes ytterligere gjennom oppgavene og rollen de nye regionene er tiltenkt framover.

Hovedvekten i forslag til nye oppgaver er utviklingsoppgaver, noe som taler for en noe annen vurdering av både størrelse og funksjonalitet enn dersom tjenesteinnslaget hadde vært tyngre. Også betydningen av identitet vil være avhengig av typen oppgaver: Oppgaver som er knyttet til næringsutvikling og samferdselsoppgaver kan innebære at det vil være viktigere å vurdere for eksempel næringslivets vilkår enn innbyggernes identitet til en ny region. En mulig vurdering er at innbyggeridentitet kan bygges gradvis dersom en utviklingstung region lykkes i å skape vekst og sammenheng innenfor det nye territoriet.

<sup>3</sup> Se for eksempel Frisvoll og Almås (2004)

Det er tidligere beskrevet at fylkesinndelingen har vært statisk gjennom en lang periode der det har vært store geografiske endringer, særlig i bosettingsmønster og kommunikasjoner. Fylkesgrenser som splitter opp byregioner, tettsteder og større sammenhengende arbeids- og bosettingsområder, bidrar til å øke kostnadene ved fylkeskommunale tjenester og er lite effektive ut fra samfunnsøkonomiske nyttebetraktninger. Det er viktig at fylkesinndelingen bidrar til å legge til rette for en effektiv samordning innenfor planlegging, miljøvern, næringsutvikling, samferdsel, kultur og utdanning og forskning. Man bør tilstrebe at geografisk naturlig sammenhengende områder ikke blir delt på en slik måte at den regionale samordningen blir dårlig og at man mister mulige samordningsgevinster.

Grensedragningen mellom regionene må derfor vurderes nøye før forslag om regioninndeling fremmes. Grensedragning er i denne sammenhengen knyttet til to forhold. Et sentralt forhold er at regiongrensene ikke skal skjære gjennom sammenhengende områder. Et annet forhold er plasseringen av randsonekommuner. Når nye regioner skal deles inn, vil det i de fleste tilfeller være enkeltkommuner som kan være knyttet til flere regioner. Vurderinger av funksjonalitet og identitet vil være sentrale kriterier for å avgjøre plasseringen av enkeltkommuner. Den endelige avgrensningen av alle regionene skal så langt som mulig tilpasses i overensstemmelse med ønsker fra kommunene. Det vil bli lagt opp til en prosess der oppfatningen i randsonekommunene vil bli tillagt vekt, samtidig som også hensynet til balanse mellom regionene ivaretas, jf. omtale av prosess senere i dette kapitlet. Regjeringen skal blant annet på bakgrunn av de prosesser som skal gjennomføres på regionalt og lokalt nivå legge fram et forslag for Stortinget om den framtidige inndelingen. Hvilken inndeling Stortinget til slutt vedtar, er avgjørende for hvilke oppgaver som kan overføres.

Det presiseres at det ikke forutsettes at de nye regiongrensene må falle sammen med tidligere fylkesgrenser. Fylker kan med andre ord både slås sammen med andre og deles.

#### *Forholdet til Finnmarkseiendommen*

I medhold av finnmarksloven har Finnmarkseiendommen fra 1. juli 2006 overtatt Statskogs tidligere hjemler til 95 prosent av grunnen i Finnmark fylke. Finnmarkseiendommen ledes av et styre på seks personer. Av disse velger Sametinget tre styremedlemmer, og Finnmark fylkesting tre. Denne

balanserte sammensetningen av styret i Finnmarkseiendommen er et sentralt element i loven og viktig for den framtidige disponeringen av grunnen og ressursene i Finnmark.

Dersom Finnmark fylkeskommune og fylkesting gjennom forvaltningsreformen berøres og avløses av et nytt regionalt folkevalgt organ, må finnmarksloven endres på punktet som gjelder valg til Finnmarkseiendommens styre og kontrollkomite.

Dersom man skal opprettholde at det er Finnmarks innbyggere som skal representeres i styret med tre medlemmer, kan oppgavene tenkes lagt til Finnmarks representanter i et eventuelt nytt regionalt organ, eller baseres på kommunenivå, for eksempel ved at de tre styremedlemmene velges av samtlige ordførere i fylket etter en nærmere fastlagt prosedyre. Dette må avklares i forbindelse med prosessen knyttet til regioninndeling.

#### **9.4 Prosess knyttet til regioninndeling**

Når forvaltningsreformen skal gjennomføres, vil prosessen basere seg på at frivillighet er utgangspunktet for regioninndelingen. På grunnlag av drøftingen i denne meldingen av oppgaveporteføljen til de nye regionene, legges det opp til en prosess der de regionale og lokale aktørene selv skal finne gode og framtidsrettede løsninger. Det er ønskelig at man på regionalt nivå kommer fram til forslag som det er enighet om.

Regjeringen skal, blant annet på bakgrunn av de prosesser som skal gjennomføres på regionalt og lokalt nivå, legge fram et forslag for Stortinget om den framtidige inndelingen. Dersom man lokalt ikke kommer fram til enighet om inndelingen, eller enigheten ikke oppleves som funksjonell, vil regjeringen legge fram forslag som med utgangspunkt i de aktuelle modeller og kriteriene for regioninndeling gir en inndeling som er mest mulig hensiktsmessig i forhold til oppgavefordeling og regionale preferanser. Det endelige vedtaket om regioninndelingen vil bli fattet av Stortinget.

Å ta stilling til ny inndeling vil først og fremst være en politisk prosess. Det forutsettes et politisk lederskap på alle nivåer for å gjennomføre en slik prosess i et stramt tidsløp. Det vil være avgjørende for den videre prosessens vellykkethet at politiske aktører på alle nivåer ser behovet for et slikt lederskap.

Det foreslås en tidsplan der det regionalt fattes vedtak i fylkestingene om forslag til regional inndeling i to omganger. Innen 30. juni 2007 fatter de

nåværende fylkestingene foreløpig vedtak om inndeling, etter en grundig forberedelse og involvering av alle relevante aktører. Etter det påfølgende fylkestingsvalget fatter det nyvalgte fylkestinget endelig vedtak om forslag til regional inndeling innen 1. desember 2007, basert på saksforberedelsene til det foregående fylkestinget. Det legges opp til at man lokalt og regionalt både blir bedt om å ta stilling til modell og angi forslag til inndeling innenfor hver av modellene. Regjeringen tar sikte på å legge fram et endelig forslag til regioninndeling våren 2008.

#### 9.4.1 Nærmere om fylkesprosessen (fram til desember 2007)

De regionale og lokale aktørene skal selv finne gode og framtidsrettede løsninger for inndelingen på det regionale nivået. Det er ønskelig at man på regionalt nivå kommer fram til forslag som det er enighet om.

Fylkeskommunene vil selv ha ansvar for å legge opp til en prosess som sikrer forankring hos alle relevante aktører, slik at prosessen i utgangspunktet får en legitimitet som er viktig for en god gjennomføring. Dette innebærer at fylkeskommunene hurtig må igangsette prosessen, slik at øvrige aktører også får tid til å gjennomføre en god prosess. Det er spesielt viktig at kommunene involveres og får tid til å ta stilling til inndeling og eventuelt egen tilhørighet.

Fire hovedpremisser for regionenes vurdering av inndelingen vil være sentrale:

##### *Oppgavefordelingen*

Forslaget til oppgaver for et nytt folkevalgt regionalt nivå er nærmere gjengitt i kapittel 4. I korthet foreslås det at det nye regionale nivået får ansvaret for en bred oppgaveportefølje, spesielt knyttet til regional utvikling. Omfanget av porteføljen vil være knyttet til hvilken modell for inndeling av det regionale nivået som velges.

##### *Inndelingsmodellene og kriteriene for regioninndeling*

De to aktuelle modellene for inndeling av det regionale nivået som er beskrevet i kapittel 8 (forsterket fylkesmodell og regionmodell) og kriteriene

som er beskrevet i kapittel 9.3 bør ligge til grunn når inndelingen vurderes. Med utgangspunkt i forslag til ny oppgavefordeling kan modellene og kriteriene benyttes til å vurdere nåværende og alternative framtidige inndelinger.

##### *Vurderinger av andre relevante forhold*

Andre relevante forhold viser til variasjoner i regionspesifikke og lokale forhold. Dette kan være etablerte samhandlingsmønstre for interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid, ulike geografiske forhold, flyttemønstre, næringsstruktur med mer. Det vil være sentralt å vurdere forhold knyttet til grensedracting og randsoneproblematikk under dette punktet.

##### *Synspunkter fra andre relevante aktører*

Det vil være av stor betydning at fylkeskommunene innhenter synspunkter fra alle relevante aktører, som kommunene, den regionale statsforvaltningen, næringslivet og frivillige organisasjoner, slik at disse tas med i vurderingene. Kommunene vil bli oppfordret til å sende sine synspunkter til både fylkeskommunen og staten. Det er spesielt viktig å vurdere synspunktene fra kommuner som ligger i potensielle randsoner av nye regioner. Videre er det nødvendig at fylkeskommunene har samhandling, spesielt med nabofylkene, for å søke å komme fram til mest mulig likeartede forslag til ny inndeling.

KS vil være en sentral aktør i prosessen. Regjeringen ser det som ønskelig at KS legger til rette for at prosessen for avklaring av regioninndelingen iverksettes og gjennomføres på en god måte. KS foreslår (jf. vedtak i KS' landsstyre 23. mai 2006) å legge opp til en prosess som konkret vil kunne innebære blant annet at

- hvert fylke drøfter hvilke fylker de ser det naturlig å slå seg sammen med
- eventuelle delinger av fylker vurderes
- tilknytning for randsonekommuner vurderes.

Regjeringen ber om at prosessene tar sikte på å kunne ut i fylkesvise preferanser når det gjelder

1. Forsterket fylkesmodell eller regionmodell, prinsipielt begrunnet
2. Forslag til egen inndeling innenfor a) fylkets foretrukne modell, og b) den øvrige modellen.

#### **9.4.2 Prosessen med å komme fram til en endelig inndeling (fram til våren 2008)**

Regjeringen tar sikte på å legge fram et endelig forslag til ny inndeling for Stortinget våren 2008. Dersom forslagene fra fylkeskommunene er helt eller i stor grad sammenfallende, og innbyrdes forenlige, vil den videre prosessen med å komme fram til en endelig inndeling være relativt oversiktlig. Det forutsetter imidlertid at enigheten vur-

deres som funksjonell og gir en hensiktsmessig framtidig inndeling.

Dersom fylkeskommunene ikke selv kommer fram til en inndeling som oppfyller kriteriene, vil regjeringen foreslå en inndeling som bidrar til at kriteriene oppfylles. Framgangsmåten for den videre prosessen vil avhenge av hvor ens forslagene til ny inndeling er, og i hvor stor grad de oppfyller kriteriene for regioninndelingen.

## 10 Regional statsforvaltning – oppgaver og organisering

Regional statsforvaltning er sentral i gjennomføring av nasjonal politikk regionalt og lokalt, og er et viktig virkemiddel i statens styring av kommunene, men kan også betraktes som møteplass og bindeledd mellom sentralmakten og lokale aktører, offentlige eller private. En gjennomgang av organiseringen av regional statsforvaltning er derfor en viktig del av regjeringens forvaltningsreform.

Regional statsforvaltnings organisering, oppgaver og utvikling gjennomgås og drøftes i første del av kapitlet (kapitlene 10.1-10.4), mens siste del av kapitlet er en nærmere gjennomgang av fylkesmannens roller og oppgaver, og en vurdering av hvordan disse vil bli endret som en følge av reformen (kapitlene 10.5-10.7).

### 10.1 Hva er regional stat?

#### *Omfang, oppgaver og styringsprinsipper*

Regional statsforvaltning er statlige organer som har oppgaver som løses innenfor en geografisk avgrenset del av landet over kommunenivå og som utfører viktige og varierte oppgaver for sentrale myndigheter. Regional statsforvaltning består av 41 ulike virksomheter og utgjør i underkant av 29 000 årsverk (per mars 2006, jf. vedlegg 2). For enkelte oppgaver er det regionale ledd organisert slik at det både har administrative og utførende oppgaver, mens særlig de store etatene er organisert med et lokalt apparat som utfører oppgavene. For disse etatene er det regionale ledd et rent administrativt nivå.

Oppgavene er av ulik karakter, som utøving av myndighet overfor innbyggere, næringsliv og kommunene (for eksempel klage og tilsyn), tjenesteproduksjon (for eksempel trygdeytelser), utbygging og vedlikehold (for eksempel veier) og utviklingsoppgaver (for eksempel næringsutvikling). Regional statsforvaltning skal bidra til at nasjonale mål og vedtak følges opp og gjennomføres på regionalt og lokalt nivå. Styrings- og oppfølgingsoppgaver som retter seg spesielt mot kommunene, er i dag i hovedsak samlet hos fylkes-

mannen og blir behandlet i en egen omtale av fylkesmannsembetet nedenfor.

Opgaver lagt til regionale eller lokale statlige etater er ofte oppgaver der behandlingen er knyttet opp til faglige, nasjonale standarder og kriterier. Mens oppgaver der det er ønskelig med større vekt på lokale hensyn og politisk skjønn er lagt til kommunesektoren. Imidlertid er det ikke uproblematisk å gjøre en klar grensdragning her. I mange tilfeller er også kommunale oppgaver gitt klare nasjonale føringer i forhold til oppgaveløsningen gjennom en tett kobling mellom kommunal oppgaveløsning og gjennomføring av nasjonal politikk. Dette blir blant annet gjort gjennom særlovgivning.

Regional statsforvaltning er i hovedsak organisert som hierarkiske forvaltningsorganer. Det innebærer at den enkelte virksomhet henter sitt mandat fra nasjonal lovgivning, spesielle direktiver eller instruksjer fastsatt av sentrale myndigheter. I dette systemet står sektorinteressene sterkt, og det er departementene og i noen grad direktoratene som fastsetter rammer og handlingsrom for lokal og regional statsforvaltning.

#### *Inndeling*

Av de 41 virksomhetene som utgjør regional statsforvaltning er det i dag 34 virksomheter som har en inndeling større enn fylket. For disse varierer antall regioner mellom to og tolv, men de fleste er inndelt i fem eller seks regioner. Blant disse er det bare vegvesenet og helseregionene som har sammenfallende regiongrenser. Det er seks virksomheter der regionene har sammenfallende grenser med fylkene, mens bare to virksomheter har regioner som er mindre enn fylkene. Fylkesgrensene er likevel fortsatt en viktig organiserende faktor, også i de tilfellene der regionene omfatter flere fylker. Det er således bare seks virksomheter som bryter prinsippet om at regionene som hovedregel skal følge fylkesgrensene som ytterpunkt, jf. St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*. Dette er blant annet Politi- og lensmannsetaten, Arbeidstilsynet og Jernbaneverket. En tabelloversikt over organisering

ringen av regional statsforvaltning er gitt i vedlegg 2.

Lokaliseringen av regionkontorene (administrasjonsstedene) varierer. Det synes likevel å være en hovedtendens at flertallet av regionkontorene er lagt til fylkeshovedstedene, dvs. steder hvor fylkeskommunen og fylkesmannen er lokalisert.

## 10.2 Utviklingen de senere år

### *Økt differensiering i inndeling og tilknytningsformer*

Den regionale statsforvaltning har gjennomgått omfattende endringer de senere år. Over 30 etater har endret inndeling siden 1997. Spesielt mange endringer ble iverksatt i perioden 2001-2004. Tradisjonelt har fylkesgrensene vært den dominerende inndelingsenhet, men utviklingen de senere år har vært kjennetegnet av etablering av regioner som er færre og større enn fylkene.

Utviklingen har videre vært kjennetegnet av liberalisering i retning av større fristilling av statlige virksomheter. Gjennom etablering av selskaper, foretak, stiftelser og andre selvstendige organisasjonsformer har det blitt færre ordinære forvaltningsorganer, også på regionalt nivå. Eksempel på slike endringer er helseforetakene og Mesta. På enkelte områder har dette endret vilkårene for demokratisk styring ved at det ikke lenger er en ubrutt styringslinje mellom departementet og virksomheten. Det har også ført til at grensen mellom offentlig og privat sektor dels er forskjøvet og dels har blitt mer uklar.

### *Økt sektorisering og mindre samordning*

Endringene i regional stat er gjennomgående sektorinitierte og har i all hovedsak sektorspesifikke begrunnelser. Begrunnelsene er dels knyttet til spesifikke sektorbehov og hva som er hensiktsmessige regioner for å løse de aktuelle oppgavene. Dels er de knyttet til vurderinger av hva som er en effektiv måte å organisere oppgavene på i forhold til bruk av ressurser og tilgang på faglig kompetanse. I forhold til en effektiv gjennomføring av reformer og tiltak på ulike områder kan en sektorvis tilnærming ha mange fordeler, og har således vært et effektivt virkemiddel i oppbyggingen av den norske velferdsstaten. Generelt betyr dette at den vertikale samordningen innad i den enkelte statlige sektor har vært sterk, mens den horisontale og tverrsektorielle samordningen

har vært svakere. Det har derfor vært en økende erkjennelse av at sektorisering reiser utfordringer i forhold til samordning på tvers av sektorer og saksområder. Et sentralt funn i Makt- og demokratiutredningen er da også at forvaltningsendringene de senere tiår har vært preget av sektorvise reformer som har medført økt differensiering og fragmentering av offentlig virksomhet. I St.meld. nr. 31 (2002-2003) *Storbymeldingen* problematiseres denne utviklingen. Det vises til at Norge etter hvert har blitt delt inn i regioner etter den enkelte etats behov, men at det er nødvendig å se de ulike inndelingene som en del av en helhetlig regionalpolitikk, slik at ikke enkeltstående inndelinger får uheldige konsekvenser.

Utviklingen kan sammenfattes med at det har skjedd betydelig endringer i statens styrings- og organisasjonsformer gjennom mål- og resultatstyring, delegering, endringer i tilknytningsform og økt sektorisering. Dette har ført til at den overordnede politiske styringen, og dermed muligheten for koordinering av ulike sektorpolitikker, er blitt redusert.

Selv om utviklingen av regional statsforvaltning har vært preget av økt fragmentering, har det også skjedd en utvikling i motsatt retning, gjennom ønske om samordning og samling av oppgaver. Dette har i første rekke skjedd gjennom utvikling av fylkesmannsembetene, der målene nettopp har vært å fremme samordning og helhetssyn, og motvirke de tendenser til oppsplitting og sektorisering som ellers har preget forvaltningsutviklingen. Stortinget har gitt sin tilslutning til, som en prinsipiell linje for organiseringen av den regionale statsforvaltning, at statlige regionale enheter som har styrings- og oppfølgingsoppgaver overfor kommunene, organisatorisk skal knyttes til fylkesmannsambetet.

Utviklingen av regional statsforvaltning har derfor også vært kjennetegnet av en vekst i oppgaver for fylkesmannen. Hoveddelen er knyttet til overflytting av oppgaver fra andre statlige regionale forvaltningsorganer som ledd i arbeidet med å forenkle og samordne det statlige regionale mellomledd mellom kommunene og de sentrale myndigheter. En slik organisatorisk samling av statlige forvaltningsorganer som har kommunerettede oppgaver gir god mulighet for en helhetlig oppfølging av kommunene. Dette var begrunnelsen for integreringen av Sivilforsvarsdistriktene i 1979, de nyetablerte miljøvern-avdelingene i 1982, integrering av fylkeslandbrukskontorene i 1993 og av fylkeslegeembetene og statens utdanningskontorer i 2003.

Veksten i oppgaver henger også sammen med innretningen på den statlige styringen overfor kommunene. Bruk av rettighetslovgivning, standardkrav og øremerkede tilskudd har økt i omfang de senere år. Dette er styringsvirkemidler som alle forutsetter en form for oppfølging og kontroll som fylkesmannen i stor utstrekning har fått ansvar for å utføre.

### 10.3 Hvor ligger de største utfordringene?

For å belyse konsekvenser av endringene i regional statsforvaltning har Fornyings- og administrasjonsdepartementet fått gjennomført en større spørreundersøkelse blant ledere i kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn, regionale statsetater, et utvalg brukerorganisasjoner og regionkontorene til NHO og LO (NIBR-rapport 2006:9 *Den regionale stat – enhet og mangfold* (Hansen m.fl. 2006)). Et viktig formål med undersøkelsen var å innhente kunnskap om hvilke erfaringer brukerne av regional stat har i forhold til de omstillingene som har vært gjennomført.

Denne undersøkelsen viser at regional stat fortoner seg som relativt kompleks både med hensyn til organisering og inndeling. NIBR trekker blant annet fram følgende forhold:

- Et flertall av de spurte opplever samordningsbestrebelsene mellom de regionale statsetatene som forholdsvis svak. Det er særlig samordningsproblemer innenfor arealdisponering, miljøvern og samferdselssektoren som blir trukket fram som et problem. Dette henger imidlertid også sammen med at areal og miljø er knapphetsgoder som gir grunnlag for fordelingspolitiske konflikter.
- Det blir videre påpekt at ulik geografisk inndeling er en viktig, men ikke dominerende årsak til samordningsutfordringer i regional statsforvaltning. Ulik tilknytningsform og forskjellig etatskultur synes å være vel så viktige. På dette området er det relativt store forskjeller mellom brukergruppene. Mens fylkeskommunene opplever geografisk inndeling som en viktig årsak til manglende samordning, scorer forskjellig geografisk inndeling lavest som forklaringsfaktor blant kommunene.
- Lokalisering av regionkontorene har stor betydning for brukernes erfaring med regional statsforvaltning. Brukere som må forholde seg til regionkontorer som er spredt over flere fyl-

ker og på flere steder er gjennomgående mer kritiske til regionale statsetaters tilgjengelighet og samordningsevne, enn de som befinner seg i regioner der regionkontorene er samlet.

