



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Meld. St. 22

(2015–2016)

Melding til Stortinget

Nye folkevalgte regioner
– rolle, struktur og oppgaver



Innhold

1	Innledning	5	5.3	Fylkesmannens rolle og hovedfunksjoner	32
1.1	Tid for reform	5			
1.2	Mål for reformen	6	5.4	Forholdet mellom nye folkevalgte regioner og Sametinget	32
1.3	Bestillingen fra Stortinget	6			
1.4	Videre prosess	8			
1.5	Konsultasjoner med Sametinget ...	8	6	Større folkevalgte regioner er nødvendig	34
1.6	Sammendrag	8			
Del I	Utgangspunktet for regionreformen	15	6.1	Reformbehov, hensyn og kriterier	34
			6.2	Ti folkevalgte regioner	35
			6.3	Prosess for ny regional struktur ...	35
			6.4	Statens regionale strukturer	36
2	Samfunnsutvikling krever helhetssyn	17	7	Nye oppgaver og funksjoner til større regioner	38
2.1	Komplekse utfordringer	17	7.1	Retningslinjer for vurdering av oppgaver, roller og virkemidler	38
2.2	Sektorisert forvaltning	17	7.2	Infrastruktur	39
2.3	Samfunnsutvikling som bygger på regionale fortrinn	19	7.2.1	Vurdering av fylkesvegene etter forvaltningsreformen	39
3	Regionenes samfunns-utviklerrolle	20	7.2.2	Tilskudd til ikke-statlige flyplasser	40
3.1	Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen	21	7.2.3	Kjøp av innenlandske flyruter	40
3.2	Mobilisere ulike aktører	21	7.2.4	Eierskap og tilskudd til statlige fiskerihavner	41
3.3	Samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk	21	7.2.5	Utbygging av digital infrastruktur	42
3.4	Den regionale planleggingens rolle	21	7.3	Tilrettelegging for næringsutvikling	43
3.5	Folkevalgte organer med ansvar for samfunnsutvikling	21	7.3.1	Virkemiddelapparatet for næringsutvikling og forskning	43
			7.3.2	Regionale forskningsfond	45
Del II	Nye folkevalgte regioners rolle, struktur og oppgaver	23	7.3.3	Landbruks- og matområdet	45
			7.3.4	Forvaltningsoppgaver innen fiskeri og havbruk	48
4	Utgangspunktet er dagens fylkeskommuner	25	7.4	Utdanning og kompetanse	49
4.1	Fylkeskommunens roller, oppgaver og arbeidsformer	25	7.4.1	Regional kompetansepolitikk	49
4.2	Utnytte dagens handlingsrom og ta politisk lederskap	26	7.4.2	Universitet- og høyskolesektoren	50
4.3	Intern sektorsamordning	26	7.4.3	Tilrettelegging for etter- og videreutdanning	50
4.4	Internasjonalt engasjement	26	7.4.4	Fagskolene	52
			7.4.5	Grunnopplæringen	53
5	Samspillet i forvaltningen	28	7.5	Kultur	53
5.1	Utvikling av regional planlegging	28	7.6	Klima og miljø	54
5.1.1	Behov for regional planlegging ...	28	7.7	Integrering	58
5.1.2	Regional planlegging er samfunnsutvikling	28	7.8	Statlig lokaliseringspolitikk	59
5.1.3	Departementets vurdering	28	7.9	Prosjektmidler	60
5.2	Utvikling av den politiske dialogen mellom region og stat	31	7.10	Regjeringens nordområdepolitikk	61
			7.11	Forsøk som forvaltningsutvikling	62

Del III	Konsekvenser for valg, økonomi og administrasjon	63	9	Økonomiske og administrative konsekvenser	68
8	Valg og endret regioninndeling	65	9.1	Kortsiktige økonomiske og administrative konsekvenser	68
8.1	Valgordningen ved stortingsvalg	65	9.2	Langsiktige økonomiske og administrative konsekvenser	69
8.2	Valgordningen ved valg til regionalt nivå	66	Litteratur		70
8.3	Departementets vurdering	66			



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Meld. St. 22

(2015–2016)

Melding til Stortinget

Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 5. april 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning

1.1 Tid for reform

Stortinget har vedtatt at det fortsatt skal være tre folkevalgte nivåer. Med det utgangspunktet mener regjeringen tiden er moden for en reform som gir større og mer funksjonelle regioner. Den regionale inndelingen må være i samsvar med de samfunnsutfordringer som regionalt folkevalgt nivå skal bidra til å løse. Dette er nødvendig for at regionene skal kunne ta en større rolle som samfunnsutviklere.