- At den enkelte etat har valgt en organisering ut fra sektorspesifikke behov, kan gå på bekostning av effektiviteten til de myndigheter og organisasjoner som må forholde seg til etatene. En betydelig andel av brukerne rapporterer om økt møtevirksomhet, økt reisevirksomhet og økt saksbehandlingstid som følge av inndelingen og den geografiske plasseringen av regional stat.
- Et flertall av brukerorganisasjonene mener at inndelingen går utover tjenestetilbudet og ivaretakelsen av innbyggernes rettssikkerhet. Halvpartene av kommunene og fylkeskommunene mener det samme.
- Et flertall av brukerne opplever at den mangfoldige inndelingen fører til at de får manglende eller tilfeldig informasjon. Brukergruppene etterlyser derfor økt og mer samordnet informasjon om og fra den regionale statsforvaltningen.

Selv om det er en generell tendens til at det er fylkeskommunene som i størst grad betoner det problematiske ved dagens utvikling av regional stat, betoner også et flertall av kommunene og brukerorganisasjonene uheldige konsekvenser av den utviklingen som har funnet sted.

Disse funnene stemmer godt med de kartlegginger Fornyings- og administrasjonsdepartementet tidligere har fått gjennomført. Dette omfatter en kartlegging av regional statsforvaltning med særlig vekt på den geografiske inndeling i rapport 2002:18 (Statskonsult 2002). I tillegg har Statskonsult belyst virkningene av ulik regional inndeling av statlig virksomhet i rapport 2004:10 (Statskonsult 2004). Hovedtemaet for disse rapportene var dels en ren beskrivelse av organiseringen og dels en beskrivelse av departementenes og fylkesmennenes oppfatning av problemene.

Ved vurdering av funnene over er det viktig å være oppmerksom på at flere av respondentgruppene er direkte involvert i forvaltningsreformen, og at svarene i noen grad vil kunne være preget av dette. Det er derfor grunn til å merke seg at et klart flertall ikke opplever at den geografiske inndelingen er hovedutfordringen i forhold til samordningsutfordringene i regional statsforvaltning. Dette betyr imidlertid ikke at det ikke er utfordringer i den regionale statsforvaltningen



når det gjelder samordning, organisatorisk tilknytning, oversikt og tilgjengelighet.

## 10.4 Regjeringens vurdering

Regjeringen mener de nevnte utfordringene må møtes med et samlet grep og at det derfor må settes i verk tiltak på flere områder. Regjeringen ønsker en regional statsforvaltning som er samordnet, effektiv og brukervennlig. Den regionale statsforvaltningen er et viktig redskap for å iverksette statlig politikk og betjene innbyggere og næringsliv med gode tjenester, men også viktig for den samhandling som skal finne sted mellom staten og kommunal sektor. Stort mangfold av regionale inndelinger og ulike tilknytningsformer representerer imidlertid utfordringer med hensyn til oversikt og tilgjengelighet både for publikum, næringsliv, og for ulike forvaltningsorganer der det er behov for kontakt og samarbeid. Stor spredning i kontorsteder med lang innbyrdes avstand kan også ha negative effekter på kontakt og samarbeid.

Ulempene for brukerne varierer. Mange regionale etater har få eller ingen direkte publikumsrettede oppgaver, og kontakten mot enkeltbrukere og næringsliv er smal. For publikum vil fysisk tilgjengelighet bety mindre enn høy kvalitet på de tjenestene og vedtak som fattes, og dannelsen av større enheter er svært ofte nettopp begrunnet i behovet for å bygge opp kompetanse i større fagmiljøer, som kan håndtere stadig mer komplekse og faglig krevende oppgaver. I mange tilfeller er dessuten brukernes kontaktmønster med etatene endret, slik at stadig flere bruker internett og e-post, brev eller telefon framfor personlig fram møte. Dette gjør det viktig å skape gode oversikter og forenkle tilgjengeligheten for denne type tjenester. Samtidig gjør dette at en ensidig fokus på inndelingen av regional statsforvaltning ikke er svaret på mange av utfordringene. For etater med få publikumsrettede oppgaver og liten kontakt mot annen offentlig virksomhet må inndelingen bygge på etatsspesifikke behov. For virksomheter med et langt bredere kontaktnett mener regjeringen det må ligge en bredere vurdering til grunn ved valg av inndeling.

Sektoriseringen kan være et effektivt virkemiddel, samtidig reiser den store utfordringer i forhold til samhandling og samordning på tvers av sektorer og saksområder. Begrunnelsen for bedre samordning ligger dels i ønsket om en mer

konsistent organisering både i forhold til enkeltmennesker, næringsliv og kommunene, dels i erkjennelsen av at en mer samordnet politikk og iverksetting gir bedre samfunnsmessige effekter, og dels i erkjennelsen av at det på enkelte områder kan gi økonomiske gevinster gjennom å unngå dobbeltadministrasjon.

Utfordringene synes å være størst når det gjelder samarbeidet mellom enkelte etater, og ikke minst i forhold til målsettingen om at regional stat skal framstå som helhetlig og samlet i forhold til kommuner og regioner. Særlig for fylkesmannen som er ansvarlig for samordningen av all statlig virksomhet innenfor sitt territorium, innebærer utviklingen klare utfordringer. Flere fylkesmenn erfarer at det kan være vanskelig å samle regionale etatsledere til for eksempel felles møter.

Det er regjeringens syn at statsetatene skal være formidlere av nasjonal politikk og bidra til styringssignaler som gjør lokal tilpasning mulig. Dette tilsier en klarere fokusering på dialog og samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer. Regjeringen vil på dette grunnlag videreutvikle fylkesmannens særlige ansvar for å samordne statens samlede virksomhet regionalt. Samordningen skal gjøres slik at viktige helhetssyn i den nasjonale politikken blir ivaretatt. Samtidig skal ikke fylkesmannen opptre som politisk aktør gjennom å overprøve nasjonale målsettinger på de ulike politikkområdene.

Regjeringen ønsker sterkere politisk styring med viktige beslutninger. På dette grunnlag vil det bli lansert en fornyet plattform for styring, organisering og ledelse i staten. De senere års fokus på kostnadseffektivitet internt i den enkelte sektor har hatt uheldige sidevirkninger i form av redusert samordning. Det har blitt vanskeligere å ivareta sammenheng og helhetlige løsninger på tvers av sektor- og etatsskiller, noe som igjen innebærer store og økende krav til ledelse. En mer kompleks offentlig sektor gjør det viktig å forsterke arbeidet med å utvikle en mer formåls effektiv forvaltning der sektorhensyn i større grad ses i sammenheng med andre tilgrensende samfunnsområder og samfunnshensyn. En bred gjennomgang av forholdet mellom departementene og deres underliggende virksomheter vil være et sentralt element i det arbeidet som settes i gang. Hovedfokuset vil være å styrke forutsetningene for departementenes styring av underliggende virksomheter, men muligheten for å desentralisere statlige oppgaver til regioner og kommuner vil også kunne være elementer i en slik gjennomgang. Arbeidet vil settes i gang raskt og uavhen-

gig av forvaltningsreformen. Arbeidet vil ha en klar ambisjon om å styrke mulighetene og forutsetningene for politisk styring, særlig i forhold til å ivareta tverrsektorielle avveinger og å ivareta helhetssyn.

Regjeringen mener at utfordringene i den regionale statsforvaltningen krever tiltak som må avveies mot flere hensyn. Behovet for en effektiv gjennomføring av en nasjonal sektorpolitikk må veies opp mot behovet for å se de ulike sektorene som en del av en helhetlig politikk og en helhetlig forvaltning. Det betyr at både geografisk inndeling, organisatorisk tilknytning og tilgjengelighet må vurderes i sammenheng. Etter en periode hvor fokus har vært rettet mot sektorspesifikke behov og effektivitet for den enkelte sektor isolert, kan det nå være behov for å se nærmere på behovet for å styrke handlingsrommet for mer helhetlig styring og samordning.

På denne bakgrunn vil regjeringen legge følgende til grunn for utviklingen av regional statsforvaltning:

- Det er regjeringens vurdering at den fragmenterte inndelingen av regional statsforvaltning ikke skaper problemer av et omfang som skulle tilsi en full harmonisering av den geografiske inndelingen til alle de regionale statsetatene, og på den måten reversere en rekke gjennomførte reformer. En viktig grunn til dette er at de fleste innbyggere ikke har direkte kontakt med regionalnivået i de statlige etatene. Når ny regionalinndeling er klar vil regjeringen foreta en nærmere vurdering av mulige tiltak i forhold til regionale etater med viktige grenseflater og særlige samhandlingsutfordringer i forhold til de nye regionene og i forhold til hverandre, samt regionale etater som i dag har grenser som vil krysse de nye regiongrensene.
- Hensynet til samordning og oversikt i den samlede regionale forvaltningen tilsier at fylkesmannen får en framtidig inndeling som er lik inndelingen til det nye folkevalgte regionale nivået. Dersom resultatet blir et fåtall store regioner, vil det bli foretatt en egen vurdering av inndelingen til fylkesmennene i forhold til behovet for nærhet til kommunene. Siden fylkesmannen har oppgaver som klageinstans, bør størrelsen på regionene også vurderes i et rettssikkerhetsperspektiv.
- Ved framtidige omorganiseringer som innebærer inndelingsendringer regionalt får den enkelte sektor ansvar for å gjennomføre en bred vurdering av de samlede virkninger for

kommuner og regioner, samarbeidende etater, næringsliv og innbyggerne, jf. også behandlingen av St.meld. nr. 25 (2004-2005). Regjeringen vil foreta en nærmere vurdering av prinsippene som er retningsgivende ved endringer i regional inndeling, slik at disse får sterkere gjennomslag og gjøres mer forpliktende for sektorene. En tydeligere rolle for Kommunal- og regionaldepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet som samordningsdepartementer vil i denne sammenheng bli vurdert.

- Lokalisering av regionkontorene har betydning for brukernes kontakt med regional statsforvaltning. For å unngå at forvaltningsreformen skal ha en uønsket sentraliserende virkning innad i regionene, vil det ikke bli foreslått noen omfattende flytting eller samling av de statlige regionkontorene. Dette spørsmålet vil likevel bli sett i sammenheng med den vurderingen som skal gjøres for statlige regionale organer som vil kunne få særlige samhandlingsutfordringer i forhold til de nye regionene.
- Fylkesmannen har ansvar for å samordne statlig forvaltning der dette er ønskelig og nødvendig. Regjeringen legger opp til at fylkesmannen, gjennom fylkesmannsinstruksene, blir gitt større og klarere fullmakter til å ivareta en slik samordningsrolle. Et annet viktig samordningstiltak har vært å samle statens kommunerettede virksomhet hos fylkesmannen. Regjeringen vil derfor varsle en gjennomgang av muligheten for å integrere flere statlige oppgaver hos fylkesmannen.
- For å få til en bedre og mer samordnet informasjon om regional stat og hvordan den er organisert vil det bli iverksatt flere tiltak. Det vil blant annet bli utarbeidet en samlet, elektronisk tilgjengelig oversikt over statens regionale tilstedeværelse, med opplysning om plassering av regionkontor og lokale kontorer, hvordan man kommer i kontakt med etaten og med elektroniske lenker til de enkelte etaters hjemmesider. Regjeringen legger opp til at dette utformes på en måte som er oversiktlig, som gjør det lettere å orientere seg i forhold til de ulike virksomhetene og som også forenkler selve kontakten.
- Regjeringen ønsker å sikre sterkere politisk styring særlig i forhold til å ivareta tverrsektorielle avveinger og ivareta helhetssyn både sentralt og regionalt. Disse utfordringene vil bli sett i sammenheng med utformingen av en ny plattform for styring, organisering og

ledelse i staten, som blant annet vil omfatte en gjennomgang av styringsrelasjonene mellom departement og underliggende virksomhet. På denne måten ønsker regjeringen å møte mange av de utfordringene som en mer fragmentert, markedsrettet og kompleks stat skaper. Dette arbeidet vil bli gjennomført uavhengig av forvaltningsreformen.

## 10.5 Omorganisering av fylkesmannen

Regjeringen vil etablere et styrket folkevalgt, regionalt nivå gjennom overføring av oppgaver og myndighet, og en klart definert rolle for regionene i forhold til å skape vekst og utvikling. Etter regjeringens syn er det viktig å se på organiseringen av fylkesmannen i tilknytning til og parallelt med reformen for å styrke det folkevalgte regionale nivået.

Grunnlaget for fylkesmannsembetets rolle og oppgaver er gitt i fylkesmannsinstruksen;

«Fylkesmannen er Kongens og regjeringens representant i fylket og skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer kan bli fulgt opp.»

Som sentralmyndighetenes representant i fylkene skal fylkesmannen følge opp nasjonal politikk på en rekke områder og være et mellomledd og formidlingsorgan mellom sentralmakten på den ene side og kommunesektoren og befolkningen på den annen. Ivaretagelse av sektoroppgaver for flere fagdepartementer og direktorater er det viktigste arbeidsområdet for fylkesmannen. Oppgavene er knyttet til iverksetting av regjeringens sektorpolitikk på ulike områder, særlig i forhold til kommunene. Fylkesmannen skal videre føre tilsyn med at regjeringens politikk blir gjennomført innenfor fastsatte rammer. På en del områder utøver fylkesmannen også forvaltningsmyndighet i forhold til privatpersoner.

Men fylkesmannen skal ikke bare gjennomføre nasjonal politikk, fylkesmannen skal også ta initiativ til fylkets og lokalsamfunnets beste og være en støttespiller for lokalsamfunnet og det lokale selvstyret. Som statlig embetsmann vil imidlertid fylkesmannen fylle en slik utviklingsrolle på en annen måte enn kommunene og fylkeskommunene. Der virksomheten til fylkeskommunene og kommunene har sin forankring i og fokus på lokalsamfunnets behov, utfordringer og muligheter vil fylkesmannen som regjeringens og

departementenes representant ha fokus på den nasjonale politikken.

Fylkesmennene er administrativt underlagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet, men utfører oppgaver for en rekke av de øvrige departementene. Det enkelte departement har en direkte ansvars- og styringslinje til fylkesmennene i faglige spørsmål.

## 10.6 Nærmere om fylkesmannens ulike roller og oppgaver

### *Rollen som rettssikkerhetsinstans*

Rettsikkerhet er i Norge knyttet til staten som garantist. Statlige myndigheters ansvar for å føre tilsyn med at vedtak og tjenester på lokalt nivå er i tråd med nasjonal lovgivning er et sentralt kjennetegn i så måte. Rettsikkerhetsrollen er mangfoldig og gjennomgående i den forstand at den angår alle oppgaver, sektorer, avdelinger og medarbeidere hos fylkesmannen, og har stor betydning for måten det arbeides på internt i organisasjonen og for måten det kommuniseres med omverdenen på. Det er et viktig siktemål at tilstrekkelige rettsikkerhetshensyn bygges inn i alle forvaltningsoppgaver fylkesmannen utfører, hva enten det skjer som ledd mellom den sentrale statsforvaltningen og kommunene, eller ved at fylkesmannen opptrer som direkte tjenesteyter overfor innbyggerne og næringslivet i fylket.

Selv om rettsikkerhetshensyn skal prege alt av fylkesmannens oppgaveløsning, er det likevel noen områder som peker seg ut særskilt. Tilsynsoppgavene og klagebehandlingen fylkesmannen utfører på statens vegne overfor kommuneforvaltningen og næringslivet utgjør hovedelementene i fylkesmannens rettsikkerhetsrolle. Kommunenes viktige rolle som produsent av velferdstjenester utløser et behov for ivaretagelse av rettsikkerhet og likhet for enkeltindivid, samt kontroll med at tjenester oppfyller de minstemål som følger av et krav om faglig forsvarlig tjenesteyting. Dette gjelder i forholdet mellom kommunene som offentlig utøvende myndighetsorganer og innbyggerne og næringslivet som mottakere av deres offentlige tjenester og myndighetsutøvelse, og ved behandling av klager i forbindelse med vedtak fattet av kommunen. Muligheten for berørte parter til å få en ny instans til å prøve et konkret forvaltningsvedtak står sentralt i norsk forvaltning, og for publikum og næringsliv utgjør dette en viktig rettsikkerhetsgaranti. Rollen som

klageinstans gir fylkesmannen – så langt de enkelte lovbestemmelser angir – rett og plikt til å prøve alle sider ved saken og med myndighet til å oppheve vedtaket og sende saken tilbake til kommunen eller selv treffe nytt vedtak.

### Sektorrollen

Fylkesmannen skal følge opp nasjonal politikk på en rekke viktige samfunnsområder, og utøvelse av forvaltningsoppgaver for fagdepartementene/direktoratene utgjør hovedarbeidsområdet for fylkesmannsembetene. Som regel er det kommunen som yter velferdstjenestene til sine innbyggere innenfor rammer gitt fra departementene og med oppfølging derfra. Det er det enkelte departement eller direktorat som legger regionale arbeidsoppgaver til fylkesmennene og disse fagmyndighetene har også direkte instruksjonsmyndighet overfor embetene. Handlingsgrunnlaget for de oppgaver fylkesmannen utfører kommer til uttrykk i lovgrunnlag, tildelingsbrev, embetsoppdrag, og øvrige politiske signaler. Fylkesmannen utøver i dag sektormyndighet innenfor helse, utdanning, landbruk, miljøvern, samfunnssikkerhet og beredskap, barnevern, barnehager og sosial- og omsorgstjenesten.

Som sektormyndighet skal fylkesmannen medvirke til å gjennomføre nasjonal politikk blant annet ved å omsette nasjonale sektormål til regionale og lokale mål og tiltak. Fylkesmannen skal bidra til at viktige statlige mål og interesser blir forstått og ivaretatt av kommunene, samtidig som kommunene gis handlingsrom for utforming av en egen politikk på det aktuelle området. Fylkesmannen skal videre legge vekt på faglig samordning mellom regionale statlige sektormyndigheter, blant annet for å oppnå størst mulig grad av effektivitet og felles forståelse på prioriterte områder. Rapportering tilbake til sentralt nivå om kommunenes og sektorenes oppfølging av statlige mål og interesser er også en viktig funksjon.

Veiledning overfor kommunene er en viktig del av sektorrollen. En undersøkelse utført av Agderforskning og IRIS (Leknes og Ellingsen 2006) har sett på samhandlingen mellom kommunene og mellomnivået blant annet for å kartlegge omfang og innhold i samhandlingen og videre om det er variasjon i kommuners samhandling med fylkeskommunen og fylkesmannen. I forhold til samhandlingen mellom kommunene og fylkesmannen viser undersøkelsen at det er betydelig kontakt, og at faglig veiledning (kurs, saksmøter, fagmøter og temasamlinger), tilsyn, og formidling

av statlige styringssignaler er de viktigste formålene med samhandlingen. Undersøkelsen viser videre at et stort flertall av kommunene opplever at fylkesmannen bidrar både til kompetanseutvikling og som støttespiller for kommunenes utviklingsarbeid og tjenestetilbud. Av respondentene mener 98 prosent at forholdet til fylkeskommunen og fylkesmannen er preget mest av samarbeid og ikke av konflikt.

### Samordningsrollen

Når oppgaver og myndighet blir delegert til fylkesmannen, er samordning av statlig politikk et viktig hensyn som søkes ivaretatt. I henhold til *Instruks for fylkesmenn* skal fylkesmannen bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomhet i fylket. Ansvar for samordning omfatter både oppgaver som ligger innenfor og utenfor fylkesmannsorganisasjonen. Dette inkluderer også å bidra til at det skjer tilstrekkelig samarbeid og samspill mellom alle offentlige organer i fylket.

Fylkesmannen er tildelt en særlig rolle som samordningsmyndighet overfor kommunene. Fra kommunesektoren er det påpekt flere sider ved den statlige styringen som oppfattes som problematisk. Dels oppleves styringen som uoversiktlig, fordi statlige krav og ønsker kommer i stort omfang, detaljert, og ofte skilles det ikke mellom skal/må på den ene siden og bør/kan på den andre. Dels oppleves styringen som fragmentert ved at etatene har sine egne systemer og rutiner for sin kontakt med kommunene. Et fragmentert styringssystem gir dårligere vilkår for iverksettning av statlig politikk gjennom kommunene, men det kan også gi uklare rammer for det lokale folkestyret, med mulig demokratisk slitasje og dårligere grunnlag for dialog og samarbeid mellom staten og kommunene som følge.

Kommunesamordning innebærer å legge til rette for at kommunerettet styring i størst mulig grad skal framstå som konsistent. Samordningsansvaret til fylkesmannen er beskrevet i Kommunal- og regionaldepartementets *Retningslinjer for fylkesmannens samordningsfunksjon i forhold til kommunerettet styring*. Innenfor rammen av det kommunale selvstyret skal kommunene ha mulighet til å gjøre selvstendige politiske prioriteringer. Fylkesmannen må derfor se til at den fagbaserte styringen av kommunene ikke blir sterkere enn det er hjemmel til i lovgivningen eller enn det som framkommer av politiske vedtak og retningslinjer gitt av Storting og regjering.

Etter planbestemmelsene i plan- og bygningsloven har fylkesmannen også viktige samordningsoppgaver som berører forholdet mellom ulike deler av regional statsforvaltning og kommunene. I forhold til kommuneplaner og reguleringsplaner har fylkesmannen fått en viktig rolle som konfliktløser – mekler – i arealkonflikter mellom kommunen og en eller flere statsetater eller fylkeskommunen der disse har nedlagt innsigelse mot planen. Meklerrollen i plansaker gir fylkesmannen kompetanse til å gjennomføre prosesser som sikter mot å skape enighet mellom partene. Myndigheten til denne praktisk sett viktige type samordning utøver fylkesmannen på vegne av Miljøverndepartementet. Fylkesmannen har også ansvar for å samordne regional stats deltakelse i fylkesplanleggingen.

Fylkesmannen skal bistå kommunene i samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet. Bistanden gjelder veiledning, kurs, øvelser og tilsyn. Dagens risiko- og trusselbilde er komplekst og kjennetegnes av glidende overganger mellom nasjonalt og internasjonalt nivå. For kommunene betyr risiko- og sårbarhetsutviklingen at det stilles krav til både en aktiv forebyggende innsats og en effektiv beredskap mot ulike typer ulykke og kriser. I krisesituasjoner har fylkesmannen en viktig rolle som koordinator og bindeledd mellom sentrale, regionale og lokale myndigheter og frivillige organisasjoner. Det er viktig at reformen ikke svekker samhandlingen og koordineringen i krise- og beredskapsarbeidet.

## 10.7 Regjeringens vurdering

Etter regjeringens syn er det viktig å beholde fylkesmannen som et knutepunkt mellom stat og kommune, særlig for å samordne og formidle statlig politikk overfor kommunene og for å ivareta grunnleggende rettssikkerhetshensyn gjennom tilsyn og klagebehandling. Fylkesmannen skal også framover ivareta ulike typer oppgaver og roller for å ivareta de mål og prioriteringer som utgår fra Storting og regjering. Det fordrer at organisering og beslutningsprosesser innrettes slik at det er synlig for omverdenen hvilke roller og interesser som til enhver tid ivaretas, og at beslutninger har en tydelig forankring i nasjonale mål og føringer.

Etter regjeringens syn er det imidlertid fagoppgaver hos fylkesmannen i dag som i stor grad har konsekvenser for den regionale samfunnsutviklingen, og som derfor bør være underlagt regi-

onalpolitiske prioriteringer og beslutninger. Ansvar for viktige regionale oppgaver innen miljøvern, landbruk og utdanning, bør derfor overføres fra fylkesmannen til nye regioner, se kapittel 4. For fylkesmannen betyr forslagene at embetets oppgaver og roller endres.

### *Roller og oppgaver*

Kjernen i fylkesmannens rolle, slik det blant annet framgår av fylkesmannsinstruksen, vil fortsatt ligge fast. Fylkesmannen skal være Kongens og regjeringens representant i fylket, og skal arbeide for å følge opp Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer.

Fylkesmannen skal fortsatt være regional sektormyndighet overfor kommunene på viktige samfunnsområder som helse- og sosialområdet, barnevern-, barnehage- og grunnskoleområdet, og på området samfunnsikkerhet og beredskap. På disse områdene skal fylkesmannen fortsatt formidle nasjonale mål og veilede kommunene. På de sektorområdene som i denne meldingen foreslås overført til de nye folkevalgte regionene, vil fylkesmannens formidlings- og veiledningsoppgaver overfor kommunene bli begrenset til det som følger av rollen som klage- og tilsynsmyndighet. Både tilsyn og klagebehandling utgjør viktige kilder for hvordan lover og regler fungerer, og representerer således viktig informasjon i forhold til utviklingen innenfor den enkelte sektor. Som følge av at både regionene og fylkesmannen skal ivareta oppgaver på noen av de samme sektorområder overfor kommunene, vil det være behov for at det etableres gode rutiner for samhandling og dialog regionalt.

Forvaltningen må organiseres slik at hensynet til rettssikkerhet og målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet ivaretas. Utviklingen har gått i retning av at innbyggerne gis stadig flere rettigheter, og da i særlig grad i forhold til velferdstjenestene. Det gjør at mange av rettighetskravene rettes mot kommunesektoren. Etter regjeringens syn må fylkesmannen stå sentralt i arbeidet med å bidra til å sikre den enkeltes rettigheter i en forvaltning med stor grad av desentralisert oppgaveløsning. Dette vil først og fremst skje gjennom klagebehandling, tilsyn og veiledning.

De foreslåtte endringene i oppgavefordelingen vil legge til rette for å fokusere på fylkesmannens rolle som rettssikkerhetsinstans. Fylkesmannen vil på regionalt nivå bidra til at innbyggerne mottar de tjenester og behandles på den måten som

de etter loven har krav på, og at kommuner og fylkeskommuner overholder lover og regelverk. Fylkesmannen vil ha ansvar for å behandle klager på kommunale enkeltvedtak, og vil i tillegg ha ansvar for kommunerettet tilsyn på utpekte områder. Fylkesmannen vil også ha ansvaret for lovlighetskontroll over kommunale vedtak. Skal fylkesmannen gjennomføre disse funksjonene på en god og troverdig måte, forutsetter det at embedene fortsatt har god fagkompetanse, både juridisk og sektorfaglig.

Fylkesmannen skal fortsatt ha en viktig samordningsrolle overfor kommunene, men denne vil endres som følge av endret ansvarsforhold. På de områder det overføres myndighet og ansvar til de nye regionene vil også den regionale samordningen overfor kommunene skje gjennom regionene. På andre områder vil fylkesmannen fortsatt ha ansvar for å samordne statlige styringssignaler overfor kommune, for eksempel på flere velferdsområder. Regjeringen legger også opp til at fylkesmannen, gjennom fylkesmannsinstruksen, blir gitt større og klarere fullmakter til å ivareta en samordningsrolle overfor regional stat. I Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) *Statlig tilsyn med kommunesektoren* forslår regjeringen konkret å styrke fylkesmannens kompetanse i å samordne praktiske sider og bruk av reaksjoner ved statlig tilsyn rettet mot kommunene.

### Inndeling

Fylkesinndelingen, slik vi kjenner den i dag, var opprinnelig en administrativ inndeling for statlige styringsformål. Fortsatt utgjør denne inndelingen en viktig struktur for statlig inndeling regionalt, selv om en rekke statlige sektoretater har valgt en regional inndeling som er større enn fylkesenhetene de senere år. Fylkesmennes forvaltningsområde er geografisk avgrenset av fylkesgrensene. Med unntak av Oslo og Akershus fylker, som har felles fylkesmann, er det en fylkesmann i hvert fylke.

På grunnlag av drøftingen i denne meldingen av oppgaveporteføljen til det regionale folkevalgte nivået, vil det bli lagt opp til en prosess med involvering av regionale og lokale aktører. Det endelige vedtaket om regioninndelingen vil bli fattet av Stortinget. Den statlige regioninndelingen bør primært ta hensyn til de folkevalgte regionenes virksomhet. Samtidig bør regioninndelingen gi grunnlag for en effektiv og samordnet statsforvaltning på regionnivå.

Endringer i inndelingen av det folkevalgte

regionale nivået vil reise spørsmål om hvilke konsekvenser det får for inndelingen av fylkesmannen. Det er særlig to viktige inndelingshensyn i forhold til fylkesmannens virksomhet. Det første er nærhetshensynet. Mye av fylkesmannens virksomhet er rettet mot kommunene. Skal fylkesmannen greie å håndtere sitt forhold til alle kommunene i fylket er det nødvendig at antallet kommuner ikke er for stort. I dag varierer antallet kommuner fra 15 til 45. Dette medfører ulike muligheter fra embete til embete når det gjelder kontakt og dialog med kommunene, tilsynsbesøk og lignende. Dagens inndeling anses likevel ikke å medføre store problemer for fylkesmannens arbeid. Nærhetshensynet til kommunene kan isolert sett derfor trekke i retning av at fylkesmannen får en annen inndeling enn det folkevalgte regionale nivået dersom det blir en inndelingsprosess som resulterer i få store regioner. I tillegg bør ikke avstanden mellom innbyggerne og fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans bli for stor.

Det andre hensynet er at inndelingen av fylkesmannsembetet bør samsvare med inndelingen av andre statlige etater og regionene for å ivareta samhandlings- og samordningsbehov. Mye av aktivitetene til fylkesmannen er av interesse for både kommunal og regional forvaltning, og vil i mange tilfeller være premissgivende eller direkte styrende i forhold til regional planlegging og myndighetsutøvelse. Dette understreker samhandlingsbehovet mellom kommuner, regioner og de ulike statlige regionale virksomhetene. Det er derfor sterke hensyn som taler for at fylkesmannen bør ha sammenfallende grenser med de nye regionene.

Også i forhold til enkelte av de oppgavene som fylkesmannen er satt til å ivareta, kan avgrensningen av dagens fylker i flere sammenhenger være lite hensiktsmessig. I særlig grad gjelder dette for inndelingen i de tett befolkede områder av landet. Reduksjon av antall fylkesmannsembeter vil også kunne gi bedre forutsetninger for å ivareta samordning av regional statlig virksomhet.

Regjeringen mener at hensynet til samordning og oversikt i den samlede regionale forvaltningen tilsier at fylkesmannen får en framtidig inndeling som svarer til den inndeling som det nye folkevalgte regionale nivået vil få. Dersom resultatet av de regionale inndelingsprosessene eventuelt skulle føre til et fåtall store regioner, vil imidlertid regjeringen gjennomføre en separat vurdering av inndelingsbehovet for fylkesmannsembetene med utgangspunkt i behovet for nærhet til kommunene.

*Framtidig betegnelse*

Større regioner aktualiserer spørsmålet om fylkesmannen skal beholdes som betegnelse for statens regionale representant. Regjeringen vil

komme tilbake til spørsmålet om framtidig betegnelse på fylkesmannen etter at ny regionstruktur, oppgavefordeling og betegnelse på de nye regionene er fastlagt.

## 11 Prosessen framover og økonomiske og administrative konsekvenser

### 11.1 Innledning

Når det gjelder de økonomiske og administrative konsekvensene av forvaltningsreformen må man skille mellom to faser: Første fase vil medføre ulike kortsiktige effekter av selve gjennomføringen av endringene, og andre fase vil medføre langsiktige virkninger. Reformen vil ha konsekvenser for både statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning, og for private som næringsvirksomhet, frivillige organisasjoner og enkeltpersoner. Konsekvensene vil være forskjellige avhengig av hvilken samlet løsning man til slutt velger. I dette kapitlet gis en kortfattet oversikt over de viktigste konsekvensene av en endret oppgavefordeling mellom stat og fylkeskommuner i en forsterket fylkesmodell og i regionmodellen (jf. kapittel 8). De personellmessige konsekvensene er spesielt omtalt.

### 11.2 Kortsiktige kostnader av gjennomføring av reformen

#### *Administrative og økonomiske*

Regjeringens forslag til overføring av oppgaver vil kunne medføre reorganiseringer som innebærer noe flytting av personale og dermed flytte- og omstillingskostnader. Omfanget av de personellmessige kostnadene vil også i stor grad være avhengig av hvilken modell som velges og antall ansatte som blir berørt. Når det gjelder hvor mange som er ansatt i ulike deler av regional statsforvaltning vises det til vedlegg 2.

Omstillingsperioden vil strekke seg over flere år, og de økonomiske beregningene må gjøres i forbindelse med de ordinære budsjettprosessene. Det må foretas en gjennomgang av berørte sektorer, noe som i en overgangsfase vil kreve en del ressurser.

Ved en forsterket fylkesmodell vil konsekvensene begrenses av at fylkeskommunens administrasjon og de ulike deler av regional statsforvalt-

ning i all hovedsak er lokalisert i samme kommune. Dette gjelder imidlertid ikke alle områdene som foreslås overført, for eksempel ikke marin forvaltning som har en annen og mer «grovmasket» lokalisering enn dagens fylkeskommuner.

Velger man en modell med få regioner, vil man i større grad kunne opprettholde kontorstrukturen til Statens vegvesen og marin forvaltning. En regionmodell vil innebære sammenslutning av flere fylker, i noen tilfeller muligens også deler av fylker. Det vil kunne innebære flyttinger for personalet i tidligere fylkeskommunal administrasjon og for ansatte i fylkesmannsembetene. Et forhold som kan motvirke flyttinger, er regjeringens anbefaling til regionene om å velge en desentralisert kontorstruktur slik at man får en lokal tilstedeværelse i de ulike delene av de nye regionene, og slik unngå en sentralisering som følge av reformen. Västra Götalandsregionen i Sverige er eksempel på en region som har jobbet aktivt med lokaliseringsspørsmål internt i regionen, og som har lyktes med å unngå sentralisering. Fra Västra Götalandsregionen har man nesten åtte års erfaring med fordeling av «regionens hus» på seks steder spredt rundt omkring i regionen. Regjeringen vil vise til de mulighetene de nye regionene har til å jobbe aktivt med lokaliseringsspørsmålene på en måte som fordeler arbeidsplassene, både de politiske og administrative, i regionene på flere steder og dermed også bidra til å understøtte en positiv sysselsettingsutvikling i de ulike delene av regionene.

Som nevnt vil det være kostnader knyttet til endringer i fylkesinndeling. Staten vil dekke nødvendige kostnader i henhold til reglene i inndelingsloven og etablert praksis ved kommunesammenslutninger.

Reformen vil omfatte ansatte som overføres fra et forvaltningsnivå til ett annet. I tillegg vil ansatte i de eksisterende virksomhetene berøres som følge av eventuelt ny/endret organisering av oppgavene eller sammensetning av oppgaveportefølje.

Relevante personalrelaterte og administrative omstillingskostnader er blant annet:



- Rekrutteringsbehov – omfanget vil avhenge av hvor mange som flytter med og eventuell ny organisering. Det kan være behov for rekruttering både til fagrelaterte og administrative stillinger.
- Opplæringsbehov – omfanget vil avhenge av antall nytilsatte, men også ansatte som overføres fra et annet forvaltningsnivå. I tillegg kan det være opplæring i nye IKT-systemer.
- Omstillingsvirkemidler – de ansattes rettigheter og bruk av disse ved omstillinger. Det er ulike virkemidler i det statlige tariffområdet som kan benyttes for omstillingsprosesser for de statlige ansatte, for eksempel flyttestønad, pendlerstøtte, dekning av barnehageutgifter, lønnstilskudd for nøkkelpersoner for å få de til å flytte med, studiestønad og sluttvederlag.
- Husleiekostnader – overføring av ansatte til et annet forvaltningsnivå kan medføre behov for større/mindre lokaler. Ny organisering eller oppgavefordeling kan også medføre behov for større/mindre lokaler.
- IKT-investeringer – det vil være behov for felles IKT-systemer ved ny organisering/oppgavefordeling. Dette kan medføre økte utgifter til innkjøp av nye systemer eller lisenser.

For å kunne ta ut effektiviseringsgevinster ved overføring av oppgaver fra stat til regioner, er det nødvendig å utvikle organisasjonen. Med andre ord vil en viktig konsekvens av reorganiseringen være at man, spesielt i den første fasen, vil måtte ha relativt mye oppmerksomhet rettet mot å utvikle den nye organisasjonen med nye oppgaver, roller og ansvarlinjer i forhold til statlige myndigheter, kommuner og andre aktører, samtidig som de løpende oppgavene blir ivaretatt. Ulike forvaltningskulturer i tidligere statlige etater og ulike forvaltningskulturer i fylkeskommunene skal føres sammen og utvikles til felles regionale forvaltningskulturer. Reorganiseringen skal foregå i nær kontakt mellom de statlige etatene, fylkeskommunene og kommunene. Regjeringen vil være opptatt av at man skal gjennomføre omstillingen så smidig som mulig innenfor forutsigbare personalpolitiske rammer, og i samarbeid med de ansatte og de ansattes organisasjoner i de berørte statlige etatene og fylkeskommunene.

Det er foreløpig ikke foretatt konkrete beregninger av de økonomiske konsekvensene av gjennomføringen av de foreslåtte endringene av overføring av oppgaver fra staten til regionene, og av en ny organisering av den berørte statsforvaltningen. Regjeringen vil komme tilbake med bereg-

ninger av de økonomiske konsekvensene, både knyttet til overføring av oppgaver og til ny inndeling, i de proposisjoner som er nødvendige for å få gjennomført endringene. Finansieringen av merutgifter vil bli behandlet i de årlige budsjettene. I tråd med reformens intensjoner bør de beregninger som gjennomføres av samfunnsøkonomiske konsekvenser basere seg på en lengre tidshorison for å sikre at alle kostnader og gevinster blir vurdert.

I perioden fram til forvaltningsreformen trer i kraft, vil det bli gjennomført enkelte tiltak for å sikre en noe sterkere statlig kontroll med økonomistyringen i fylkeskommunene for å hindre strategiske tilpasninger i overgangsfasen. Kommunal- og regionaldepartementet vil fra og med budsjettåret 2007 til og med budsjettåret 2009 gjennomføre lovlighetskontroll av årsbudsjettvedtakene til samtlige fylkeskommuner. Dette tilsvarer den noe sterkere statlige kontrollen som etter inndelingsloven inntreffer for kommuner og fylkeskommuner hvor det er satt i gang utredning om sammenslutning. Videre legges det opp til at alle fylkeskommunale vedtak om låneopptak og inngåelse av langvarige leieavtaler fra og med budsjettåret 2007 til og med budsjettåret 2009 skal godkjennes av departementet. Forslag til ny lov hjemmel som regulerer dette er fremmet samtidig med framleggelsen av denne meldingen, jf. Ot.prp. nr. 14 (2006-2007). Utover disse tiltakene vil det ikke legges ytterligere begrensninger på fylkeskommunenes økonomiske disposisjoner eller deres forvaltning av eiendelene i perioden fram til reformen trer i kraft.

Inntektssystemutvalget la fram sin utredning med forslag til endringer i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner i NOU (2005: 18) *Fordeling, forenkling og forbedring*. Regjeringen har besluttet å se utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet i sammenheng med forvaltningsreformen, og vil legge fram forslag til nytt inntektssystem for regionene i kommuneproposisjonen for 2010. Når det gjelder oppgaveflytting fra stat til regioner, skal midlene knyttet til oppgavene som en hovedregel bli lagt inn i regionenes rammetilskudd.

#### *Lovmessige konsekvenser*

Det vil være behov for å gjennomgå og å endre lov- og regelverk på flere områder. På sentralt nivå og på regionalt nivå vil endringene på kort sikt kreve ressurser til utredning og gjennomføring. Ved valg av en regionmodell, vil man måtte vurdere ny valgordning for regioning. Det forutset-

tes at jordbruksavtalen ikke skal endres som en følge av at hoveddelen av ansvaret for landbruk overføres fra fylkesmannen til regionen.

Etter at denne stortingsmeldingen er lagt fram, vil fylkeskommunene selv ha ansvaret for å legge opp en prosess om valg av modell og inndeling som sikrer god forankring hos alle berørte aktører. Prosessen skal munne ut i forslag til ny inndeling samt ønsket modell fra hver enkelt av dagens fylkeskommuner (jf. kapittel 9). KS vil være en sentral aktør i prosessen og regjeringen ser det som ønskelig at KS bidrar til å koordinere de fylkesvise prosessene. Regjeringen vil, med utgangspunkt i disse prosessene, foreta en avveining av ulike hensyn og komme med forslag til Stortinget om ny inndeling for det folkevalgte regionale nivået våren 2008. Regjeringen vil i 2008 også legge fram odelstingsproposisjoner om nødvendige lovendringer som følge av reformen. Reformen skal gjennomføres fra 1. januar 2010.

### 11.3 Personalmessige konsekvenser

#### *Målsettinger*

Forvaltningsreformen innebærer at oppgaver og ressurser vil bli flyttet fra staten til de nye regionene, og den vil få personalmessige konsekvenser ved at mange arbeidstakere vil få endret sitt arbeidsforhold og kanskje også lokalisering av arbeidsplassen.

Regjeringen er opptatt av at omstillingsprosessen i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsreformen skal skje innenfor forutsigbare personalpolitiske rammer, hvor en viktig føring er «Intensjonserklæring om omstilling under trygghet», som er vedlegg 3 i hovedtariffavtalen i staten, som regjeringen Harlem Brundtland gav i 1992 og som senere regjeringer har sluttet seg til.

Regjeringen vil i tråd med Soria Moria-erklæringen legge stor vekt på at reformen skal gjennomføres i en tett og god dialog med arbeidstakernes organisasjoner. LO, YS, Unio og Akademikerne vil være viktige aktører, sammen med de berørte fagdepartementene, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og KS, for å legge til rette for forutsigbare og trygge rammebetingelser for de ansatte, og slik at prosessen skjer på en god måte. Alle fagdepartementer og statlige myndigheter som vil bli berørt av reformen, vil ha et selvstendig ansvar for å påse at omstillingen blir gjennomført i tråd med gode personalmessige føringer.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil ivareta den nødvendige koordineringen og tar blant annet sikte på å inngå en intensjonsavtale med KS og hovedorganisasjonene som bygger på Soria Moria-erklæringen.