Regjeringen ønsker å fremme en samfunnsutvikling hvor samfunnet utvikles mer nedenfra. Det innebærer mindre statlig detaljstyring og større rom for lokaldemokratiet. Noen utfordringer løses best på et regionalt nivå. Dette gjelder på områder der kommunene er for små, fordi investeringer og prioriteringer handler om utviklingen i større områder. I mange tilfeller handler det om rettingsvalg og verdivalg, og om å utnytte potensialet for utvikling. Politiske avveininger gjøres best av folkevalgte.

Regjeringen ønsker en helhetlig forvaltningsstruktur som kan møte fremtidens utfordringer og

der de ulike leddene fungerer godt sammen. Regjeringens mål er å utvikle et folkevalgt mellomnivå som spiller godt på lag med stat og kommune, som kan gripe sentrale samfunnsutfordringer og legge til rette for utvikling og vekst i alle deler av landet. Regjeringen vil derfor tydeliggjøre og utvikle det regionale folkevalgte nivå som samfunnsutviklere. Reformen skal legge til rette for utvikling ut fra regionale muligheter og fortrinn, og for samordning av sektorer og prioriteringer som er viktige for utviklingen i regionen. Reformen skal bidra til styrking av lokaldemokratiet.

Samfunnet er gjennomgripende forandret siden det folkevalgte regionale nivå ble etablert. Norge har hatt folkevalgte regioner siden 1838. Da trådte formannskapslovene i kraft, og amtstinget ble opprettet. Frem til 1975 var disse indirekte valgte organer – først som en forsamling av ordførere, senere valgt av kommunestyrene. Dagens fylkeskommuner ble til i årene 1974–76, med direkte valg til fylkestinget fra 1975.

Fylkesinndelingen bygger på de tidligere amtsstrukturene. I 1844 var det 20 amter i Norge.

Den eneste endringen i fylkesinndelingen etter dette er innlemmingen av Bergen i Hordaland i 1972. For øvrig har det bare vært enkelte mindre grensejusteringer mellom fylkene. Regioninndelingen er 172 år gammel. Siden den gang har det moderne Norge vokst frem. Kommunikasjon og infrastruktur, næringsstrukturer og bosettingsstrukturer har endret seg radikalt. Vi samhandler på en annen måte og i et annet tempo enn kun for kort tid tilbake. Kompleksiteten i samfunnet har økt, og mange av dagens sentrale samfunnsutfordringer krysser administrative grenser og går på tvers av sektorer.

Regionreform har vært forsøkt tidligere – senest i 2010 med forvaltningsreformen. Dette ga endringer i oppgavefordelingen – men ingen strukturendringer. For å styrke folkevalgte regioners rolle som samfunnsutviklere, mener regjeringen det nå er behov for endringer i både regionstruktur og virkemidler, roller og ansvar. Større regioner ses som en forutsetning både for håndtering av viktige samfunnsutfordringer og tilførsel av nye oppgaver.

Regjeringen foreslår at det gjennomføres en regionreform fra 2020, samtidig med kommunereformen, og valg til nye regioner og nye kommuner i 2019. Parallelt med reformene utredes også fremtidig struktur for fylkesmannsembetene. Målet er at forvaltningsnivåene og -strukturene skal fungere godt sammen.

1.2 Mål for reformen

Regjeringen har som mål at reformen skal legge til rette for en positiv samfunnsutvikling i alle deler av landet, basert på regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer. Regionreformen skal legge til rette for samordnet oppgaveløsning, samordning av sektorer og prioriteringer, og for sektorovergrepene i regionene.

Reformen skal bidra til forenkling og tydeligere ansvarsdeling innenfor samfunnsutvikling. Regjeringen mener endringer i regionalt folkevalgt nivåes rolle og oppgaver bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet.

Regionreformen skal også bidra til styrking av demokratiet på regionalt nivå. Deltakelse og demokrati er grunnleggende verdier. De som erfarer konsekvensene av offentlig politikk, skal kunne øve innflytelse på politikken. At folkevalgte har et ansvar for å legge til rette for samfunnsutvikling, har en demokratisk egenverdi og innebærer også maktspredning. Begrunnelsen for et regionalt folkevalgt nivå sammenfaller dermed

med et av regjeringens mål for kommunereformen – målet om å spre makt og bygge samfunnet nedenfra.

1.3 Bestillingen fra Stortinget

Stortinget har bedt regjeringen gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene. På grunnlag av Venstres representantforslag Dok 8:26 S (2013–2014), fattet Stortinget 18. juni 2014 følgende anmodningsvedtak (Innst. 262 S (2013–2014)):

Stortinget ber regjeringen gjennomgå oppgavene til fylkeskommunene/et regionalt nivå parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene. Dette kan gjøres med utgangspunkt i en sammenstilling fra tidligere utredninger. Stortinget imøteser en melding til Stortinget om dette våren 2015.