#### *Arbeidsrettslige forhold*

Tilsatte i staten vil som hovedregel ha plikt til å følge med når arbeidsplassen blir geografisk flyttet. Der oppgavene blir organisatorisk flyttet til det nye folkevalgte regionale nivået, vil det være naturlig å legge til grunn bestemmelsene i kapittel 16 i arbeidsmiljøloven om overføring av virksomhet, også i de tilfeller der overføringen ikke skulle falle innenfor disse reglene. Dette får som konsekvens at arbeidstakeren har rett til å følge med til den nye arbeidsgiveren, men vedkommende kan og reservere seg mot dette, og det er da lagt til grunn i forvaltningspraksis at han/hun kan velge å forholde seg til den opprinnelige arbeidsgiveren, dersom denne fortsatt finnes. Dersom det ikke lenger finnes arbeide hos den arbeidsgiveren som oppgavene blir overført fra, kan han/hun sies opp. I slike tilfelle vil den statlige tjenestemannen som hovedregel ikke ha krav på ventelønn fordi han/hun har fått tilbud om høvelig arbeid hos den nye arbeidsgiveren, men vedkommende vil derimot ha fortrinnsrett til statlige stillinger i ett år framover. Arbeidstakere som ikke er omfattet av tjenestemannsloven, vil som i dag, få sitt arbeidsforhold regulert av arbeidsmiljøloven. Statlige ansatte som følger med oppgavene til fylkeskommunal forvaltning vil etter overføringen bli omfattet av arbeidsmiljøloven.

#### *Ulike tariffområder*

Med unntak av Oslo kommune, har KS rollen som tariffpart for lønns- og arbeidsvilkår for de kommunalt og fylkeskommunalt tilsatte. Når en legger til grunn bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse for overføringen, er utgangspunktet at de tilsattes lønns- og arbeidsvilkår skal følge med til den nye arbeidsgiveren. Det er likevel slik at disse vilkårene stort sett er fastsatte i tariffavtaler og deres lønns- og arbeidsvilkår blir da oftest avløst av tariffavtaler hos den nye arbeidsgiveren. I staten er dette eksempelvis regulert i hovedtariffavtalens punkt 5.8. Tillitsvalgtes rettigheter og vern i forbindelse med virksomhetsoverdragelse er regulert i arbeidsmiljøloven § 16-5 og i § 16-17. Informasjonsplikten til de ansatte er regulert i arbeidsmiljøloven § 16-6. For de ulike tariffområ-

dene foreligger de i tillegg hovedavtaler som gir egne bestemmelser om medbestemmelse og medvirkning.

### *Pensjonsforhold*

Når det gjelder retten til tjenestepensjon vil denne være omtrent den samme i stat og kommune. Dermed er kravet i arbeidsmiljøloven § 16 nr. 3 om «rett til videre opptjening av alders-, etterlatte-, og uførepensjon» oppfylt. Ny arbeidsgiver kan etter loven «velge å gjøre allerede eksisterende pensjonsordninger gjeldende for de overførte arbeidstakerne». Foretak som er skilt ut fra stat eller kommune, vil òg kunne ha offentlig tjenestepensjonsordning for eksempel gjennom Statens Pensjonskasse. Det er Fornyings- og administrasjonsdepartementet som avgjør om virksomheter utenfor staten skal gis rett til medlemskap i Statens Pensjonskasse. Overføringsavtalen gjør at de tilsatte får videreført sine pensjonsordninger ved en overføring mellom statlig og kommunal pensjonsordning. Det blir dermed et spørsmål om det er hensiktsmessig at medlemskapet i Statens Pensjonskasse skal videreføres etter virksomhetsoverdragelse fra staten, eller om de ansatte skal meldes inn i arbeidsgivers pensjonsordning. Ved virksomhetsoverdragelse til kommuner eller fylkeskommuner, er det bare for undervisningspersonell at det er aktuelt å gi rett til fortsatt medlemskap i Statens Pensjonskasse.

Ved overføring av arbeidstakere eller forvaltningsområder fra staten til kommuner eller fylkeskommuner, vil staten gjennom Statens Pensjonskasse beholde det finansielle ansvaret for de pensjonsrettigheter som er tjent opp. De pensjonsforpliktelser som er knyttet til en senere lønnsutvikling vil likevel siste arbeidsgiver bære. Ansvaret for AFP vil også ligge hos den siste arbeidsgiveren.

Noen statlige arbeidsgivere har en ordning med egne fiktive fond i Statens Pensjonskasse. For disse kan det bli aktuelt med et finansielt sluttoppgjør i forbindelse med virksomhetsoverdragelsen. Sentraladministrasjonen overfører i alminnelighet ikke medlemsinnskudd eller arbeidsgiverandel til Statens Pensjonskasse. For disse virksomhetene vil budsjettene måtte styrkes for å dekke premiekostnadene til den nye kommunale pensjonsordningen. Staten får en tilsvarende redusert framtidig pensjonsforpliktelse over Statens Pensjonskasses budsjett.

Den avtalefestede pensjonsordningen gir, slik den er i kommunal og statlig sektor i dag, ikke

grunnlag for statstilskudd. Dette skyldes at ordningen stort sett gir ytelser som i tjenestepensjonsordningen fra 65 år, mens den følger ordningen for privat sektor mellom 62 og 65 år (som har pensjoner etter folketrygdens beregningsregler).

Når det gjelder AFP skal denne avtales av organisasjoner av arbeidsgiver(e) og arbeidstakere. Det er en tariffestet ordning som ikke har samme karakter av opptjente rettigheter som tjenestepensjonen har.

AFP-ordningen er tariffestet, og betingelsene videreføres så lenge nåværende tariffavtaler gjelder. Etter dette tidspunkt blir det opp til partene å regulere dette i ny tariffavtale.

## **11.4 Langsiktige administrative og økonomiske konsekvenser**

Regjeringen mener det er samordningsgevinster å hente ved en desentralisering av utviklingsoppgaver til regionene. En fruktbar utvikling må skje nedenfra med utgangspunkt i ulike regionale og lokale forutsetninger. Lokale og regionale myndigheter kjenner best de lokale forholdene, og vil dermed kunne prioritere og avveie den offentlige innsatsen på en effektiv og målrettet måte. Ved en desentralisering av flere viktige utviklingsoppgaver til et folkevalgte regionalt nivå, vil regionene få de nødvendige virkemidlene for å kunne spille en sentral rolle i utviklingen av regionen. Dette vil åpne for samordningsgevinster fordi sektorer som er nært koplet til hverandre blir sett i sammenheng i regionalpolitiske organer. Ved å få samlet flere fagpersoner innen et område, kan man også i større grad få bygd opp fagmiljøer med høy kompetanse. Dette vil igjen kunne bidra til bedre og mer effektive tjenester. Avhengig av modell kan det likevel tenkes å oppstå situasjoner hvor en faglig kompetent saksbehandling krever at det samarbeides om oppgaveløsning på tvers av regiongrensene innenfor en og samme sektor. Et slikt samarbeid vil for eksempel kunne være nødvendig for noen av Innovasjon Norges distriktskontorer ved en forsterket fylkesmodell.

Den sterke sektoriseringen av offentlig forvaltning, der oppgaver som er nært koplet til hverandre er spredt på ulike statlige og fylkeskommunale enheter, begrenser mulighetene til helhetsvurderinger og løsninger som er tilpasset regionale og lokale forhold og endrede forutsetninger. Både ut fra nasjonaløkonomiske hensyn og ut fra regionale hensyn er det uheldig. En styrking av samordningen regionalt vil kunne mot-

virke sektoriseringen og bidra til bedre løsninger til beste for innbyggerne, frivillig sektor, næringslivet og kommunene.

Det er vanskelig å gi anslag på de mer langsiktige økonomiske og administrative konsekvensene av en oppgaveoverføring og endringer i fylkesinndelingen, da slike endringer vil være avhengig av hvilken inndelingsløsning man velger til slutt. Beregninger som er blitt gjort med utgangspunkt i brutto driftsutgifter til administrasjonsformål og årsverk i fylkeskommunal administrasjon i 1998, og med fylkeskommunens daværende oppgaver, tyder på at sammenslutninger til større administrative enheter vil kunne gi stordriftsfordeler. Denne analysen (Hagen 2000), som ble gjort på oppdrag av Oppgavefordelingsutvalget, tyder på at kostnader til fylkeskommunal administrasjon har sammenheng med fylkesstørrelse. I 1998 var de totale fylkeskommunale administrasjonskostnader 3,3 milliarder kroner. Beregningene tyder på at stordriftsfordelene når det gjelder totale administrasjonsutgifter<sup>1</sup> er uttømt ved om lag 400 000 innbyggere. I dette tallet er helse- og sykehus inkludert. Ser man imidlertid på enkeltsektorene, så indikerer tallene at stor-

driftsfordelene for regionalpolitiske tiltak (kultur, samferdsel, planlegging, miljøvern og næring) er uttømt ved 550 000 innbyggere. Det er også gjort enkle beregninger av det årlige innsparingspotensialet ved ulike sammenslutningsalternativer. Det beregnede innsparingspotensialet varierer fra 543 millioner kroner for alternativet hvor landet deles inn i 10 like store fylkeskommuner (Oslo holdt utenfor), til 180 millioner kroner ved en sammenlutning til 15 fylkeskommuner.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 8. desember 2006 om Regionale fortrinn – regional framtid blir sendt Stortinget.

---

<sup>1</sup> Det en kaller totale fylkeskommunale administrasjonsutgifter omfatter utgifter til sentrale styringsorganer og fellesutgifter (rådmannskontor, fylkesutvalg, m.m.) og administrasjonsutgifter i etatene. Utgifter til administrasjon ved institusjonene som for eksempel sykehus og videregående skoler er holdt utenfor.

## Vedlegg 1

# Dagens fylkeskommune – oppgaver og økonomi

## 1 Beskrivelse av fylkeskommunens oppgaver

I det følgende gis det en nærmere beskrivelse av fylkeskommunens oppgaver.

### 1.1 Videregående opplæring

Rammene for fylkeskommunens ansvar er lagt i opplæringsloven. Kjernevirksomheten er skole-drift, fagopplæring i arbeidslivet og voksenopplæring. Innen disse områdene har fylkeskommunen ansvar for opplæring for ungdom og voksne med rett til videregående opplæring. Ansvar for skole-drift omfatter også faglig pedagogisk utviklingsarbeid, sosialpedagogiske og spesialpedagogiske tiltak og tjenester, og eksamensavvikling for sentralgitte prøver i samarbeid med fylkesmannen. Utarbeiding, avvikling og sensurering av lokalgitte prøver er også fylkeskommunens ansvar, det samme gjelder etterutdanning av undervisningspersonell, og kvalitetssikring av opplæringen.

### 1.2 Samferdsel

Samferdsel på fylkesnivå består av ansvar for fylkesveger og lokal og regional kollektivtrafikk (båt, buss, sporvogn, forstadsbane).

#### *Planarbeid og øvrig riksvegnett*

Etter plan- og bygningsloven har fylkeskommunen et overordnet ansvar for samferdselsplanleggingen i fylket. Fylkesplanene utgjør en viktig del av grunnlaget for utarbeidelsen av Nasjonal transportplan (NTP), samtidig som fylkesplanene må ta hensyn til føringer som gis i transportplanen. Fylkeskommunene deltar videre aktivt ved utarbeidelsen av etatenes planforslag.

Fylkeskommunenes prioriteringer av øvrige riksveger skal tillegges avgjørende vekt.

For øvrige riksveger (riksveger unntatt stamveg) har fylkeskommunen avgjørende innflytelse på prioriteringen av investeringsmidlene innenfor fylkesfordelt ramme innenfor føringer fastsatt av

Stortinget og Samferdselsdepartementet. Fylkeskommunene kan således gjennom dagens styringssystem for riksveg se utviklingen av øvrige riksveger i sammenheng med annen regional utvikling. Gjennom ordningen med alternativ bruk av riksvegmidler kan fylkeskommunen se utvikling av øvrige riksveger, tiltak på fylkesveg og tiltak for styrking av kollektivtransporten i sammenheng, og bruke riksvegmidler og bompenger til utbygging av trikk, bane, kollektivterminaler m.m.

Fylkeskommunen følger opp og justerer eventuelt sine prioriteringer gjennom høring av de årlige forslagene til riksvegbudsjett. Det er utarbeidet retningslinjer for å sikre fylkeskommunens medvirkning ved eventuell omdisponering av midler i budsjettåret. Drifts- og vedlikeholdsmidlene inngår ikke i de fylkesvise handlingsprogrammene. Disse midlene styres av Statens vegvesen ut fra faglige kriterier med sikte på et mest mulig enhetlig, sikkert, forutsigbart og effektivt vegnett for trafikantene.

#### *Fylkesvegnettet*

Fylkeskommunen er vegmyndighet for fylkesveg, og har rollen både som tjenesteprodusent (drift og forvaltning) og regional utviklingsaktør for dette vegnettet. Ansvar for fylkesvegene betyr at fylkeskommunen har finansieringsansvar for planlegging, bygging, utbedring, vedlikehold og drift av fylkesveger.

På vegne av fylkeskommunene står Statens vegvesen for den daglige oppfølgingen av fylkesvegene gjennom den statlige felles vegadministrasjonen (regionvegkontorene) i fylkene. Regionvegkontorene står for utbygging, drift, vedlikehold og forvaltning av både riks- og fylkesvegnettet.

#### *Sjøtransport*

Gjennom fylkesplan og deltakelse i arbeidet med NTP og i samarbeid mellom fylker og kommuner, oppnås fylkeskommunal påvirkning og samord-

ning knyttet til farledene. Fylkeskommunens mulighet til regional samordning knyttet til havner er mer begrenset, ved at ansvaret for havnene og utviklingen av disse i stor grad styres lokalt gjennom havneloven og plan- og bygningsloven.

#### *Kollektivtransport*

Fylkeskommunen har det overordnede ansvaret for den lokale og regionale kollektivtransporten, med unntak av flyruter, jernbane, hurtigruten og riksvegferjer. I samarbeid med Statens vegvesen og kommunene har fylkeskommunen videre en sentral rolle i planlegging og utvikling av den infrastrukturen kollektivtrafikken opererer innenfor.

Fylkeskommunen yter tilskudd til lokal kollektivtransport, og fastsetter omfanget og kvalitet på rutetilbudet. Fylkeskommunen har ansvaret for organisering av skoleskyss for elever både i grunnskolen og videregående opplæring. Videre har fylkeskommunene det administrative ansvaret for transportordningen for funksjonshemmede (TT).

Fylkeskommunen er løyvemyndighet for rute-, tur-, drosje- og godsløyver. For rutetransport som krysser fylkesgrenser er Samferdselsdepartementet løyvemyndighet. Samferdselsdepartementet har delegert myndighet til å treffe vedtak i slike saker til fylkeskommunene. Samferdselsdepartementet er klageinstans.

Fylkeskommunen har ansvar for lys som påvirker trafikksikkerheten og framkommeligheten langs fylkesvegene. Fylkeskommunen har videre ansvar for investering i og vedlikehold (ikke de praktiske oppgavene) av infrastruktur for kollektivtrafikk i tilknytning til fylkesveger (kollektivfelt, busslommer, leskur, etc.).

#### *Trafikksikkerhet*

Fylkeskommunene er tillagt ansvar for å tilrå og samordne tiltak for å fremme trafikksikkerheten i fylket, jf. vegtrafikkloven § 40 a.

### **1.3 Tannhelsetjenesten**

Fylkeskommunen har ansvar for den offentlige tannhelsetjenesten, og for samordning av den offentlige tannhelsetjenesten og privat sektor. Den offentlige tannhelsetjenesten skal organisere forebyggende tiltak for hele befolkningen, og gi regelmessig oppsøkende tilbud til visse grupper (barn og ungdom, psykisk utviklingshemmede,

grupper av eldre, langtidssyke og uføre i institusjon med flere).

### **1.4 Fylkesplanleggingen**

Fylkeskommunen har etter plan- og bygningsloven ansvaret for at det innenfor fylkets område utføres en løpende fylkesplanlegging. Fylkesplanen har ikke direkte rettsvirkning, men skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet, og være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. Statens, fylkeskommunens og kommunenes interesser skal samordnes gjennom fylkesplanen.

Fylkeskommunen skal ha løpende samarbeid med kommunene og med offentlige og frivillige organisasjoner i fylket, samt andre som har særlig interesse av fylkesplanarbeidet.

Fylkeskommunen kan fremme innsigelse til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Innsigelse tas i bruk når det anses at kommunens planforslag er i strid med nasjonale eller regionale interesser. Innsigelsessaker skal sendes til mekling til fylkesmannen dersom partene ikke blir enige. Hvis mekling ikke fører fram, sendes saken til Miljøverndepartementet for avgjørelse.

### **1.5 Tilretteleggende næringsutvikling/ regional utvikling**

Fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør innebærer at den har ansvar for å etablere møteplasser, etablere og lede regionale partnerskap, sette dagsorden og identifisere problemstillinger knyttet til regional utvikling, inngå i nettverk og ha dialog med brukergrupper.

For å styrke rollen som utviklingsaktør ble hoveddelen av de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett desentralisert til fylkeskommunene fra 2003.

På bakgrunn av prosesser i partnerskapene fordeler fylkeskommunene midler til Innovasjon Norge, kommunale og regionale næringsfond, landsdelssamarbeid, interregionale programmer og til tilrettelegging for næringsvirksomhet.

Fylkeskommunen skal se sin øvrige oppgaveportefølje i sammenheng med regional utvikling.

### **1.6 Kultur**

Fylkeskommunens rolle på kulturområdet dreier seg dels om selvdefinerte oppgaver og funksjoner, og dels om medansvar for oppgaver sammen med

staten og eventuelt kommunene. Dette gjelder blant annet driftstilskudd til region-/landsdelsinstitusjoner og knutepunktinstitusjoner og ulike tilskuddsordninger. Det er inngått avtaler mellom fylkeskommunene, Kultur- og kirke departementet og kommunene om deling av ansvar for offentlig tilskudd til en del institusjoner innen scenekunst, musikk etc. Fylkeskommunen har et lovbestemt ansvar for fylkesbibliotekene.

Fylkeskommunen er ansvarlig for å foreta detaljfordelingen av spillemidler til utbygging og rehabilitering av anlegg for idrett og fysisk aktivitet i kommunene. Fylkeskommunen har videre ansvaret for detaljfordelingen av midler som stilles til disposisjon til lokale og regionale kulturbygg.

### 1.7 Kulturminneforvaltning

Fylkeskommunen har ansvar for kulturminneforvaltning på regionalt nivå, og utøver forvaltningsmyndighet etter kulturminneloven. Dette innebærer blant annet myndighet i forhold til automatisk fredete og vedtaksfredete kulturminner, og oppgaver knyttet til registrering, skjøtsel og formidling. Fylkeskommunen skal forberede fredningsaker for Riksantikvaren og Miljøverndepartementet. Fylkeskommunen har også et rådgivningsansvar i forhold til kommunene, og ansvar for ivaretagelse av kulturminneverdier etter plan- og bygningsloven.

### 1.8 Folkehelsearbeidet

Folkehelsearbeid er samfunnets samlede innsats for å opprettholde og fremme helse i befolkningen, herunder innsats for å utjevne ulikheter i levekår og helse mellom ulike befolkningsgrupper. Folkehelsearbeidet er sektorovergripende og det krever helhetsløsninger med samordnet innsats på flere politikkområder, aktiv medvirkning fra innbyggerne og berørte parter for å gi resultater. Ikke minst krever det god regional tilpasning for å skape en utvikling av samfunn og omgivelser som svarer til regionale og lokale utfordringer, forutsetninger og behov. Arbeid for å fremme folkehelse er derfor avhengig av både folkevalgt og folkelig engasjement. Folkehelse er en del av det regionale utviklingsarbeidet.

Staten gir i dag tilskudd til fylkeskommuner og kommuner som organiserer folkehelsearbeidet i partnerskap. Ordningen ble etablert i 2004. Blant vilkårene er at fylkeskommunene og kommunene bidrar med egne midler og at folkehelse-

arbeidet er forankret i det kommunale og fylkeskommunale plansystemet. Formålet er å bidra til et mer systematisk og helhetlig lokalt folkehelsearbeid ved å sikre en sterkere administrativ og politisk forankring og styrke samhandlingen mellom myndigheter og blant annet arbeidsliv, skole og frivillige organisasjoner.

Som regional utviklingsaktør og regional planmyndighet er dagens fylkeskommuner utfordret til å satse på folkehelse som regionalpolitisk tema. Fylkeskommunene er tillagt rollen som pådrivere for det regionale og lokale folkehelsearbeidet og til å påta seg lederskapet i regionale partnerskap. Regionale statsetater, herunder fylkesmannsembetet, regionale helseforetak, høyskoler og universiteter, er sammen med frivillige organisasjoner og privat næringsliv viktige aktører i de regionale partnerskapene.

### 1.9 Internasjonalt arbeid

Fylkeskommunen har et omfattende samarbeid både innenfor Norden og i Europa ellers. Dette er en frivillig oppgave. Dette internasjonale engasjementet har betydelig fokus på deltakelse i EUs Interregprogrammer som gir støtte til grenseregionalt, transnasjonalt og internasjonalt arbeid og har et fokus på å bedre forutsetningene for næringsutvikling, kommunikasjoner og bærekraftig utvikling.

## 2 Finansiering og økonomiske nøkkeltall

I hovedsak finansieres fylkeskommunene gjennom rammeoverføringer og skatteinntekter. De frie inntektene (skatteinntekter og rammetilskudd) utgjorde i 2005 75 prosent av inntektsgrunnlaget. Fylkeskommunenes skatteinntekter kommer fra skatt på alminnelig inntekt fra personlige skatteyttere. Fylkeskommunene har ikke eienomsskatt eller selskapskatt.

I nasjonalregnskapet regnes Oslo i sin helhet som kommune. Tall for fylkeskommunene blir derfor vist utenom Oslo.

Noen hovedtall for fylkeskommunene i 2005:

- Bruttoinntektene var om lag 36,1 milliarder kroner, derav skatteinntekter på 15 milliarder kroner og 17,2 milliarder kroner i overføringer fra staten.
- Rammeoverføringene utgjorde om lag 12,1 milliarder kroner, mens øremerkede tilskudd utgjorde 5,1 milliarder kroner.

Tabell 1.1 Utviklingen i nettodrifresultat målt i prosent av driftsinntektene for kommunene utenom Oslo, Oslo, fylkeskommunene og kommunesektoren 1995-2005.

	Kommunene utenom Oslo	Oslo	Fylkeskommunene utenom Oslo	Kommunesektoren
1995	3,1	5,7	3,1	3,2
1996	3,2	5,0	1,8	2,9
1997	5,1	7,7	2,5	4,6
1998	1,9	6,1	0,4	2,0
1999	1,9	0,3	-0,7	1,0
2000	2,5	2,8	-0,2	1,7
2001	1,9	2,8	-1,8	0,9
2002	0,1	1,9	0,9	0,6
2003	0,7	-0,6	1,1	0,6
2004	2,0	1,1	4,3	2,2
2005	3,5	3,6	4,0	3,6

Kilde: SSB/Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)

- Gebyrene utgjorde om lag 1,8 milliarder kroner, eller 5 prosent av de samlede inntektene.
- Lønnsutgiftene utgjorde 16,1 milliarder kroner, eller 48,6 prosent av de løpende utgiftene.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 2006

Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) definerer nettodrifresultat som den primære indikatoren på økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Om kommunesektorens formue skal kunne opprettholdes, bør nettodrifresultat i følge TBU utgjøre om lag tre prosent av inntektene i gjennomsnitt over tid.

For fylkeskommunene, unntatt Oslo, var driftsresultatet i 2005 på 4 prosent av driftsinntektene, noe som er en forbedring fra 2003 og litt lavere enn i 2004 da resultatet var henholdsvis 1,1 prosent og 4,3 prosent. Driftsresultatene er altså gradvis forbedret de siste årene. Dette tyder på noe bedre balanse mellom oppgaver og ressurser og bedre økonomisk styring i fylkeskommunene, særlig etter den statlige overtakelsen av sykehuse i 2002.

Det er store inntektsforskjeller mellom fylkes-

kommunene når inntektene er korrigert for variasjoner i utgiftsbehov som skyldes forskjeller i alderssammensetning, bosettingsmønster etc. Per november 2006 er ingen fylkeskommune registrert i ROBEK-registeret.<sup>1</sup>

Ved utgangen av 2001 var om lag 114 000 personer sysselsatt i fylkeskommunene. Etter gjennomføring av sykehusreformen i 2002 ble antallet sysselsatte vesentlig redusert, og var ved utgangen av 2002 i underkant av 43 000. Etter overføringen av rus, barnevern og familievern til staten har antallet blitt redusert ytterligere. Ved utgangen av 2005 var drøyt 40 000 personer sysselsatt i fylkeskommunene.

Nivået på fylkeskommunenes netto driftsutgifter per innbygger til administrasjon mv. varierer sterkt. Av tall for 2005 er det Sogn og Fjordane og Finnmark som bruker mest til administrasjon med i overkant av 1 000 kroner per innbygger, mens Akershus bruker minst med 276 kroner per innbygger.<sup>2</sup> Gjennomsnittlig driftsutgifter per innbygger til administrasjon er 436 kroner.

<sup>1</sup> ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som har økonomisk ubalanse og derfor må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.

<sup>2</sup> Tallene er eksklusive Oslo kommune da det er noe usikkerhet knyttet til fordelingen av administrasjon på de kommunale og fylkeskommunale funksjonene av Oslo kommune.



**Vedlegg 2****Fakta om regional statsforvaltning**

Tabell 2.1 Oversikt over regional stat, med antall regioner og antall tilsatte.

Navn på virksomhet	Sentral enhet	Antall regionale enheter	Antall tilsatte <sup>1</sup>
<i>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</i>			
Arbeids- og velferdsetaten	Arbeids- og velferdsdirektoratet	19 fylkeskontorer	4 819 <sup>2</sup>
Arbeidstilsynet	Direktoratet for arbeidstilsynet	7 regionkontorer	164 ved regionkontorene (384 totalt)
Utlendingsforvaltningen	Utlendingsdirektoratet	6 regioner	59
Integrerings- og mangfoldsetaten	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	6 regioner	50
<i>Barne- og likestillingsdepartementet</i>			
Forbrukerrådet	Forbrukerrådet	18 fylkeskontorer	142
Fylkesnemnda for sosiale saker		3 administrative enheter 12 fylkesvise nemnder for sosiale saker	70
Barne-, ungdoms- og familie-etaten	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	5 regioner	215 ved regionkontorene (3 999 totalt)
<i>Fornyings- og administrasjonsdepartementet</i>			
Fylkesmannsembetene	Embetene løser oppgaver for en rekke departementer og direktorater	18 fylkesmenn	2 266
Statsbygg, Eiendomsforvaltning		5 regionkontorer	84
<i>Forsvarsdepartementet</i>			
Forsvarsbygg	Forsvarsbygg	3-4 regioner (varierer mellom de ulike divisjonene innen FB)	1 334
Heimevernet		18 distrikter	
<i>Finansdepartementet</i>			
Skatteetaten	Skattedirektoratet	19 fylkesskattekontorer 18 skattefogdkontorer	1 240 490
Senter for statlig økonomistyring	Senter for statlig økonomistyring	6 regioner	207
Toll- og avgiftsetaten	Toll- og avgiftsdirektoratet	6 regioner	1 489

Tabell 2.1 Oversikt over regional stat, med antall regioner og antall tilsatte.

Navn på virksomhet	Sentral enhet	Antall regionale enheter	Antall tilsatte <sup>1</sup>
<i>Fiskeri- og kystdepartementet</i>			
Fiskeriforvaltningen	Fiskeridirektoratet	7 regioner	259
Kystverket	Kystdirektoratet	5 kystdistrikter med hovedkontorer 8 sjøtrafikkavdelinger	784
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i>			
Helseforetakene		5 regioner	155 (ansatte ved de regionale kontorene)
<i>Justisdepartementet</i>			
Domstolene	Domstols-administrasjonen i Trondheim Høyesterett	6 lagdømmer	120
Kriminalomsorgen	Kriminalomsorgens sentrale forvaltning	6 regioner	108
Politiet	Politidirektoratet	27 politidistrikter	11 544
Påtalemyndigheten	Riksadvokaten	10 statsadvokatembeter	
Tilsyn for samfunnsikkerhet og beredskap	Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap	5 regionkontorer på elsikkerhet 20 sivilforsvarsdistrikter	39 276
Redningstjenesten		2 hovedredningssentraler	39
Siviltjenesten		2 administrasjoner: Dillingøy og Hustad	27
<i>Kommunal- og regionaldepartementet</i>			
Husbanken	Hovedkontor	6 regioner	245
<i>Kultur- og kirkedepartementet</i>			
Arkiverket	Riksarkivaren	8 statsarkiver	134
Den norske kirke		11 bispedømmer med bispedømmeråd	130
<i>Kunnskapsdepartementet</i>			
Meteorologi	Meteorologisk institutt	3 regioner for værvarsling	250
Statens lånekasse	Statens lånekasse	7 regioner	200
<i>Landbruks- og matdepartementet</i>			
Jordskifteretten		5 jordskiftedømmer/ jordskifteoverretter	
Matsikkerhetsforvaltningen	Mattilsynet	8 regioner	1 335
Reindriftsforvaltningen	Hovedkontor	6 reindriftskontorer	50
<i>Miljøverndepartementet</i>			
Kartverket	Statens kartverk	18 fylkeskartkontorrt	150

Tabell 2.1 Oversikt over regional stat, med antall regioner og antall tilsatte.

Navn på virksomhet	Sentral enhet	Antall regionale enheter	Antall tilsatte <sup>1</sup>
<i>Nærings- og handelsdepartementet</i>			
Justervesenet	Justervesenet, avdeling for legal metrologi	5 justerkamre	43
Sjøfartsforvaltningen	Sjøfartsdirektoratet	4 distrikter med 19 regionale stasjoner	121
Sjøfartsinspeksjonen	Sjøfartsdirektoratet og Riksadvokaten	6 sjøfartsinspektører	6
<i>Olje- og energidepartementet</i>			
Vassdragsforvaltningen	Norges vassdrags- og energidirektorat	5 regioner	120
<i>Samferdselsdepartementet</i>			
Jernbaneforvaltningen	Jernbaneverket	3 regioner	2 650
Statens vegvesen	Vegdirektoratet	5 regioner	1 700 ved regionkontorene (4 250 totalt)
Sum			28 784

<sup>1</sup> Tabellen over tilsatte bygger på tall fra Statens sentrale tjenestemannsregister per 1. mars 2006.

<sup>2</sup> Tallene er per mars 2006 og er sum tall Aetat i fylkene, 3 847 (som omfatter Aetats samlede ytre virksomhet) og fylkestrygdekontorene, 972. Det er ikke lagt inn ev. endringer som nå gjøres ved etableringen av Arbeids- og velferdsetaten.

Tabell 2.2 Fylkesmannsembetene. Antall årsverk 2005.

	Antall årsverk totalt
Ledelse (fylkesmann og assisterende fylkesmann)	36
Internadministrasjon (merkantile funksjoner)	413
Fagoppgaver per sektor	1 717
Barne- og likestillingsdepartementet	125
Helse- og omsorgsdepartementet	262
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	128
Landbruks- og matdepartementet	407
Miljøverndepartementet	357
Justisdepartementet	131
Kommunal- og regionaldepartementet	120
Kunnskapsdepartementet	169
Kultur- og kirkedepartementet	4
Andre fagdepartementer (for eksempel Utenriksdepartementet og Samferdselsdepartementet)	14
Sum	2 166

Kilde: Fylkesmannsembetene.

### Vedlegg 3

## Forsøk med oppgavedifferensiering

Det ble igangsatt flere forsøk med oppgavedifferensiering i kommuner og fylkeskommuner i 2004. Oppgavedifferensieringsforsøkene innebærer at oppgaver overføres fra stat/fylkeskommune til noen fylkeskommuner/kommuner. Hjemmelen til forsøk med oppgavedifferensiering er lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992 nr. 87 § 3 b. Forsøkene har i henhold til forsøksloven en varighet på fire år, med mulighet for forlengelse i ytterligere to år. For nærmere informasjon av forsøkene vises det til Kommunal- og regionaldepartementets nettsider om forsøk.

### 1 Forsøk i kommunene

Det er ni kommuner eller kommuner i samarbeid som gjennomfører forsøk med oppgavedifferensiering i perioden 2004-2007. Forsøkene omfatter ulike oppgaveområder, blant annet kommunalt ansvar for bygdeutviklingsmidler, Aetats arbeidsmarkedstiltak, bekjempelse av forsøpling i offentlige uterom (utvidet ansvar etter politivedtektene), kulturminne, barnevern, videregående opplæring, og veg- og trafikkforvaltning. Forsøkene gir konkrete erfaringer med hvordan en utvidet oppgaveportefølje kan fungere i kommunene.

Forsøkene evalueres av Agenda Utredning & Utvikling AS (Agenda) for Kommunal- og regionaldepartementet. Agendas første evaluering av forsøkene *Kommunal oppgavedifferensiering. Oversikt og status fra forsøkskommunene* (Agenda 2005a) viste at kommunene hadde kommet i gang med arbeidet, at oppgavene var overført i tråd med forutsetningene, og at det var stort engasjement på kommunalt nivå for de nye oppgavene. Kommunene er opptatt av å utføre oppgavene innenfor rammen av den statlige politikken på området. Kommunene understreket betydningen av å kunne samordne virkemidler og myndighet som ellers er fragmentert, ut fra lokale kunnskaper og behov.

Agenda slår i midtveisevalueringen *Forsøk med differensiert oppgavefordeling – evaluering av*

*kommuneforsøkene* (Agenda 2006) fast at alle kommunene ser ut til å kunne ivareta en utvidet oppgaveportefølje, men gir ingen endelige konklusjoner når det gjelder spørsmålet om det er fornuftig å desentralisere oppgaver på de konkrete sektorområdene det drives forsøk på.

I flere av forsøkene observeres desentraliseringsgevinster knyttet til lokal samordning og effektivisering. I enkelte av forsøkene er det oppnådd bedre vertikal samordning av tjenestetilbudene og mulighet for en mer helhetlig tjenestekjede innenfor samme sektor. I andre forsøk registreres det tverrsektorielle samordningsgevinster i form av bedre sammenheng mellom de overførte oppgavene og kommunenes ordinære ansvarsoppgaver.

Det observeres også desentraliseringskostnader, blant annet ved at flere av forsøkskommunene må sette av mer ressurser enn oppgaveavgiver for å kunne løse de nye oppgavene. Dette gjenspeiler enten at kostnadseffektiviteten kan være lavere ved kommunalt ansvar for disse oppgavene, eller at kommunene har økt aktivitetsomfanget sammenlignet med det som var nivået før oppgaveoverføringen.

For avgivende myndighet kan oppgavedifferensiering skape utfordringer, og dette gjelder spesielt to av forsøkene. Dette dreier seg dels om at oppgaveavgiver får utfordringer knyttet til å opprettholde et faglig miljø som kan sikre likeverdige tilbud overfor de øvrige kommunene, og dels at det kan være vanskelig å gjennomføre besparelser innenfor det gjenværende tilbudet som tilsvarer trekket i inntekter i forbindelse med forsøket.

I de fleste forsøkene registreres en lokal mobiliseringseffekt. Lokale politikere, fagfolkene i de berørte tjenestene og publikum blir mer bevisst kommunenes rolle og engasjerer seg sterkere i oppgaveløsningen. Det synes som om det har vært mer lokalpolitisk interesse for forsøkene som omhandler tjenesteproduksjon direkte overfor innbyggerne enn forsøkene som gjelder myndighetsoppgaver.

## 2 Forsøk i fylkeskommunene

### *Forsøk med oppgavedifferensiering*

Flere fylkeskommuner har de siste årene vært involvert i samarbeid på tvers av fylkesgrensene. For perioden 2004-2007 pågår det blant annet forsøk med interfylkeskommunalt samarbeid om samferdsel i Vestlandsrådet (Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommuner). Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommuner (BTV) har forsøk med oppgaver innen samferdsel og næringsutvikling.

Oppland fylkeskommune gjennomfører forsøket «Fritt fram», hvor fylkeskommunen får økt ansvar og myndighet over økonomiske virkemidler som påvirker verdiskapingen og velferdsutviklingen i fylket. Målet med forsøket er blant annet å fornye det regionale utviklingsarbeidet ved å bedre treffsikkerheten og fleksibiliteten av regionale virkemidler for å øke regionens bidrag til verdiskaping og velferd. Fylkestinget er i forsøket endelig prioriteringsarena og beslutningsforum. Arbeidsmarkeds-, miljø-, kultur-, nærings-, regional- og landbrukspolitiske virkemidler inngår i forsøket samt fylkeskommunens egne midler til regional utvikling.

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet evaluerer Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) forsøkene. Observasjoner fra den innledende fasen av NIBRs evaluering (*Fylkeskommunal oppgavedifferensiering. Rapport fra innledende undersøkelser* (Hanssen og Klausen 2006)) kan tyde på at fylkeskommunene og regionrådene kan ha blitt mer interessante samarbeidspartnere, siden de som følge av forsøkene råder over større ressurser og utvidet ansvar. Forankring av planprosesser og regionale strategier oppfattes likevel av mange som en stor utfordring, ikke minst overfor kommuner og regionalt næringsliv.

Flere påpeker at forsøkene bidrar til økt anerkjennelse av at partnerskap som arbeidsform er fruktbar og god for regional utvikling. Det framholdes imidlertid både innenfor BTV-forsøket, forsøket i regi av Vestlandsrådet og «Fritt Fram» i Oppland fylkeskommune at det er utfordringer knyttet til å forankre godt samarbeid med kommunene. Løsningen i Oppland fylkeskommune har vært å etablere kommunale regionråd. Ulempen med denne løsningen er, som også Oppland fylkeskommune selv framholder, at den kan være med på å legitimere et såkalt fjerde forvaltningsnivå. Hvis utviklingsoppgaver løftes opp og behandles i regionrådene, kan dette føre til at det

politiske arbeidet i kommunestyrene blir mindre interessant.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har på oppdrag fra BTV-samarbeidets regionråd evaluert forsøket i Buskerud, Telemark og Vestfold (Finsrud og Hildrum 2006). Evalueringen beskriver forsøket som unikt og på mange måter dristig. Det heter at fylkeskommunene har brakt sammen ulike politiske og administrative kulturer i et frivillig samarbeid, og på denne måten skaffet seg et erfaringsgrunnlag med relevans for den kommende forvaltningsreformen.

Kommunal- og regionaldepartementet har del-finansiert evalueringen for å få en nærmere vurdering av spørsmålet om forholdet mellom politisk representasjon i de enkelte fylkesting og regionrådet. Evalueringen vurderer hvorvidt de politikerne som ikke har plass i regionrådet føler seg koblet ut av de viktigste politiske diskusjonene, det vil si om det utvikles et skille mellom a- og b-politikere i fylkespolitikken. AFI konkluderer med at det er grunnlag for å si at oppgaveoverføringen til BTV-samarbeidet har virket negativt inn på de øvrige fylkespolitikernes interesse for fylkespolitikken, og at den har skapt en del frustrasjon i fylkestingene.

Det at ansvar og ressurser gjennom forsøkene overføres til fylkeskommuner og regionråd slik tilfellet er i BTV og Vestlandsrådet kan synes å bidra til å styrke den direkte koblingen mellom et bredere sett av relaterte ansvarsområder. Dette innebærer potensielt en større mulighet for å se beslutningene i sammenheng, og til å koble dem til en felles regional strategi. Det er imidlertid i følge NIBR for tidlig å vurdere hvor mye dette potensialet faktisk er utnyttet, men dette vil bli et viktig moment i hovedfasen av evalueringen.

### *Forsøk med enhetsfylke*

Det gjennomføres forsøk med enhetsfylke etter forsøksloven § 3 d) i Hedmark og i Møre og Romsdal fylkeskommuner i perioden 2004-2007. I Hedmark fylkeskommune er det etablert et samarbeidsråd mellom fylkesmannen og fylkeskommunen – enhetsrådet – mens den formelle organiseringen ligger fast. I Møre og Romsdal fylke gjennomføres et mer rendyrket forsøk der fylkesmannen og fylkeskommunen integreres til ett organ når det gjelder administrative oppgaver. I prinsippet skal enhetsfylket integrere to ulike styringslinjer – en statlig styringslinje underlagt departementene, og en fylkeskommunal styringslinje underlagt fylkestinget.

På oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet gjennomfører NIBR en evaluering av de to forsøkene. I tråd med oppdraget fra Kommunal- og regionaldepartementet er hovedfokus for evalueringen forsøket i Møre og Romsdal fylke. NIBR legger i evalueringen av forsøkene med enhetsfylkemodell vekt på fem hovedtemaer: (1) valg av organisasjonsmodell, (2) rolleklarhet og samarbeidsrelasjoner, (3) forenkling og effektivitet i den regionale administrasjonen, (4) intensjonen om mer helhet og sammenheng i den regionale politikken og fylkets rolle som regional utviklingsaktør, og (5) spørsmålet om hierarki eller partnerskap, det vil si spørsmålet om endrede maktforhold mellom statlige og regionalpolitiske styringsorganer.

NIBR vurderer i evalueringsrapporten *Forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark* (Hanssen og Stigen 2006) enhetsfylket i rendyrket form som en krevende forvaltningsmodell for ledelse og styring. NIBR viser også til de historiske erfaringene med felles administrasjon fram til 1976, som var noe av begrunnelsen for fylkeskommunereformen.

NIBR trekker fram at en sterkt integrert administrativ modell stiller store krav til lederens forvaltningskompetanse, faglige kompetanse, rolle-

forståelse og lederegenskaper. Dette gjelder uavhengig av hvem som leder enhetsfylket (fylkesmann eller fylkesrådmann).

Prinsipielt viser spørsmål knyttet til klage, tilsyn og kontroll innenfor enhetsfylket hvilke spenninger som kan oppstå når utvikling, drift og kontroll-/klagefunksjoner skal ivaretas innenfor en og samme organisasjon. Dette gjelder først og fremst i de tilfeller hvor tjenester fylkeskommunen har driftsansvar for selv, også skal kontrolleres eller føres tilsyn med. NIBR sier i evalueringen at det så langt ikke har oppstått konkrete saker eller situasjoner hvor dette har vært et reelt problem i enhetsfylkeforsøket i Møre og Romsdal fylke. Problemstillinger knyttet til dette temaet vil vies oppmerksomhet i den videre evalueringen av enhetsfylket.