Kommunal- og forvaltningskomiteens merknader ved behandlingen av Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015* synliggjør et ønske om en mest mulig parallell prosess med vurdering av inndeling og oppgaver for mer robuste kommuner (kommunereformen) og det regionale folkevalgte nivået, jf. Innst. 300 S (2013–2014). Ved behandlingen av proposisjonen ble følgende vedtak fattet av Stortinget:

Stortinget konstaterer at det ikke er fleirtal for Høgre og Framstegspartiet sine primærstandpunkt om to folkevalde nivå, jf. disse partia sine merknader i saken. Stortinget viser vidare til felles merknad i saken frå medlemmene frå Høgre, Framstegspartiet, Venstre og Kristeleg Folkeparti der det kjem fram at parallelt med kommunereforma må regjeringa gjennomgå og samanstille utredningar gjeldande mellomnivået og sjå desse i samanheng med reforma utan at dette skal forseinka arbeidet med kommunereforma for primærkommunane. Stortinget stadfester at gjennomgangen av oppgåvene til kommunane må inkludere oppgåvene som skal ligge til eit folkevald regionnivå/mellomnivå/færre fylkeskommunar.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet la 20. mars 2015 frem Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* der regjeringens forslag til oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak ble lagt fram.

I meldingen heter det at departementet ser utvikling av samfunnsutviklerrollen som den mest aktuelle rammen for det videre arbeidet med konkretisering av det regionale folkevalgte nivåets oppgaver og funksjon. Meldingen slår fast at departementet vil vurdere oppgaver og ansvar, med hovedvekt på områdene kompetanse, kommunikasjon og næringsrettet innsats. Muligheten for å se ulike aktørers innsats innenfor disse områdene i sammenheng, er sentralt for å kunne utløse vekstpotensialet og styrke vekstkraften i den enkelte region.

Det heter i meldingen at arbeidet vil ta utgangspunkt i utfordringer ved dagens forvaltningssystem, og vurdere tiltak for mer helhetlig og strategisk planlegging og forvaltning. Departementet sier i meldingen at statlig innsats innenfor noen sektorer i økt grad bør tilpasses regionale forutsetninger og behov, for slik å gi bedre grunnlag for oppnåelse av nasjonale politiske mål.

Ved behandlingen av Innst. 333 S (2014–2015) ga stortingsflertallet sin støtte til regjeringens forslag. Flertallet (H, Frp, V og Krf) slo fast at

det skal være tre folkevalgte nivå. Utgangspunktet er at oppgaver og ansvar som legges til regionnivået i hovedsak er relatert til rollen som regional aktør for samfunnsutvikling. Dette vil også omfatte innbyggerrettet tjenesteproduksjon.

Videre sa det samme flertallet at

(n)ye oppgaver til regionalt nivå forutsetter at prosessen fører til færre fylkeskommuner/regioner av en viss størrelse. Inntektssystemet må vurderes i lys av en ny regionstruktur.

Dette stortingsflertallet mente at

hovedprinsippene som må ligge til grunn for oppgavefordelingen mellom statlig, regional og kommunal sektor, er at oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå, at staten bør ta seg av oppgaver som skal gjennomføres likeartet over hele landet, og at oppgaver som forutsetter lokalt kjennskap og initiativ bør delegeres til region- eller kommunenivå.

Det samme flertallet ba om at

(o)ppgavene til et nytt regionalt folkevalgt nivå skal gjennomgås og forslag legges frem for Stortinget i en stortingsmelding våren 2016.

Med hensyn til et nytt regionalt folkevalgt nivå oppgaver og ansvar, mente det samme flertallet

at den regionale stat/Fylkesmannen i utgangspunktet skal ha ansvar knyttet til tilsyn, kontroll og beredskap og noen veiledningsoppgaver. Oppgaver som legger til rette for bruk av politisk skjønn kan som hovedregel vurderes med sikte på overføring til regionalt folkevalgt nivå. Det bør vurderes å begrense fylkesmennenes oppgaver innenfor næringsutvikling og veiledning av kommunene som samfunnsutviklere.

Dette flertallet er enige om å vurdere om følgende oppgaver kan overføres til det regionale folkevalgte nivå:

- vurdering av fylkesvegene etter forvaltningsreformen fra 2010. Større veier med sterke næringsinteresser kan vurderes overført til staten som en del av denne vurderingen
- landbruksoppgaver som ikke er naturlig å legge til kommunene
- klima- og miljøoppgaver som ikke er naturlig å legge til kommunene
- styrking av de regionale forskningsfondene
- fordeling av relevante prosjektmidler
- oppgaver på integreringsområdet som i dag ligger hos IMDi og som bør flyttes nærmere innbyggerne
- ny ansvarsfordeling og finansiering mellom stat, regioner og kommuner på kultur- og kulturminneområdet, herunder en vurdering av riksantikvarens rolle og ansvar
- vurdere å avvikle sentral godkjenning av regional planstrategi og overlate bestemmelsen til det regionale selvstyret.

Dette flertallet er videre enige om å be regjeringen i meldingen om det nye regionnivået drøfte tiltak for å sikre at flere statlige arbeidsplasser lokaliseres i hele landet. Dette for å styrke vekstkraft i alle regioner og bygge opp under eksisterende kompetansemiljø.

Regjeringens forslag til endringer i oppgavefordelingen i Meld. St. 14 (2014–2015) og Stortingets behandling av saken, er lagt til grunn for departementets arbeid med vurdering av rolle, ansvar og oppgaver for det regionale folkevalgte nivået.

1.4 Videre prosess

Det er regjeringens mål å gjennomføre kommune-reformen og regionreformen samtidig, slik at både nye kommuner og nye folkevalgte regioner kan tre i kraft fra 1. januar 2020. Det tas sikte på å legge frem en samlet proposisjon om nye oppgaver og ansvar til nye folkevalgte regioner våren 2017, samtidig med forslag til ny regionstruktur.

Fylkeskommunene ble sommeren 2015 invitert til å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer, med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Departementet ber om at fylkeskommunene fattar vedtak innen 1. desember 2016. Departementet vil i samarbeid med KS legge til rette for dialog mellom aktuelle fylkeskommuner, med sikte på at ulike strukturmodeller i samsvar med intensjonen i denne meldingen, blir drøftet før fylkeskommunene skal fatte endelig vedtak.

1.5 Konsultasjoner med Sametinget

Departementet har konsultert Sametinget om tiltak i meldingen som kan påvirke samene direkte, jf. *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*. Sametinget har i tillegg fått mulighet til å gi innspill i arbeidet med stortingsmeldingen. I konsultasjonene ble det konstatert enighet om omtale og tiltak i meldingen som gjelder ivaretagelsen av samiske perspektiver.

I oppfølgingen av meldingen vil departementet konsultere Sametinget om tiltak og eventuell lovgivning som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. Departementet vil også legge opp til samarbeid med Sametinget utover det som omfattes av konsultasjonsplikten.

1.6 Sammendrag

Stortinget har vedtatt at det fortsatt skal være tre folkevalgte nivåer og har bedt om en regionreform samtidig med kommunereformen. Med regionreformen vil regjeringen bygge videre på de roller, oppgaver og funksjoner fylkeskommunen har i dag, og utvikle de folkevalgte regionene i rollen som regional samfunnsutvikler. I denne meldingen foreslås endringer både i regional struktur og i regionenes virkemidler og oppgaver som regjeringen mener vil legge grunnlag for en tydeligere samfunnsutviklerrolle.

Regjeringen har som mål at reformen skal legge til rette for en positiv samfunnsutvikling i

alle deler av landet, basert på regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer. Regionreformen skal legge til rette for samordnet oppgaveløsning og sektorovergripende initiativer i regionene. Regjeringen mener folkevalgte regioner kan spille en viktigere rolle enn i dag i å oppnå dette.

Reformen skal bidra til forenkling og tydeligere ansvarsdeling innenfor samfunnsutvikling. Regjeringen mener endringer i regionalt folkevalgt nivås funksjoner og oppgaver bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet.

Regionreformen skal også bidra til å styrke lokaldemokratiet på regionalt nivå. At folkevalgte har et ansvar for å legge til rette for samfunnsutvikling, har en demokratisk egenverdi og innebærer også maktspredning. Begrunnelsen for et regionalt folkevalgt nivå sammenfaller dermed med et av regjeringens mål for kommunereformen – målet om å spre makt og bygge samfunnet nedenfra.

Samfunnsutvikling krever helhetssyn

Helhetlig samfunnsutvikling er viktig for å kunne nå de mange og ofte motstridende målene for samfunnet vårt. Regjeringen mener at det regionale folkevalgte nivået har et godt utgangspunkt for å ivareta et helhetssyn på tvers av sektorer og kommunegrenser.

Forvaltningen er sektorinndelt, med ulike målsettinger som ikke alltid er forenlige i konkrete saker. Sektororganisering gir forutsetninger for effektivisering internt i de enkelte sektorene, men gjør det utfordrende å løse oppgaver på tvers av sektorer. Statlige regionale strukturer som ikke samsvarer med fylkesgrensene, og som varierer fra sektormyndighet til sektormyndighet, forsterker samordningsutfordringene.