Kommunene som er intervjuet i Møre og Romsdal fylke rapporterer, nesten uten unntak, at enhetsfylket er enklere å forholde seg til enn den tidligere ordningen med atskilte administrasjoner i fylkeskommune og fylkesmannsembete. Kommunene som er intervjuet opplever at fylket har fått tydeligere og klarere visjoner for fylkets utviklingsrolle, og er blitt mer bevisst på rollen som medspiller for kommunene.

## Vedlegg 4

# Hovedtrekk i høringsmaterialet til Distriktskommisjonen om oppgavefordeling

## 1 Mandat og høringsprosess

Distriktskommisjonen overleverte NOU 2004: 19 *Livskraftige regioner og distrikter* til Kommunal- og regionaldepartementet i oktober 2004. Distriktskommisjonen hadde følgende mandat:

«Distriktskommisjonen skal foreta en gjennomgang av helheten i dagens distrikts- og regionalpolitikk, det vil si av både «bred» og «smal» statlig politikk, som har betydning for bosetting og regional utvikling. Gjennomgangen må være basert på en drøfting av mål, verdigrunnlag og problemforståelser i forhold til aktuelle utfordringer i distrikts- og regionalpolitikken, knyttet til for eksempel endringer i bosettingspreferanser og i næringsstruktur. Gjennomgangen skal også ses i sammenheng med virkemiddelbruk i andre sammenlignbare land.

Hensikten med en slik kommisjon er å legge grunnlaget for en bred politisk forankring av innretningen og valg av typer virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken. Kommisjonen skal særlig foreta en vurdering av virkemiddeltyper som kan bidra til nyskaping og næringsutvikling, og derigjennom fremme bosetting og levedyktige lokalsamfunn. Kommisjonen skal legge fram konkrete forslag til endringer for å styrke eller endre dagens innretning av virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken. Forslagene må gi grunnlag for prioriteringer innenfor eksisterende økonomiske rammer, og vurderes i et kjønns- og aldersperspektiv. De må også bygge på rammebetingelsene EØS-medlemskapet og WTO gir for valg og innretning av virkemidler.

Regjeringen legger opp til at Distriktskommisjonen blant annet skal bygge på arbeidet i Effekttutredningen, som vurderer virkningene av ulike typer statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål. Det vil også være aktuelt å bygge på resultater fra andre utredninger. Det må for øvrig i arbeidet legges vekt på at distriktpolitikken avveies mot andre

overordnede samfunnsmessige hensyn, herunder effektivitet i økonomien, miljø m.v.»

Rett etter overleveringen ble utredningen sendt på en bred høring. Høringen var todelt. For delene av utredningen som gjaldt innretning og valg av innsats og virkemidler knyttet til regional- og distriktpolitikken, ble det satt en høringsfrist på tre måneder, til 14. januar 2005. Høringsuttalelsene fra den første høringsrunden er omtalt i St.meld. nr. 25 (2004-2005) *Om regionalpolitikken*.

For delene av utredningen som er knyttet til framtidig fylkes- og kommunestruktur, oppgavefordeling og maktfordeling/regionalisering ble høringsfristen satt til 14. oktober 2005. Mange kommuner og fylkeskommuner kommenterte likevel hele innstillingen fra Distriktskommisjonen i det første høringsinnspillet.

## 2 Høringsinstanser og svarprosent

Rapporten ble sendt til nærmere 600 høringsinstanser. Det er registrert 227 mottatte høringsuttalelser som berører temaer knyttet til styringsstruktur, enten gjennom høringsuttalelser som ble avgitt til den første høringsfristen 14. januar 2005 eller gjennom egne uttalelser om styringsystemet og mellomnivået avgitt innen oktober 2005.

## 3 Høringsuttalelsene

Oppsummeringen av høringsuttalelsene som omhandler styringsstruktur tar utgangspunkt i Distriktskommisjonens forslag slik de er gjengitt i kapittel 7.4.2 *Anbefalinger vedrørende styringsstruktur* i NOU 2004: 19. Oppsummeringen berører likevel også andre deler av Distriktskommisjonens forslag i kapittel 7.4 som har berøringsflater mot forslagene om styringsstruktur.

I omtalen av de mange høringsuttalelsene er det lagt vekt på å få fram omtrentlige størrelser knyttet til hvor mange som uttaler seg om de enkelte tema og synspunkter. Høringsuttalelsene er svært forskjellige i form og innhold, og mange bygger på egne resonnementer som ikke nødvendigvis lar seg omgruppere til en struktur som dette kapitlet bygger på. Høringsinstansene uttaler seg til sammen om et mangfold av temaer, men det varierer i stor grad hvor mange som omtaler hvert enkelt tema. Det utelukker ikke at mange av de øvrige instansene likevel har en mening om temaene, selv om de nøyer seg med å gi tilslutning til Distriktskommisjonens forslag generelt. I omtalen er det derfor valgt å benytte uttrykket «flertall» når dette gjelder mer enn halvparten av alle mottatte uttalelser, eventuelt av alle mottatte uttalelser innen en gruppe.

### Styringsmodeller

Et flertall i Distriktskommisjonen (11 av 15) anbefaler at den offentlige forvaltningen organiseres som en trenivåmodell, med direkte folkevalgt representasjon på alle tre nivåer. Kommisjonen anbefaler videre desentralisering av betydelig mer makt fra staten til et folkevalgt regionalt nivå, som organiseres som større og sterkere regioner.

Et flertall av høringsinstansene slutter opp om forslaget om større og sterkere regioner. Over halvparten av kommunene og alle fylkeskommunene støtter forslaget, og også mange av de øvrige høringsuttalelsene er positive til strategien.

Forslagene om styringsmodeller fra mindretallet i Distriktskommisjonen mottar mindre støtte blant høringsinstansene. Ett medlem foreslår en variant av trenivåmodell, med regionkommuner basert på arbeidsmarkeds-, bo- og serviceregioner (ABS-regioner) i stedet for større og sterkere regioner. Enkelte av kommunene gir dette forslaget støtte. Tre medlemmer av utvalget foreslår en tonivåmodell. Noen få kommuner støtter forslaget. I tillegg ønsker både NHO og HSH en tonivåmodell.

En organisering av mellomnivået som enhetsfylker vurderes ikke av Distriktskommisjonen. Enkelte av kommunene foreslår likevel at mellomnivået organiseres som enhetsfylker. Kun en av disse kommunene ligger i et av de to fylkene som driver forsøk med enhetsfylke. Ingen øvrige høringsinstanser foreslår enhetsfylke som styringsmodell.

Enkelte av kommunene angir at de ikke ønsker endring i forhold til dagens organisering.

De øvrige høringsuttalelsene tar ikke til orde for dette synspunktet.

En del kommuner tar til orde for ulike varianter av trenivåmodeller, uten at de slutter seg helt til noen av forslagene fra Distriktskommisjonen. Felles for mange av disse er at de legger vekt på at det kommunale nivået skal styrkes. Mange berører også størrelsen på de framtidige regionene innenfor en trenivåmodell. 7-9 regioner nevnes oftest blant disse, mens andre gir uttrykk for at de ikke ønsker landsdelsregioner.

Oslo kommune ønsker ikke et nytt forvaltningsnivå mellom seg og staten.

### Fordeling av oppgaver

Flertallet på 11 medlemmer i Distriktskommisjonen som foreslår trenivåmodell, foreslår desentralisering av betydelig makt fra staten til et folkevalgt regionalt nivå. Mange av kommunene slutter seg til dette forslaget på generelt grunnlag, uten å angi oppgaveendringene nærmere. Et stort flertall av fylkeskommunene slutter seg til hovedtrekkene i Distriktskommisjonens utredning, i tillegg til at de går inn på enkeltheter i tilrådning, se nedenfor. De øvrige høringsuttalelsene inneholder i liten grad generell tilslutning til forslagene fra flertallet i Distriktskommisjonen, selv om mange deler oppfatningene på enkeltområder.

En del høringsinstanser skriver i sine høringsuttalelser at de hadde ønsket at Distriktskommisjonens flertall hadde kommet lenger i å konkretisere oppgavene, både på region- og kommunenivå.

Nedenfor ser man nærmere på høringsuttalelsene til flertallets forslag til hvilke oppgaver som kan desentraliseres til et folkevalgt regionalt nivå i en trenivåmodell med større og sterkere regioner. For en nærmere beskrivelse av forslagene til flertallet vises det til kapittel 7.4.2 i NOU 2004: 19.

*Infrastruktur og samferdsel:* Flertallet i Distriktskommisjonen foreslår at ansvaret for riksvegene utenom stamvegene overføres til det regionale nivået, som også bør få et større ansvar for å samordne utbygging av transportmessig infrastruktur, samferdsel, kollektivtrafikk og arealbruk. Flertallet mener videre at det regionale nivået bør få ansvar for utbygging av bredbånd til de deler av landet der slik utbygging ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt. En god del kommuner, et flertall av fylkeskommunene og enkelte andre høringsinstanser støtter flertallets forslag.

*Utdanning:* Flertallet i kommisjonen foreslår at det regionale nivået beholder ansvaret for den vide-



regående opplæringen. Et betydelig antall av kommunene støtter dette, i tillegg til enkelte andre høringsinstanser. I tillegg foreslås det fra kommisjonen at det regionale folkevalgte nivå må få tilstrekkelige midler til å påvirke innretningen av innsatsen til regionale høyskoler og universiteter. En del av kommunene og mange av fylkeskommunene støtter også dette, mens noen få høringsinstanser er negative, blant annet Akademikerne.

*Forskning:* Flertallet i kommisjonen foreslår at det regionale nivået får langt større innflytelse på Forskningsrådets strategier og satsinger, samtidig som den nasjonale samordningen fortsatt ivaretas. Det regionale nivået bør i følge flertallet i tillegg ha et bestilleransvar i forhold til deler av de samlede forskningsmidlene. Svært mange av kommunene og fylkeskommunene støtter dette. Både når det gjelder forslagene om forskning og utdanning er høringsuttalelsene fra universitets- og høyskolesektoren kritiske. I hovedsak ønsker de at høyere utdanning og forskning fortsatt bør være underlagt nasjonal samordning og styring, inkludert statlig fullfinansiering. Universitetet i Tromsø tar til orde for at regional påvirkning kan skje gjennom representasjon i forskningspolitiske organer. Også Forskerforbundet går mot forslaget.

*Næringsutvikling:* Det forslås av flertallet i kommisjonen at det regionale nivået får et bestilleransvar overfor både Innovasjon Norge (som i dag) og SIVA og a-etats kvalifiseringsmidler. Dette får støtte fra svært mange av kommunene og et flertall av fylkeskommunene, i tillegg til enkelte andre høringsinstanser.

*Kultur og idrett:* Flertallet i kommisjonen foreslår at flere av riksinstisusjonene for kunst- og kulturformidling avvikles til fordel for en styrket kulturaktivitet i regionene, inkludert et utvidet ansvar for idrett og internasjonalt kultursamarbeid. Et betydelig antall av kommunene ønsker dette, sammen med et flertall av fylkeskommunene og enkelte andre høringsinstanser, som Nordnorsk kulturråd. Enkelte kommuner og øvrige høringsinstanser går kraftig mot forslaget, og peker blant annet på faren ved å spre knappe kulturressurser for tynt ut over mange regioner.

*Kommuneoverskridende areal- og ressursforvaltning:* Flertallet i kommisjonen foreslår at det regionale nivået har ansvar for å utforme en helhetlig arealpolitikk, basert på overordnede strategier for utbyggingsmønster og ressursutnyttelse. Mange av kommunene støtter dette, sammen med et flertall av fylkeskommunene, mens nesten ingen av de øvrige høringsinstansene tar til orde for dette.

*Helse:* Distriktskommisjonens flertall foreslår et regionalt utvidet ansvar for forebyggende folkehelse. Her er det stor variasjon i synspunktene fra høringsinstansene. En god del av kommunene slutter seg til flertallets forslag. Samtidig tar enkelte høringsinstanser til orde for en regionalisering av totalansvaret for spesialisthelsetjenesten, mens andre ønsker et regionalt bestilleransvar overfor helseforetakene. Et flertall av fylkeskommunene slutter seg til forslaget fra flertallet i kommisjonen, i tillegg til LO og KS.

*Fiskeri:* Et knapt flertall på åtte medlemmer i kommisjonen anbefaler at fiskeriressursene er nasjonale ressurser, men at det innenfor dette prinsippet bør kunne utredes ordninger med et regionalt forvaltningsansvar, blant annet for nye og frigitte kvoter og hjemfallsrett til det regionale nivået for kvotene. Få av kommunene og de øvrige høringsinstansene uttaler seg om spørsmålet om regionalt forvaltningsansvar, og blant de som gjør det, er spørsmålet noe omstridt. Nordland, Troms og Finnmark fylkeskommuner støtter forslaget, mens Sogn og Fjordane fylkeskommune og en del nærings- og bransjeforeninger går mot forslaget.

#### *Det kommunale nivået*

Distriktskommisjonens anbefaler at alle norske kommuner fortsatt bør være generalistkommuner. En god del av kommunene støtter dette, mens et flertall ikke uttaler seg om spørsmålet. Et fåtall av andre høringsinstanser nevner også at kommunene fortsatt bør være generalistkommuner.

Et flertall i Distriktskommisjonen uttaler at løsning av flere oppgaver på kommunalt nivå forutsetter en kommunestruktur basert på større kommuner. Særlig i tett befolkede områder er det mange kommunegrensener som splitter tett koblede arbeids-, bo- og servicemarkeder (ABS-områder). Flertallet anbefaler at det er disse områdene som bør prioriteres i en gjennomgang, slik at funksjonalitet prioriteres framfor folketall. Et annet flertall i kommisjonen understreker at sammenslutning av kommuner med så stort areal og spredt bosetting at de i seg selv knapt utgjør et felles bo- og arbeidsmarked, vil gi liten gevinst, og derfor ikke bør prioriteres. En god del av kommunene tar til orde for større kommuner. Også til fylkeskommuner og enkelte andre høringsinstanser mener at kommunene bør bli større. Like mange kommuner trekker imidlertid fram behovet for mer interkommunalt samarbeid som en løsning.

Når det gjelder prosess, anbefaler et flertall i Distriktskommisjonen at staten bør spille en aktiv rolle i omstrukturingsprosessen. Dette kan innebære utforming av gode insentiver, god dialog med berørte parter og fastlegging av et tidsløp før endringer skal skje. Ingen av høringsinstansene tar aktivt til orde for dette, men en del av kommunene og enkelte av de øvrige høringsinstansene gir uttrykk for at prosessen skal være preget av frivillighet.

Et flertall i Distriktskommisjonen anbefaler en styrket territoriell samordning av statlig sektorpolitikk på regionalt nivå, dvs. innenfor faste geografiske grenser. Dette får støtte av en del av kommunene og en del av de øvrige høringsinstansene.

Et flertall i Distriktskommisjonen anbefaler at fylkesmannens oppgaver rendyrkes til tilsyn og kontroll. En god del av kommunene, et flertall av fylkeskommunene og KS slutter seg til dette synspunktet.

---

## Vedlegg 5

# Oppgavefordeling og reformutvikling i de andre nordiske land

I hele Norden pågår det nå prosesser i forhold til organiseringen av den lokale og regionale forvaltningen. I likhet med i Norge dreier de sentrale spørsmålene seg om kommune- og regionstruktur, ny oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene, og ikke minst regionnivåets plass i forvaltningen. Landene har kommet ulikt langt i sine reformbestrebelse. Det er også forskjeller i hvordan reformprosessene legges opp og mål og begrunnelser for reformene. I dette vedlegget gjennomgås struktur og oppgavefordeling i lokal- og regionalforvaltningen i henholdsvis Sverige, Danmark og Finland.<sup>1</sup> Det legges særlig vekt på å beskrive de senere års endringer og aktuelle forsøks- og reformprosesser. Først beskrives sentrale trekk ved den nordiske lokalforvaltningsmodellen.

## 1 Felles trekk – den nordiske modellen

Den nordiske modellen kjennetegnes av sterke enhetsstater, en stor offentlig sektor og utstrakt grad av desentralisering i løsningen av offentlige oppgaver. I alle de nordiske landene utgjør kommunalt konsum mer enn halvparten av offentlig konsum. Det innebærer at kommunesektoren i Norden har større betydning for gjennomføringen av offentlig politikk enn i de fleste andre europeiske land. I Sverige, Norge og Danmark finnes det to nivåer for kommunalt selvstyre, ett lokalt og ett regionalt. De to nivåene utfører ulike oppgaver og det eksisterer ikke et over-/underordningsforhold mellom dem. Størstedelen av de regionale oppgaver som i disse tre landene er lagt til eget folkevalgt regionalt nivå, blir i Finland løst gjennom et nettverk av ulike samarbeidsordninger mellom kommuner eller av statlig regionalforvaltning.

Et bærende prinsipp for organiseringen av kommuneforvaltningen i Norden, er generalistkommuneprinsippet. Det innebærer at kommu-

nene er likestilte. De lovpålagte oppgaver er like i alle kommuner, finansieringssystemet er det samme og lovgivningen angir de samme rammene for organisering og styringsprinsipper. Innenfor disse rammebetingelsene skal kommunene gjennom lokale prioriteringer finne fram til lokalt tilpassede løsninger for et bredt spekter av oppgaver, basert på lokaldemokratiske beslutningsprosesser. I alle landene er det kommunale selvstyret negativt avgrenset. Det innebærer at kommuner og folkevalgte regioner kan ta på seg oppgaver eller yte tilskudd til ulike typer virksomhet etter egne ønsker og behov så lenge oppgavene ved lov ikke er tillagt andre myndigheter.

De kommunale systemene i de nordiske landene har mange fellestrekk. Noen ulikheter er det likevel. I motsetning til Sverige, Danmark og Finland savner det kommunale selvstyret i Norge grunnlovsbeskyttelse. Formålet med grunnlovsbestemmelsen er å beskytte kommunenes eksistens som selvstendige forvaltningsnivåer, men det betyr likevel ikke at kommunenes oppgaver ikke kan reguleres gjennom lovgivningen. Som i Norge er kommunene i de tre landene pålagt en rekke oppgaver gjennom lovgivningen med rom for lokal tilpasning i oppgaveløsningen. I Danmark og Norge er det separat valg dag til kommunestyrene, mens i Finland og Sverige er det felles valg dag for valg til nasjonalforsamlingen og de lokale forsamlinger. Finansieringen av kommunene består i samtlige land av statlige overføringer og skatteinntekter. I Sverige, Danmark og Finland står kommunene i prinsippet fritt til å fastsette skattesatsen, mens i Norge kan kommuner og fylkeskommuner bestemme satsen innenfor de minimums- og maksimumsrammer som Stortinget fastsetter. I Danmark er det et avtalebasert system mellom regjering og kommunesektor for fastsetting av skattesatsen, men de siste årene har skattesatsen i praksis vært frosset.

Sammenlignet med kommuner ellers i Europa er de nordiske kommunene forholdsvis store. Gjennomsnittlig innbyggertall i norske kommuner er 10 800, i Sverige 30 800, 19 200 i Danmark<sup>2</sup> og i 11 600 i Finland. Det regionale folkevalgte

<sup>1</sup> På grunn av sine særpregede forhold holdes Island utenfor denne gjennomgangen.

nivået har en gjennomsnittsstørrelse på 440 000 i Sverige, 335 000 i Danmark<sup>3</sup> og 240 000 i Norge.

I tillegg til kommunalforvaltningen har alle de nordiske land statlige forvaltninger på regionalt og lokalt nivå som utfører forvaltningsoppgaver og tjenesteytende virksomhet. Organiseringen av den regionale statsforvaltningen følger to hovedmønstre; enten en organisering av sektorvirksomheten i separate regionale enheter (sektorprinsippet), eller en organisering i tilknytning til andre sektorområder innenfor rammen av ett og samme organ (samordningsprinsippet), som fylkesmannsembetet i Norge, länsstyrelsen i Sverige og i Finland, og statsamtet i Danmark. I Norge, Danmark og Sverige følger inndelingen av disse virksomhetene inndelingen av folkevalgte regioner. For virksomhetene som er organisert etter sektorprinsippet er det stor variasjon med hensyn til den regionale inndeling.

Det er et gjennomgående trekk at de nordiske lokalforvaltningene har et bredt ansvar for offentlige velferdstjenester. I det følgende gis en gjennomgang av oppgavefordelingen og aktuelle reformer i henholdsvis Danmark, Sverige og Finland. Gjennomgangen vil ha et særlig fokus på det regionale nivået.

## 2 Oppgavefordeling og reformutvikling i Danmark

### *Kommunalreformen 1970*

Grunnpilarene for den danske forvaltningsstrukturen ble lagt med kommunalreformen i 1970. Formålet med kommunalreformen var å opprette nye og færre enheter med nok innbyggere til å gjøre dem økonomisk og administrativt bæredyktige. Resultatet ble at antall primærkommuner ble redusert fra 1 400 til 275, mens antallet amtskommuner ble 14 mot 25 tidligere. Dermed var grunnlaget lagt for en omfattende desentralisering fra staten til amt og kommuner. Desentraliseringen skulle primært skje gjennom overføring av oppgaver fra den lokale og regionale statsforvaltning til de kommunale myndigheter, men også ved å redusere innslaget av sentralt fastsatte normer og standarder for oppgavene kommunene og amtskommunene ble pålagt å løse, samt å endre det statlige overføringssystemet fra refusjonsordninger til generelle rammetilskudd. Samlet innebar kommunalreformen i 1970 at forutsetningene var lagt for en utstrakt desentralisering av dansk offentlig sektor. Dette er fulgt opp gjennom en etappevis overføring av oppgaver til kommuner og amtskommuner på 1970-, 1980- og 1990-tallet.