Sentrale samfunnsutfordringer og -mål krever innsats på tvers av sektorer, kommunegrenser og forvaltningsnivåer. Helhetlig samfunnsutvikling innebærer at ulike prioriteringer og tiltak drar i samme retning. For å utvikle strategier og tiltak rettet mot sammensatte utfordringer som klimatilpasning, kompetansepolitikk, omstilling i næringslivet og folkehelse, er det nødvendig med koordinert innsats fra flere aktører. For mange av problemstillingene er kommunene for små til å foreta helhetlige vurderinger. Statlige etater har ikke mandat eller insentiver til å ivareta sektorovergripende politikkutvikling.

Regionene varierer i størrelse, geografi, befolkning, næringsstrukturer og ressursgrunnlag. Regjeringen har som mål å styrke veksten i alle deler av landet, og ulike regioner vil nødven-

digvis måtte ha forskjellige strategier for å oppnå dette. Nasjonale målsettinger og prioriteringer må vurderes i lys av regionale særtrekk og utfordringer. Regionene har ulike forutsetninger, og dermed forskjellige muligheter og begrensinger. Kjennskap til regionens særtrekk, styrker og svakheter er sentralt når politikk skal omsettes i konkrete planer, virkemidler og handling.

Regionenes samfunnsutviklerrolle

Regjeringen mener folkevalgte regioner skal ta initiativ for samfunnsutvikling. Dette innebærer å skape en helhetlig og ønsket utvikling for egen region. Det handler om summen av innsats rettet mot områder som samfunns- og arealplanlegging, klima og miljøvern, folkehelse, kompetanse, kultur, ressursforvaltning, samferdsel og næringsutvikling. Å være samfunnsutvikler betyr å formulere mål og skape oppslutning om strategier for å nå disse målene. Samfunnsutviklingsarbeidet krever samarbeid med offentlige myndigheter som regionalt folkevalgt nivå ikke har instruksjonsmyndighet over, og å mobilisere private aktører og lokale og regionale interesser. Det betyr å ha en langsiktig og helhetlig plan for sin egen region. For å lykkes med dette, er det flere aktører som må bli enige om felles mål og strategier, og deres innsats og virkemidler må dra i samme retning. Derfor er det behov for en strategisk, mobiliserende og koordinerende aktør.

Dette krever tydelig politisk regionalt lederskap. Det innebærer å ta initiativer og sette mål. Det krever at regionpolitikere utnytter det potensialet og handlingsrommet som finnes, gir tydelige føringer for utviklingen og våger å gjennomføre regionale prioriteringer. Gjennom en helhetlig regional strategi for hvordan offentlige midler best kan brukes til nærings- og samfunnsutvikling, kan regionene bidra til å utvikle og sette i verk gode løsninger på tvers av kommune- og sektorgrenser.

Utgangspunktet for regionreformen er dagens fylkeskommuner

Regjeringen vil bygge videre på de roller, oppgaver og funksjoner fylkeskommunen har i dag.

Et kjennetegn ved fylkeskommunens arbeidsform er samhandling og samarbeid med kommunene, regional statsforvaltning, kompetanseinstitusjoner og frivillige og private aktører. Fylkeskommunen deltar i eller leder et bredt spekter av regionale partnerskap, nettverk og samarbeidskonstellasjoner. De deltar også i internasjonale

organisasjoner for å ivareta norske interesser i europeisk sammenheng. De nye folkevalgte regionene forutsettes å videreføre og videreutvikle rollen som leder av og deltaker i partnerskap for utvikling.

God intern samordning er nødvendig for å kunne gi strategisk retning. Samfunnsutviklerrollen forutsetter at regionens ansvarsområder og virkemidler ses i sammenheng, og at eksisterende handlingsrom utnyttes. Dette krever et tydelig politisk lederskap regionalt. Koordinering av egne ansvarsområder er nødvendig for å kunne mobilisere andre aktører til et tverrsektorielt perspektiv.

Styrke samspillet mellom aktører og nivåer i forvaltningen

Målet er en effektiv og hensiktsmessig organisering som er bedre rustet til å ivareta dagens og fremtidens utfordringer. Regjeringen ønsker et folkevalgt mellomnivå som spiller godt på lag med stat og kommune. Det innebærer også at staten vurderer sin rolle overfor regionene. Staten regionalt er avgjørende for utviklingen i den enkelte region. Bedre sektorsamordning krever at regional statsforvaltning deltar og bidrar aktivt til felles prioriteringer og løsninger i det regionale partnerskapet, og at dette følges opp også innen den enkelte sektor.

Utvikling av regional planlegging

Regional planlegging er det sentrale virkemiddelet for å utøve samfunnsutviklerrollen. Det bringer aktører sammen og synliggjør sammenfallende og motstridende mål. Gjennom regionale planprosesser avveies ulike interesser mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet, for kommunal planlegging og for statlig planlegging og virksomhet i regionen.

Regjeringen vil forbedre statlige myndigheters medvirkning i regional planlegging. Mer forpliktende regionale planer vil kunne gi tidligere avklaring og avveining i konflikter, redusere behovet for statlige planer og styrke lokal forankring. Det er en utfordring at staten, kommunene og fylkeskommunene selv i for liten grad følger opp de regionale planene. Virkemidlene i plan- og bygningsloven benyttes ikke fullt ut. Departementet mener regional planlegging bør gjøres mer forpliktende. Dette krever bred deltakelse fra kommunene og regionale statlige aktører ved utarbeiding og oppfølging av planer, og forutsetter aktive og tydelige folkevalgte regioner. Departementet

vil vurdere hvordan man kan gjøre regional planlegging mer forpliktende for regionalt folkevalgt nivå, for kommunene og for de regionale statlige aktørene som deltar i prosessene.

Departementene vil pålegge sine underliggende etater aktiv og forpliktende deltakelse i regionale planprosesser, og å delta som aktive partnere ved oppfølging av planene, også gjennom avtaler.

For å sikre at ulike mål og interesser avstemmes tidlig i de regionale planprosessene, og sikre tidlig og forpliktende statlig involvering, vil departementet legge til rette for regelmessige møter mellom regionalt folkevalgt nivå, berørte departementer og relevante underliggende etater i forberedelsene av de regionale planstrategiene.

Etter å ha høstet noe erfaring med byutviklingsavtaler, vil det vurderes å åpne for at rammeverket for slike avtaler kan anvendes for å sikre mer forpliktende oppfølging av regionale planer også på andre samfunnsområder og utenfor de største byene. For eksempel større omstillingsprosesser og knutepunktsutvikling er relevante områder å vurdere nærmere med hensyn til bruk av avtalemønstre, men i prinsippet skal de kunne knyttes til enhver regional plan.

Det vil vurderes hvordan regional plan kan gi lokale og regionale avklaringer for konseptvalgutredninger (KVU) og planlegging av store statlige infrastrukturtiltak.

Utvikling av den politiske dialogen mellom stat og region

Departementet vil gjennomgå formene for politisk dialog mellom stat/regjering og nye folkevalgte regioner. Den overordnede politiske dialogen og samhandlingen mellom staten og regionene bør utvikles slik at det støtter opp om de nye regionenes rolle og oppgaver.

Forholdet mellom regionalt folkevalgt nivå og Sametinget

Sametinget skal inviteres til å delta aktivt i arbeidet med regionale planprosesser i regioner som omfatter tradisjonelle samiske områder. Det vil vurderes hvordan samspillet mellom Sametinget og regionalt folkevalgt nivå kan videreutvikles for å styrke den regionale planleggingen i og på områder med samiske interesser. Departementet arbeider med oppfølging av Samerettsutvalgets utredning (NOU 2007: 13) med sikte på å forankre konsultasjonsplikten for statlige myndigheter, fylkeskommunene og kommunene i lov.

Større folkevalgte regioner er nødvendig

For å utvikle et fremtidsrettet regionalt folkevalgt nivå med en forsterket samfunnsutviklerrolle, mener regjeringen det er nødvendig med større regioner. Stortingsflertallet fremhever også at nye oppgaver til regionalt folkevalgt nivå forutsetter færre fylkeskommuner/regioner av en viss størrelse, jf. Innst. 333 S (2014–2015). Dagens fylkesinndeling er så og si uendret siden midten av 1800-tallet. Fylkesgrensene går delvis på tvers av reisemønstre, bolig- og arbeidsmarkedsregioner og næringsstrukturer. Samtidig har grensene til viktige regionale statlige samarbeidspartnere blitt endret, og sammenfaller ikke lenger med de politiske regiongrensene.

Ti nye folkevalgte regioner

Regjeringen mener at landet bør deles inn i om lag ti nye folkevalgte regioner. Da vil funksjonelle områder kunne ses i sammenheng som grunnlag for samfunnsutviklingen. Større regioner vil legge til rette for brede fagmiljøer med kapasitet og kompetanse til å ivareta både nåværende og fremtidige roller og oppgaver. Ti regioner vil styrke potensialet for samhandling og dialog mellom regionale statlige myndigheter og folkevalgte regioner.

Departementet har tidligere bedt fylkeskommunene om å diskutere den regionale strukturen. Departementet ber fylkeskommunene om å fatte sine vedtak innen 1. desember 2016. Departementet vil i samarbeid med KS legge til rette for dialog mellom fylkeskommuner, slik at ulike strukturmodeller blir drøftet før fylkeskommunene skal fatte sine vedtak. Etter at fylkeskommunene har gjort sine vedtak høsten 2016, vil regjeringen foreta en samlet vurdering av regionstrukturen i lys av målene for reformen og kriteriene for regioninndelingen.