I internasjonal målestokk har Danmark en svært desentralisert forvaltning. De kommunale nivåers andel av offentlige utgifter er meget høy, også sammenlignet med de øvrige nordiske land. Hovedtrekkene i oppgavefordelingen fram til 1. januar 2007 er sammenfattet i tabell 2.

<sup>2</sup> Når kommunalreformen gjennomføres 1. januar 2007 blir gjennomsnittsstørrelsen i danske kommuner 55 000.

<sup>3</sup> Med gjennomføringen av kommunalreformen vil det regionale nivået i Danmark i hovedsak ha ansvar for spesialisthelsetjenesten, jf framstilling under.

Tabell 5.1 Oversikt over lokal og regional forvaltningen i nordiske land.

	<i>Danmark</i>		<i>Finland</i>	<i>Sverige</i>	<i>Norge</i>
	<i>Fram til 1.1.2007</i>	<i>Etter 1.1.2007</i>			
Primærkommuner	271 kommuner	98 kommuner	431 kommuner	289 kommuner	431 kommuner
Regionkommuner	14 amtskommuner + hovedstadsområdet	5 regioner	Om lag 250 samkommuner	20 landsting	19 fylkeskommuner
Statlig regional administrasjon	14 amt	5 statlige regioner	6 län (inkl. Åland)	21 län	18 fylker
Områder med hjemmestyre	Færøyene og Grønland	Færøyene og Grønland	Åland		
Distrikt med særstatus					Svalbard

Tabell 5.2 Hovedtrekkene i oppgavefordelingen i Danmark fram til 1. januar 2007.

<i>Statlige oppgaver</i>	<i>Amtskommunale oppgaver</i>	<i>Kommunale oppgaver</i>
Politi, forsvar og rettsvesen	Sykehusvesen	Grunnskole
Utenrikstjeneste og utviklingsbistand	Helseforsikring	Barnehager
Høyere utdanning og forskning	Andre helseoppgaver	Eldreomsorg
Sykelønn, barnetrygd og pensjoner	Videregående utdanning	Bibliotek, lokale idrettsanlegg og andre kulturrelaterte virksomheter
Arbeidsledighetstrygd og arbeidstilsyn	Kultur	Ulike typer sosial støtte
Kulturelle tiltak	Kollektivtrafikk	Avfallshåndtering
Asylmottak	Veger	Vann og kloakk
Næringsstøtte	Miljø og regional planlegging	Miljø
		Redningsberedskap

### *Kommunalreformen 2007*

På bakgrunn av en tiltakende debatt om den offentlige sektors innretning nedsatte regjeringen i oktober 2002 en strukturkomisjon. Kommisjonen fikk i oppdrag å vurdere om det forelå et reformbehov knyttet til organiseringen av den offentlige forvaltning. Dersom kommisjonen vurderte situasjonen slik skulle den drøfte fordeler og ulemper ved alternative modeller for organisering av offentlig sektor, og på den bakgrunn komme med forslag til endringer som ville være holdbare over tid. I januar 2004 konkluderte kommisjonen at det var behov for en reform. Det ble særlig framhevet at kommunene og amtskommunene ikke var store nok i forhold til oppgavene de har ansvar for, og videre at oppgavefordelingen mellom nivåene på flere områder var uhensiktsmessig.

På bakgrunn av kommisjonens analyser og en omfattende høringsrunde av kommisjonens rapport, framla regjeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) sine forslag våren 2004. Etter forhandlinger mellom regjeringen og Folketingets øvrige partier ble det i juni 2004 inngått en avtale om en reform mellom regjeringen og Dansk Folkeparti. Avtalen inneholder kriterier for en ny inndeling av kommuner og regioner, en ny fordeling av oppgavene mellom kommuner, regioner og staten, og forventninger om at det skulle gjennomføres en finansieringsreform. Videre ble det bestemt at reformen skulle tre i kraft 1. januar 2007.

### *Ny inndeling*

Avtalen la til grunn at det skal etableres større kommuner som får tilført en rekke nye oppgaver. Partiene bak strukturavtalen anbefalte opprinnelig 30 000 som minimums innbyggertall, mens det endelige kravet ble satt til 20 000. Alle kommuner med et innbyggertall under 20 000 skulle finne sammen med kommuner som gjennom en sammenslåing ville sikre at den nye kommunen fikk over 20 000 innbyggere. Alternativt kunne de inngå i et forpliktende samarbeid med nabokommuner om løsningen av både eksisterende og nye oppgaver. Det ble framsatt som et krav at slike samarbeidsløsninger skulle ha et befolkningsgrunnlag på minst 30 000 innbyggere.

I løpet av et halvt år (juli 2004-januar 2005) skulle kommunene føre forhandlinger om sammenslåing. Resultatene av de lokale forhandlingene ble at kun fire av landets 271 kommuner ikke levde opp til kravene som strukturavtalen stilte. Etter at det ble funnet løsninger for også de siste kommunene kunne Folketinget i juni 2005 vedta lovgrunnlaget for den nye inndelingen av kommunene. Resultatet ble 98 kommuner med et gjennomsnittlig innbyggertall på 55 000. Endringene i strukturen er radikale: Fram til 2007 bor vel en tredjedel av befolkningen i en kommune med under 20 000 innbyggere. Etter reformen vil kun én prosent av befolkningen bo i en kommune med færre enn 20 000 innbyggere.

Et annet sentralt element i reformen er nedleggelsen av både amtene som administrative enheter og amtskommunen som politisk organ. I stedet opprettes det fem regioner som får mellom 600 000 og 1 600 000 innbyggere. I avtalen som

ble inngått mellom regjeringen og Dansk folkeparti ble både den nye regioninndelingen og administrasjonsbyer fastlagt. De fleste av amtene inngår i de nye regionene uten at de er blitt delt mellom flere regioner. I forhold til spørsmålet om lokalisering av regionhovedsteder ble det lagt til grunn at disse skulle plasseres slik geografisk at en i størst mulig grad oppnår rimelig lik tilgjengelighet fra alle deler av regionen.

I tråd med disse prinsippene ble de nye regionhovedstedene fastsatt ved lov. Byer som mistet sin status som hovedsete for den amtskommunale forvaltning skulle kompenseres for bortfall av arbeidsplasser ved at regionale statlige virksomheter skulle lokaliseres dit. Det gjelder blant annet statlig skatteadministrasjon og regionale arbeidsmarkedsmyndigheter.

Reformen innebærer også at *Hovedstadens Udviklingsråd* blir nedlagt. Rådet ble etablert i 2000 som et samarbeid mellom kommunene og amtskommunene i Københavnsområdet og med ansvar for å løse oppgaver som berører hele hovedstadsområdet. Hovedstadens Sygehushælesskab blir også nedlagt.

### Oppgavefordeling

Kommunalreformen innebærer omfattende endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Amtkommunenes oppgaver blir fordelt mellom staten, de nye regionene og kommunene. Det bærende prinsipp for oppgavefordelingen er at flest mulig innbyggerrettede oppgaver skal desentraliseres til kommunene som den «samlede inngang til offentlig sektor». I tråd med dette får kommunene ansvar for nye oppgaver på en rekke områder. Av mange større endringer kan nevnes:

- Helse: Kommunene får helhetlig ansvar for helseforebyggende og helsefremmende arbeid, rusomsorg og spesialiserte tannhelsetjenester, finansieringsansvar for sykehusene
- Arbeidsmarked: Staten og kommunene inngår forpliktende samarbeid om arbeidsmarkeds- og sysselsettingsområdet i nye felles jobbsentra i alle kommuner
- Sosial: Kommunene får det samlede finansierings-, produksjons- og myndighetsansvar i forhold til innbyggerne. Selve driften av de spesialiserte institusjonene på sosialområdet overføres fra amtene til regionene, men det kan avtales at kommuner til enhver tid kan overta dette ansvaret for institusjoner som er lokalisert i kommunen.

- Næringsområdet: Kommunene får et helhetlig ansvar for kontakt og service overfor næringslivet. Dette ansvaret har tidligere vært ivaretatt av 15 næringssetra som har vært finansiert av staten, amtskommunene og kommunene i fellesskap.
- Miljø, plan- og areal: Kommunene overtar de fleste miljøoppgaver som tidligere har vært ivaretatt av amtskommunene, herunder verneoppgaver, tilsyn og godkjenningsoppgaver. På plan- og arealområdet vil regionplanene bortfalle som arealplaner, og kommuneplanen vil i framtiden være det samlede dokument og ramme om den fysiske planleggingen. Kommunene skal også lage handlingsplaner for statlig bindende vannforvaltningsplaner.

Regionenes hovedoppgave etter reformen blir ansvaret for sykehusene. Oppgaven innebærer at regionene har ansvaret for den spesialiserte helsetjeneste (somatikk og psykiatri), samt også tjenester som dekkes av sykeforsikringen, for eksempel privatpraktiserende leger. For å sikre sammenheng mellom regionenes og kommunenes oppgave på helseområdet (sammenheng mellom behandling, trening, forebygging og pleie) vil kommuner og regioner være forpliktet til å inngå i et forpliktende samarbeid i egne koordineringsutvalg for helseområdet.

Finansieringen av sykehusområdet blir delt mellom staten og kommunene. Hoveddelen (75 prosent) av finansieringen fra staten kommer i form av et blokktilskudd som fordeles etter objektive fordelingskriterier. I tillegg kommer et aktivitetsbasert tilskudd som utgjør om lag fem prosent av den samlede finansieringen. Den kommunale finansieringsdelen utgjøres av et grunnbidrag som fastsettes på grunnlag av en angitt sum per innbygger i kommunen (maksgrensen er ved lov satt til DKK. 1 500 per innbygger i 2003 pris- og lønnsnivå). Videre kommer det også fra kommunene et aktivitetsbasert tilskudd som for den enkelte kommune vil variere etter innbyggernes bruk av sykehustjenesten. De kommunale tilskuddene vil begge utgjøre om lag 10 prosent av finansieringen. Begrunnelsen for en kommunal delfinansiering av sykehustjenesten må ses i sammenheng med kommunenes utvidete ansvar for den forebyggende virksomheten. Formålet er å stimulere kommunene til å prioritere det forebyggende arbeidet blant sine innbyggere.

I tillegg til sykehusene blir regional utvikling et viktig område for regionene. Det sentrale virkemiddelet i dette arbeidet blir utarbeidelsen av

regionale utviklingsplaner. Den regionale utviklingsplanen skal være en samlet visjon for regionens utvikling. Planen skal omfatte både regionens byer, distrikts- og utkantsområder og omhandle temaer som natur og miljø, næringsutvikling, turisme, arbeidsmarked, utdanning og kultur. Regionene får også ansvar for å opprette trafikkelskaper, drive institusjoner på sosialområdet og ivareta lands- og landsdelsdekkende tilbud om spesialundervisning for personer med tale-, hørsel- eller synsproblemer.

I motsetning til kommunene er regionenes oppgaver positivt avgrenset ved lov. Det innebærer at regionen ikke kan utføre andre oppgaver enn det lovgivningen pålegger dem.

Kommunalreformen innebærer også at oppgaver blir overført fra amtene til staten. Det gjelder blant annet på utdanningsområdet hvor staten overtar ansvaret for videregående skole (gymnasene) og for voksenopplæringsområdet. Det gjelder også utarbeidelse av overordnede vann- og Natura 2000<sup>4</sup>-planer som syv nyopprettede statlige miljøsentere skal overta ansvaret for. Disse skal fastlegge retningslinjene for kommunenes påfølgende planlegging og gjennomføring. Hele innkrevingsområdet blir også samlet i staten som en følge av reformen. Det opprettes 30 skattesentra som får i oppdrag å inndrive skatter og avgifter for både stat og kommune. De regionale statsforvaltningene overtar statsamtets rolle som den regionale, statlige myndighet. Statsamtets oppgaver (tilsyn og klagebehandling samt oppgaver på det familierettslige området) overføres i all hovedsak til regionene.

#### *Nytt inntektssystem for region og kommune*

Det tredje elementet i kommunalreformen er en omlegging av finansieringssystemet for regioner og kommuner. Den viktigste endringen er at antall skatteleggende nivåer reduseres fra tre til to. I motsetning til amtskommunene vil ikke de nye regioner ha egne inntekter, men finansieres gjennom bidrag fra stat og kommune.

For å sikre at kommunalreformen ikke medfører utilsiktede skjevfordelinger mellom kommunene, gjennomføres det en reform av det statlige tilskuddssystemet som skal ta høyde for endringen i inndeling og oppgavefordeling. Det er blant annet en garanti om at ingen kommuner skal oppleve en årlig utgiftsøkning på mer enn 0,2 prosent av skattegrunnlaget (inntekstskatt, eiendoms-

skatt, andel av selskapsskatten) som følge av endringer i oppgavefordeling.

### **3 Oppgavefordeling og reformutvikling i Sverige**

#### *Kommuner og landsting*

Det kommunale selvstyret i Sverige ble innført i 1862 gjennom Riksdagens lovgivning om kommuner og landsting (*kommunalförordningene*). Siden 1974 har det lokale selvstyret vært forankret i grunnloven (regeringsformen). Kommuner og landsting har rett til å innkreve skatter for å ivareta sine oppgaver. Beskatningsretten er også skrevet inn i grunnloven som en del av det lokale selvstyret. Rammene for den kommunale virksomheten fastsettes av regjering og riksdag i form av lover og forordninger. Kommunene og landstingene sysselsetter samlet mer enn en million personer, noe som utgjør om lag en fjerdedel av det totale antall sysselsatte i Sverige. Kommunene står for den største delen med om lag 760 000 tilsatte mens landstingene har om lag 250 000.

I likhet med Danmark har omfattende reformer i den kommunale inndeling på 1950-, 1960- og 1970-tallet lagt grunnlaget for dagens oppgavefordeling i Sverige. Gjennom reformprosessene ble antallet kommuner redusert fra 2 500 til 284, og begrunnelsene for den kraftige reduksjonen var knyttet til behovet for større enheter for å gjennomføre store reformer på skole- og sosialområdet. Kommunene var for små til å ta på seg større oppgaver, og man ønsket bærekraftige kommuner som både økonomisk og administrativt kunne gjennomføre en ønsket velferdspolitik. For at kommunene for eksempel skulle kunne gi et niårig grunnskoletilbud, ble et befolkningsgrunnlag på minst 8 000 innbyggere ansett som nødvendig. Med unntak av sykehus og hoveddelen av helse-tjenestene, som er landstingskommunale oppgaver, har kommunene ansvar for stort sett alle individrettede serviceoppgaver. Videre har kommunene ansvar for tekniske tjenester, fysisk planlegging og kulturoppgaver som for eksempel bibliotekene.

Etter de omfattende kommuneinndelingsreformene ble behovet for kommunale samarbeidsordninger på ulike felter kraftig redusert. De nye enhetene var store nok til å mestre flertallet av kommunale oppgaver. I løpet av 1990-tallet har imidlertid omfanget av interkommunalt samarbeid vokst. Interkommunalt samarbeid er vanlig

<sup>4</sup> Internasjonale verneområder

innenfor vann-, avløp – og renovasjonssektoren, energitilførsel, brannvern, boligformidling og kollektivtrafikk. Samarbeidsformer som krever myndighetsutøvelse er rettslig regulert gjennom såkalte kommunalforbund. Utover dette har kommunene utstrakt frihet til å velge samvirkeform som aksjeselskaper, økonomiske foreninger, ideelle foreninger og stiftelser m.m.

Ved opprettelsen av landstingene i 1862 ble disse tillagt brede samfunnsoppgaver. I utbyggingen av velferdsordningene i etterkrigstiden ble landstingenes virksomhet i stadig sterkere grad rettet inn mot produksjon av helse- og sosialtjenester. I 1963 fikk landstingene ansvar for den åpne omsorgen, i 1967 overtok de ansvaret fra staten for den psykiatriske helsetjenesten, og på begynnelsen av 1980-tallet fikk de oppgaver innenfor rusmiddelomsorg. Videre har de også fått ansvar for skolehelsetjenesten og for undervisningssykehusene. Landstingene ivaretar også oppgaver på andre samfunnsområder. Siden 1978 har for eksempel landstingene og kommunene hatt felles ansvar for kollektivtrafikken, dvs. buss, tunnelbane og trikk.

Det meste av kommunenes og landstingenes virkeområde reguleres gjennom særlover og forordninger, men i kraft av sin allmenne kompe-

tanse kan kommunene og landstingene også ta på seg oppgaver som ikke er pålagt dem gjennom lovgivning. Tabell 5.3 viser kommunenes og landstingenes oppgaver.

#### *Regional statsforvaltning*

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

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

Tabell 5.3 Kommunenes og landstingenes oppgaver.

<i>Kommunene</i>	<i>Landstingene</i>
<i>Obligatoriske oppgaver</i>	<i>Obligatoriske oppgaver</i>
Grunnskole	Primærhelsetjenesten
Gymnas	Läns- og regionhelsevesen
Barneomsorg	Tannhelsetjenesten
Eldreomsorg og omsorg for utviklingshemmede	
Familie og individomsorg	
Plan og bygningsområdet	
Vann og avløp	
Renhold og avfallshåndtering	
Redningstjeneste	
Sivilforsvar	
Bibliotek	
Boligs spørsmål	
Helse- miljø og sikkerhet	
<i>Frivillige oppgaver</i>	<i>Frivillige oppgaver</i>
Kultur og fritid	Kultur
Tekniske tjenester	Utdanning
Energiforsyning	Turisme
Vedlikehold av veier	Regional og lokal kollektivtrafikk (i samarbeid med kommunene)



I tillegg til länsstyrelsen består den regionale statsforvaltningen av en rekke myndighetsorganer hvorav noen har länet som geografisk inndeling, mens andre har geografiske inndelinger som enten er større eller mindre enn länet. Utbyggingen av de svenske velferdsordningene i etterkrigstiden var i stor grad sektorpreget, og et stort antall frittstående regionale organer og verk kan betraktes som en arv fra denne perioden. Hovedfokuset for reformvirksomheten i regional statsforvaltning har på den bakgrunn vært å skape en mer enhetlig forvaltningsstruktur. Det har først og fremst skjedd ved å integrere frittstående etater i länsstyrelsen.

I hvert län finnes det også en forvaltningsdomstol (länsretten) som behandler klager på kommunale beslutninger.

#### *Regionnivået – debatt, inndelingsendringer og forsøk*

Organiseringen av regionnivået har vært et stridstema i Sverige i hele etterkrigstiden. Særlig har spørsmålet om utviklingen av et sterkere länsdemokrati og behovet for å styrke de folkevalgtes innflytelse på den regionale utviklingen, gitt opphav til stor politisk uenighet. Men også organiseringen av den regionale statsforvaltningen og inndelingen av länene har vært hyppig debattert.

Problemer knyttet til en uhensiktsmessig inndeling av länene, var særlig påtrengende i den vestlige og sydlige delen av Sverige. Her gikk läns grensene i stor utstrekning på tvers av sammenhengende bo-, tjeneste- og arbeidsmarkedsregioner. På slutten av 1990-tallet ble det etablert to store regioner gjennom sammenslåing av en rekke län. I vestre Sverige ble Västra Götalands län dannet i 1998 gjennom sammenslåing av tre län (Skaraborgs län, Älvsborgs län og Göteborgs- og Bohus län). Västra Götalands län omfatter 49 kommuner med 1,5 millioner innbyggere. Det ble opprettet regionalpolitiske styringsorganer med direkte valg til en regional forsamling og egen beskatningsrett. I sør-Sverige ble Skåne län dannet i 1997 gjennom en sammenslåing av to tidligere län (Kristianstads län og Malmöhus län). Skåne län omfatter 33 kommuner og 1,1 millioner innbyggere. Også her ble det opprettet et regionalpolitisk styringsorgan basert på direkte valg. For begge regioners vedkommende har statlige virksomheter som tidligere hadde inndeling etter de gamle läns grensene, endret sin inndeling i pakt med de nye regiongrensene.

Begge de nye regionene overtok oppgavene til

de tidligere landstingene (primært sykehusdrift), men fikk også gjennom forsøksvirksomhet overta regionale utviklingsoppgaver fra staten. Sammenslåingen av länene og landstingene er altså ikke en del av forsøksvirksomheten. Forsøket med endret ansvarsfordeling for regional utvikling innebar at de regionale folkevalgte organene fikk et helhetlig ansvar for den regionale utviklingen og overtok oppgaver og ressurser fra länsstyrelsene og Statens kulturråd i forsøksperioden. Ansvar omfattet regional planlegging, forvaltning av regionalpolitiske, næringspolitiske og kulturpolitiske virkemidler, beslutningsmyndighet i forhold til regional transportplan med mer. I tillegg til Västra Götaland og Skåne ble det også igangsatt forsøk med endret ansvarsfordeling for regional utvikling i Kalmar og på Gotland. I Kalmar län ble det dannet et såkalt *kommunalförbund* bestående av länets kommuner og landstinget, basert på indirekte valg og uten egen beskatningsrett.