Regjeringen tar sikte på å legge frem forslag for Stortinget til ny struktur for det regionale folkevalgte nivået våren 2017, basert på fylkeskommunenes vedtak og regjeringens samlede vurderinger. Regjeringen har som mål å gjennomføre kommunereformen og endringer i regionalt folkevalgt nivå samtidig, slik at nye kommuner og nye regioner kan tre i kraft fra 1. januar 2020.

Gjennomgang av statens regionale strukturer

Manglende sammenfall mellom fylkesinndelingen og statens regionale inndeling skaper utfordringer for samhandling og samordning av innsats som

bygger opp om samfunnsutviklingen i en region. En endring i inndelingen av de folkevalgte regionene i retning større og færre regioner vil redusere flere av disse utfordringene. En regionstruktur i størrelsesorden ti regioner vil forbedre forutsetningene for å ivareta samhandling og dialog mellom regionale statlige myndigheter og folkevalgte regioner. For å styrke samhandlingen mellom staten og regionalt folkevalgt nivå, vil regjeringen gjennomgå de statlige regiongrensene i lys av de nye grensene for folkevalgte regioner.

Nye oppgaver og funksjoner til større folkevalgte regioner

Oppgaver og ansvar som i dag ligger til fylkeskommunen vil videreføres i nye folkevalgte regioner, med unntak av oppgaver som er vedtatt overført til kommuner som del av kommunereformen. Med utgangspunkt i retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene og stortingsflertallets føringer, jf. Innst. 333 S (2014–2015), har departementet vurdert endringer i folkevalgte regioners oppgaver, virkemidler og roller innen ulike sektorer som kan styrke regionene i samfunnsutviklerrollen.

Infrastruktur

Hovedmodellen for vegansvar mellom fylkeskommune og stat skal opprettholdes, slik at regionalt folkevalgt nivå fremdeles skal være en vesentlig vegeier, med ansvar for fylkesveger. I arbeidet med rullering av Nasjonal transportplan vil det vurderes omklassifisering av enkelte vegstrekninger med sterke næringsinteresser – som Stortinget har bedt om.

Ansvar for ordningen med tilskudd til private lufthavner foreslås overført til de nye folkevalgte regionene som har slike lufthavner. Dette vil gi bedre mulighet til å se det regionale transporttilbudet i sammenheng og til å gjøre avveininger mellom transporttiltak.

Det vil utredes om ordningen med kjøp av innenlandske flyruter kan overføres til regionalt folkevalgt nivå.

Det vil vurderes om nye folkevalgte regioner kan få et koordineringsansvar for utbygging av digital infrastruktur. Nye folkevalgte regioner kan bidra til raskere utbygging og reduserte kostnader gjennom å sikre bedre koordinering mellom regionens aktører.

Som del av den gjennomgangen av tilskudds- og finansieringsordningene til fiskerihavner og forslag til nye ordninger som Stortinget har bedt

om, jf. Innst. 13 S (2015–2016), vil det vurderes alternative modeller for både organisering av eierskap og ansvar for tilskudds- og finansieringsordninger for fiskerihavnene. Modell med regionalt folkevalgt eierskap og/eller ansvar for finansieringsordninger vil inngå i disse vurderingene.

Tilrettelegging for næringsutvikling

Det foreslås at nye folkevalgte regioner får ansvar for utforming og oppfølging av regionale oppdrag til *nasjonale virkemiddelaktører* for forskning, innovasjon og næringsutvikling. Samtidig må de nasjonale virkemiddelaktørenes gjennomføring av regionale oppdrag tilpasses de nye regiongrensene. Forslaget legger grunnlag for at én folkevalgt region samtidig blir én region for regionale forskningsfond, og at program for mobilisering til forskningsinnsats organiseres på samme måte. Det vil si at regioninndelingen og organisering av virkemiddelinnsetsen skal sammenfalle.

Kunnskapsdepartementet vil videreføre ordningen med *regionale forskningsfond*, innenfor de endrede rammene for forvaltningen av midlene som regionreformen kan medføre. De økonomiske rammene for ordningen vurderes i den årlige budsjettbehandlingen. Andre relevante departementer vil i forbindelse med dette vurdere å benytte regionale forskningsfond som virkemiddel for forskningsrettet innsats.