Etter å ha gjennomført og evaluert forsøkene besluttet Riksdagen i 2002 å forlenge forsøksvirksomheten i Skåne og Västra Götaland til utgangen av 2006, mens forsøkene i Kalmar og på Gotland ble avsluttet.<sup>5</sup> Til gjengjeld ble det besluttet at kommunene og landsting gjennom samarbeidsorganer etter Kalmarmodellen kan overta det regionale utviklingsansvaret fra den statlige länsstyrelsen på permanent basis. En forutsetning for å danne slike samarbeidsorganer om regional utvikling er at samtlige av länets kommuner deltar. I ni län (per 2006) har kommunene blitt enige om å danne slike samarbeidsorganer for å ta hånd om regional utvikling.

Den regionale arenaen i Sverige har på mange måter vært en arena for eksperimentering av nye arbeidsformer og ansvarsfordeling. Etter manges oppfatning har både forsøkene og de nye samarbeidsmodellene vitalisert den regionale utviklingspolitikken. Samtidig påpekes det at det regionale nivået nå framstår som uoversiktlig organisert med ulike typer løsninger i forskjellige deler av landet. Det framheves også at utstrakt bruk av arbeidsformer basert på nettverk og partnerskap gjør ansvarsforhold utydelige og at innbyggernes muligheter for innsyn og påvirkning blir redusert.

#### *Ansvarskomiteen*

I 2003 oppnevnte regjeringen en parlamentarisk komite – Ansvarskomiteen – som har fått et bredt

<sup>5</sup> I 2004 fattet riksdagen beslutning om å forlenge forsøket i Västra Götaland og Skåne ytterligere fram til 2010.

mandat til å vurdere ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. En viktig årsak til at komiteen ble nedsatt var at evalueringene av forsøksvirksomhetene viste at det var behov for en mer samlet og langsiktig gjennomgang av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom de ulike nivåene i den offentlige forvaltningen. Det var blant annet påpekt at noen tydelige prinsipper for oppgavefordeling ikke eksisterer, og at ulike modeller og løsninger var blitt til som resultat av kompromisser. Ansvarskomiteen skal vurdere forvaltningsstrukturen i Sverige og foreslå endringer av ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, vurdere behovet for inndelingsendringer, vurdere organiseringen av den samlede helsetjenesten, og vurdere det sentrale statsapparatet og forholdet mellom regjeringen og de statlige myndigheter. Komiteen skal også vurdere om det er behov for en differensiert oppgavefordeling mellom ulike kommuner og landsting. Den skal komme med forslag til prinsipp for en eventuell oppgavedifferensiering basert på en analyse av om det regionale nivået bør organiseres ulikt i ulike deler av landet når det gjelder fordelingen av ansvar for oppgaver med tilknytning til regional utvikling. Komiteen skal avslutte sitt arbeid innen februar 2007.

## 4 Finland

### Kommunene

Finland har 431 kommuner. Det er store variasjoner i størrelsen på kommunene, fra hovedstaden Helsingfors med over en halv million innbyggere til de minste skjærgårdskommunene som har i underkant av 200 innbyggere.<sup>6</sup> Det har ikke vært gjennomført gjennomgripende endringer av kom-

muneinndelingen, selv om antall sammenslåinger har økt de senere år.

Kommunesektoren er en stor arbeidsgiver. Hver femte sysselsatte i Finland, totalt 422 000 personer, har sin arbeidsplass i en kommune eller samkommune.

Kommunene er ansvarlige for de aller fleste tjenesteytende oppgaver overfor befolkningen, herunder utdanning, helse- og sosialtjenester, infrastruktur og tekniske tjenester. Kombinasjonen av mangel på et folkevalgt regionnivå, mange små kommuner og et stort oppgavevolum, har ført til at det finnes et utstrakt samarbeid mellom kommuner på en rekke områder (samkommuner). I mange tilfeller er samarbeidet lovpålagt. Kommunenes oppgaver er dels avledet av de generelle prinsippene om lokalt selvstyre, dels med utgangspunkt i særlovgivning. Tabellen under viser kommunenes oppgaver og deres relative andel av utgiftene.

Prinsippet om lokalt selvstyre er nedfelt i grunnloven. Rammen for den kommunale kompetansen er gitt gjennom kommuneloven (senest revidert i 1995) og gjennom særlovgivningen. Siden 1990-tallet har det pågått et reformarbeid med sikte på å styrke det lokale selvstyret. Med statsbidragsreformen i 1993 ble overføringssystemet fra stat til kommune reformert ved at man erstattet et system basert på refusjon av utgifter til en modell med generelle tilskudd basert på objektive kriterier. Den resterende andelen av kommunenes inntekter kommer i form av avgifter, gebyrer, egenbetaling etc. Med innføring av ny kommunelov i 1995 ble statens kontroll med kommunenes virksomheter gjennom länsstyrel-

<sup>6</sup> Åland har av språklige, kulturelle og historiske årsaker blitt gitt særlig autonom status innenfor styringsverket. Landskapet styres av et direktevalgt organ som utøver betydelig selvstyre på områder som helse, undervisning og kultur.

Tabell 5.4 Kommunenes oppgaver.

<i>Kommunenes oppgaver</i>	<i>Andel av totale utgifter i prosent</i>
Administrasjon	11,1
Sosial- og helsevesen (barnehager, eldreomsorg, hjemmehjelp, sykehjem, helsestell)	46,8
Undervisning og kultur (grunnskolene, yrkesutdannelsene, bibliotek, idrett og rekreasjon)	28,5
Veger	2
Brannvesen	1,4
Andre virksomheter	9,9
<i>Sum</i>	<i>100</i>

sen redusert. Länsstyrelsen kan nå bare føre tilsyn med grunnlag i spesiallover, eller på grunnlag av konkret klage.

### Samkommunene

Behovet for og omfanget av ulike former for samarbeid mellom kommuner i Finland skyldes to strukturelle forhold; a) kommunestruktur kjennetegnet av mange små kommuner, og b) fravær av et eget folkevalgt regionalt nivå i forvaltningen. Den viktigste og mest utbredte formen for interkommunalt samarbeid utgjøres av ordningen med samkommuner. En samkommune utgjør en egen juridisk enhet med egen organisasjon og virksomhet og er basert på indirekte valg og finansiert av de deltakende kommuner. Medlemskommunene bestemmer formen og innholdet for samarbeidet i en grunnavtale som må godkjennes av de respektive medlemkommuners kommunestyre. Den enkelte avtale regulerer kompetansen til samkommunene, og inneholder bestemmelser om organisering, finansiering og beslutningsregler. Endring av grunnavtalen skal som hovedregel kun skje ved enstemmighet. I obligatoriske samkommuner kan det imidlertid være tilstrekkelig med kvalifisert majoritet.

Samkommunene har ikke et generelt virksomhetsfelt. Kompetansen til å ivareta bestemte oppgaver er fastsatt i lov og/eller i grunnavtalen. Det er to typer samkommuner, obligatoriske og frivillige. Kommunene er pliktige til å delta i samkommuner innenfor områdene:

- Regional planlegging og utvikling (landskapsförbund). Disse samkommunene har i hovedsak to lovpålagte oppgaver. De er ansvarlige for regional fysisk planlegging i henhold til plan- og bygningsloven, og myndighet for den regionale utvikling innenfor sine respektive områder. Arealdisponeringen på regionalt nivå styres av den lovfestede regionale planleggingen. Regionale planer utgjør rammeverket for planlegging på kommunalt nivå og for alle planer for arealutnyttelse.
- Spesialisthelsetjenesten (sjukvårdsdistrikt). Finland er oppdelt i 20 (pluss Åland) sjukvårdsdistrikter for å ivareta spesialisthelsetjenesten. Hver kommune må være medlem av det sjukvårdsdistrikt som dekker kommunens område. Finansieringen av sykehusene skjer delvis som bidrag fra medlemskommunene utregnet på grunnlag av innbyggertall, pasientgrupper og andre kriterier, delvis gjennom statlige overføringer, og i en viss grad gjennom

brukerbetaling. Det er forholdsvis store variasjoner i de enkelte kommuners bidrag per innbygger til sykehusopphold.

- Videre er det obligatoriske samkommuner på områdene psykisk helsevern (specialomsorgsdistrikt), folkehelsearbeid og utdanning.

Frivillige samkommuner finnes innenfor en rekke ulike kommunale sektorer. Typiske eksempler er yrkesrettet opplæring, eldreomsorg, kultur, avfallshåndtering, miljø og næringsutvikling. Samlet utgjør samkommunenes driftsutgifter drøyt 20 prosent av kommunal sektors totale utgifter.

### Regional statsforvaltning

Det har vært et markant trekk ved den finske administrative oppbygning at staten har vært rikt representert regionalt og lokalt med ulike organer. Et annet framtrødende trekk har vært at den geografiske inndeling av den statlige regionalforvaltning har variert etter oppgaver og sektorer. Den regionale statsadministrasjonen består av:

- Seks länsstyrelser som har som hovedoppgave å være statens generelle forvaltningsmyndighet på regionalt nivå som skal sørge for at statlige mål får gjennomslag i länet og ivareta rettsikkerheten. Länsstyrelsene utfører oppgaver på oppdrag av flere ministerier innenfor områder som undervisning og kultur, sosial og helse, veterinær og dyrebeskyttelse, redningstjeneste med mer
- Femten arbeidskrafts- og næringsssentraler som utfører oppgaver knyttet til næringsutvikling, handel og sysselsetting.
- Tretten miljøsentraler – tilsynsmyndighet i miljøspørsmål
- Ulike sektorforvaltninger direkte underlagt sine respektive ministerier. Det dreier seg om regionale domstoler, regionale skattemyndigheter, tolldistrikter, vegdistrikter, sjøfartsdistrikter, forsvarsområder, regionale enheter for kriminalpolitiet etc.

### «Kommun- og servicestrukturen»

Våren 2005 initierte regjeringen et reformarbeid med henblikk på å vurdere kommunenes forutsetninger for å ivareta sine velferdsoppgaver i lys av eksisterende og framtidige utfordringer. Det blir blant annet påpekt at en kommunestruktur bestående av 431 kommuner og med mange hundre ulike kommunale samarbeidsordninger skaper problemer fra såvel et demokratisk som et økono-

misk perspektiv. Innbyggerne har liten innflytelse, og kommunene makter ikke effektivt å kontrollere sine samarbeidsnettverk, men blir i økende grad passive utbetalingsinstanser. Videre oppleves rekrutterings- og kompetanseproblemer å øke, særlig innenfor omsorgssektoren. Et problem som i tiltakende grad forsterkes som følge av at Finland har en sterkt aldrende befolkning.

I reformarbeidet legges det vekt på dels å skaffe en fullstendig oversikt over hvordan de kommunale oppgavene produseres og organiseres, dels å analysere endringsbehovet og dels drøfte ulike alternativer til dagens organisering. Målet med reformarbeidet er å sikre det strukturelle og økonomiske grunnlaget for kommunenes virksomhet slik at velferdstjenestene også i framtiden kan leveres med høy kvalitet og mest mulig effektivt.

Reformarbeidet er lagt opp med et raskt forløp. Høsten 2005 ble det gjennomført en bred høring i landets kommuner med utgangspunkt i tre alternative modeller:

– *Sterke primærkommuner:*

Modellen forutsetter at kommunene skal ha minimum 20 000 innbyggere. Dette innebærer omfattende kommunesammenslutninger, fra dagens 431 til om lag 100 kommuner.

– *Servicedistrikt:*

Dette alternativet innebærer at ansvaret for helse- og sosialtjenestene blir samlet innenfor rammen av distrikter med en befolkning på minimum 100 000 innbyggere. Distriktene skal styres og finansieres indirekte. Kommunene forblir stort sett som i dag med hensyn til struktur og oppgaver.

– *Regionmodell:*

Det opprettes 20-25 regioner som skal være direkte folkevalgt og ha egen beskatningsrett. Oppgavene tilsvarer det de om lag 250 sam-

kommunene har ansvar for samt hoveddelene av kommunenes oppgaver. Nåværende kommuner blir nedgradert til «nærkommuner» som i tillegg til å ivareta avgrensede lokale oppgaver kan få delegert oppgaver fra regionene.

I høringsprosessen fikk særlig modellen med sterke primærkommuner støtte, selv om det ble reist en rekke problemstillinger knyttet til kravet om 20 000 innbyggere med bakgrunn i hvordan dagens finske kommuner ser ut.

I september 2006 fremmet så regjeringen en proposisjon med forslag til lover om kommune- og servicestrukturen samt lov om endring av kommuneinndelingsloven. Hovedtrekkene i lovforslagene er at kommunestrukturen skal endres gjennom sammenslåing av kommuner. Statlige støtteordninger til sammenslutninger endres slik at de oppmuntrer til betydelig større kommuner. Kommunene får mer støtte dess flere kommuner de slår seg sammen med og dess tidligere de gjennomfører sammenslåingen. I følge forslaget skal eksempelvis en kommune, eller eventuelt et samarbeidsområde, som har ansvar for primærhelsetjenesten og sosiale tjenester ha minimum 20 000 innbyggere. En kommune, eller eventuelt et samarbeidsområde, som har ansvar for å gi tilbud innenfor yrkesutdanning skal ha et innbyggertall på minimum 50 000 innbyggere. Videre skal kommunene i hovedstadsområdet og andre storbykommuner med omegnskommuner utarbeide overordnede planer for hvordan samordningen av arealspørsmål, boligspørsmål, transport og kollektivtrafikk og andre tjenester kan forbedres.

Kommunene skal innen utgangen av juni 2007 melde tilbake til regjeringen hvordan de vil møte kravene om større kommuner og/eller samarbeidsområder, samt utarbeide en plan for hvordan prosessen skal gjennomføres. Reformen skal iverksettes i perioden 2009-2012.

## Litteraturliste

Agenda (2005a): *Kommunal oppgavedifferensiering. Oversikt og status fra forsøkskommunene*. Rapport, Agenda Utredning & Utvikling AS.

Agenda (2005b): *Alternative styringsmodeller for Osloregionen*. Rapport, Agenda Utredning & Utvikling AS.

Agenda (2006): *Forsøk med differensiert oppgavefordeling – evaluering av kommuneforsøkene*. Rapport, Agenda Utredning & Utvikling AS.

Agenda og Asplan Viak (2005): *Styringsutfordringer i Osloregionen*. Rapport, Agenda Utredning & Utvikling AS og Asplan Viak.

Baldersheim, Harald (2003): «Det regionpolitiske regimet i omforming – retrett frå periferien; landsdelen i sikte!», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 3/2003, ss. 277-307

Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose og Morten Øgård (2003): *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport 1/2003, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

*Bibliotekreform 2014 Del I Strategier og tiltak* ABM-skrift #30. Statens senter for arkiv, bibliotek og museum. (ABM-utvikling) 2006.

*Bibliotekreform 2014 Del II Norgesbiblioteket – nettverk for kunnskap og kultur*. ABM-skrift #31. Statens senter for arkiv, bibliotek og museum. (ABM-utvikling) 2006.

Brandtzæg, Bent Aslak og Karl Gunnar Sanda (2003): *Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid*. Rapport 204-2003, Telemarksforskning-Bø

ECON (2004a): *Sterkere regioner? En kunnskapsoversikt*. ECON: ECON-rapport nr. 2004-016

ECON (2004b): *Sterke regioner – oppgaver, styringsmodeller og konsekvenser for inndeling*. ECON: ECON-rapport nr. 2004-058

*EuroFutures og Nordregio* (2005): *Sveriges regionale inndeling – om tillväxtperspektivet får råda*. Rapport

Farsund, Arild Aurvåg, Ann Karin T. Holmen og Ståle Opedal (2006a): *Stifinner-kommunenes samarbeid med lokalt næringsliv*. International Research Institute of Stavanger (IRIS).

Farsund, Arild Aurvåg, Einar Leknes og Winfried Ellingsen (2006b): *Storbyene og regionnivået*.

*International Research Institute of Stavanger (IRIS): Arbeidsnotat IRIS – 2006/057*

Finsrud, Henrik D. og Jarle Hildrum (2006): *På vei mot en ny region? Evaluering av regionforsøket i Buskerud, Telemark og Vestfold*. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet, AFI-rapport 4/06

Frisvoll, Svein og Reidar Almås (2004): *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning*. Trondheim: Rapport, Norsk senter for bygdeforskning

*Fylkesordfører-/rådslederkollegiet* (2006): *Sterke regioner. Premisser, oppgaver og inndeling ved en forvaltningsreform*. Rapport

Hagen, Terje P. (2000): *Ressursbruk og stor driftsfordeler i fylkeskommunal administrasjon*. Notat, Senter for helseadministrasjon, Universitetet i Oslo.

Hansen, Tore, Gro Sandkjær Hanssen, Leif Arne Heløe og Inger Marie Stigen (2006): *Den regionale stat – enhet og mangfold. Om den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne*. Norsk institutt for by- og regionforskning: NIBR-rapport 2006:9

Hanssen, Gro Sandkjær og Jan Erling Klausen (2006): *Fylkeskommunal oppgavedifferensiering. Rapport fra innledende undersøkelser*. Norsk institutt for by- og regionforskning: NIBR-rapport 2006:4

Hanssen, Gro Sandkjær og Inger Marie Stigen (2006): *Forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark. En underveisevaluering*. Norsk institutt for by- og regionforskning: NIBR-rapport 2006:5

Juvkam, Dag (2002): *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. Norsk institutt for by- og regionforskning: NIBR-rapport 2002:20

Klausen, Jan Erling og Helge Strand Østtveiten (1999): *Det fylkeskommunale demokrati. Valgdeltagelse, brukermedvirkning og holdninger til det fylkeskommunale styringssystemet*. Norsk institutt for by- og regionforskning: NIBR-prosjektrapport 1999:20

Knudsen, Jon P., Bjørn Moen, Lars Olof Persson, Sigrid Skålnes og Jon Moxnes Steineke (2005): *Fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sam-*

menheng. Stockholm: Nordregio Working Paper 2005:1

KOU 2004:1 *Sterke regioner. Forslag til ny regioninndeling av Norge*. Oslo: Kommuneforlaget

KS (2005): *Sterke regioner – tid for reform. Strategidokument for kommunesektoren*. Oslo: Kommuneforlaget

KS (2006): *Kommunene og forvaltningsreformen*. KS: Rapport utarbeidet av administrasjonen i KS. Kan hentes på [www.ks.no](http://www.ks.no)

Leknes, Einar og Winfried Ellingsen (2006): *Samhandlingen mellom kommunene i Nordland og Vest-Agder og fylkeskommunene og fylkesmennene. International Research Institute of Stavanger (IRIS): Arbeidsnotat IRIS – 2006/058*

Lokalvalgundersøkelsen 2003: Delvis upubliserte data fra spørsmål om tillit til ulike offentlige aktører og institusjoner og tilhørighet til ulike geografiske nivåer

Länsstyrelsen i Västra Götalands län og Västres Götalandsregionen (2006): *Erfarenheter av samarbeid*. Rapport, datert 19. juni 2006. Kan hentes på [www.vgregion.se](http://www.vgregion.se)

NOU 1992: 15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring* (Christansenutvalget)

NOU 1997: 12 *Grenser til besvær*

NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*

NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte*

NOU 2003: 14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*

NOU 2003: 19 *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*

NOU 2004: 2 *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*

NOU 2004: 19 *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*

NOU 2005: 6 *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*

NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*

NOU 2006: 7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*

Opedal, Ståle (2006): *Stifinner-kommunenes samarbeid med lokale foreninger og lag. International Research Institute of Stavanger (IRIS)*

Regjeringen (Danmark) (2004): *Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor tæt på borgeren*. April 2004. Publikasjonen kan hentes på [www.detnyedanmark.dk](http://www.detnyedanmark.dk)

Saglie, Jo og Tor Bjørklund (red.) (2005): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

Selstad, Tor (2006): *Funksjoner og regioner. Bidrag til en innovativ regionforvaltning*. Høgskolen i Lillehammer: Arbeidsnotat nr. 168/2006.

Statistisk sentralbyrå (2000): *Standard for økonomiske regioner. NOS C 616*

Statskonsult (2002): *Inndeling av regional stat. En kartlegging*. Statskonsult: Rapport 2002:18

Statskonsult (2004): *Virksomheter av ulik regional inndeling av statlig virksomhet*. Statskonsult: Rapport 2004:10

Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionens betænkning. Betænkning nr. 1434. Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Danmark, januar 2004*

Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Kopi- og distribusjonsservice  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefaks: 22 24 27 86

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:  
Akademika AS  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 84 Blindern  
0314 OSLO  
E-post: [offpubl@akademika.no](mailto:offpubl@akademika.no)  
Telefon: 22 18 81 00  
Telefaks: 22 18 81 01  
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på internett:  
[www.odin.dep.no](http://www.odin.dep.no)

Omslagsbilder: («Konvoy» av Elisabeth Jarstø) Ved Obrestad  
havn, Jæren. Hå, Rogaland. © Bjørn Rørslett/NN/Samfoto  
Turistbåt på vei ut Geirangerfjorden. Stranda kommune,  
Møre og Romsdal. © Dag Røttereng/NN/Samfoto  
Uppigard Skjåk, Skjåk kommune. Oppland fylke.  
© Øystein Søbye/NN/Samfoto  
Oslo. © Kerstin Mertens/Samfoto  
Trykk: GAN Grafisk AS – 12/2006 – opplag 5000