Det vurderes ikke som aktuelt å overføre *landbruksoppgaver* fra fylkesmannen til nye folkevalgte regioner. Det foreslås et toårig forsøk, der en folkevalgt region gis ansvaret for regionale næringsprogram for landbruket som i dag forvaltes av fylkesmannen. Forsøket vil omfatte ansvaret for å gi strategiske føringer til Innovasjon Norge for de bedriftsrettede virkemidlene til landbruket, samt ansvaret for forvaltningen av de fylkesvise midlene til utrednings- og tilretteleggingstiltak. Målet med forsøket er å se om det er mulig å utvikle en forvaltning som tar hensyn til gjennomføring av en nasjonal landbrukspolitikk, samtidig som det åpnes for økt innflytelse fra regionalt folkevalgt nivå. Med et slikt forsøk vil man også kunne vurdere mulige gevinster av å samle ansvaret for utforming av regionale næringsstrategier, regionale planer og næringsrettede virkemidler hos regionalt folkevalgt nivå, inkludert å formidle strategiske føringer til Innovasjon Norge.

Fylkeskommunen koordinerer og fatter i dag vedtak i saker om *akvakultursøknader*, en oppgave som ble overført fra Fiskeridirektoratet i 2010. Dette inkluderer innhenting av vedtak og uttalelser fra berørte sektormyndigheter og kom-

munen, før vedtak etter akvakulturloven fattes. Det vil utredes om det kan være hensiktsmessig å delegere myndighet til større folkevalgte regioner fra de forskjellige sektormyndighetene i kurante saker ved behandling av akvakultursøknader.

Utdanning og kompetanse

Ordningen med *Råd for samarbeid med arbeidslivet* (RSA) ved universitet og høyskoler vil evalueres. Større folkevalgte regioners og regionale kompetansestrategiers rolle overfor RSA vurderes som del av dette. I styringsdialogen med universitets- og høyskolesektoren vil det formidles klare forventninger om at sektoren deltar i utformingen av regionale kompetanseplaner i tråd med vedtatte nasjonale forventninger til regional planlegging.

Det foreslås å gi nye folkevalgte regioner ansvar for å legge til rette for samarbeid mellom arbeidsliv og utdannings- og opplæringsaktører om behov og tilrettelegging for etter- og videreutdanning.

I stortingsmelding om fagskoler som legges frem i løpet av 2016, vil det tas stilling til finansieringsordningen og forvaltningen av offentlige fagskoler. Ansvar og oppgavene til det regionale folkevalgte nivået på fagskoleområdet vil her vurderes og avklares. Spørsmålet vil vurderes i lys av større folkevalgte regioner.

I stortingsmeldingen om oppfølging av Kunnskapsløftet som planlegges fremlagt våren 2017, vil større folkevalgte regioners ansvar og rolle i veiledning og kvalitetsutvikling innenfor grunnopplæringen bli vurdert, inkludert ansvar for prosjektmidler på dette området.

Kultur

Et større regionalt handlingsrom innenfor kulturpolitikken kan legge grunnlag for mer helhetlige vurderinger på tvers av politikkområder. Forvaltningen av tilskudd innen kulturområdet vil gjennomgå med sikte på overføring til regionalt folkevalgt nivå. Kulturdepartementet vil også gjennomgå ansvarsforhold og finansiering av institusjoner og tiltak som i dag har delt finansiering, med sikte på å overføre oppgaver og ansvar til større folkevalgte regioner.

Klima og miljø

Fylkeskommunen har ansvar for de fleste oppgavene innen friluftsliv på regionalt nivå. Det foreslås å overføre fylkesmannens ansvar og rolle

innen friluftsliv til nye folkevalgte regioner, og fylkesmannens ansvar for statlig eide og sikrede friluftsområder vil vurderes med sikte på overføring til større folkevalgte regioner. Det vurderes ikke som aktuelt å foreslå ytterligere overføring av klima- og miljøoppgaver fra fylkesmannen til nye folkevalgte regioner.

Regjeringen ønsker å rendyrke Riksantikvaren som direktorat. Det foreslås derfor å overføre flere oppgaver som i dag ligger hos Riksantikvaren, til regionalt folkevalgt nivå. Det foreslås å overføre oppgaver knyttet til kulturminneloven – der omfanget av saker bidrar til å bygge sterkere kompetansemiljøer regionalt. Det innebærer å overføre et større ansvar i forvaltningen av de fleste automatisk fredete kulturminner. Regionenes ansvar for å forvalte vedtaksfredete kulturminner utvides til også å omfatte de fleste forskriftsfredete bygninger i statlig eie. Forvaltningen av særlig viktige forskriftsfredete bygninger i statlig eie beholdes av Riksantikvaren. Oppgaver knyttet til forvaltningen av vernet fartøyer som er «listeførte», overføres regionvis.

Integrering

Å utnytte innvandrernes ressurser er avgjørende for god integrering. Det er også viktig for å dekke det regionale arbeidslivets kompetanse- og arbeidskraftsbehov. Regionalt folkevalgt nivå ansvar for videregående opplæring, næringsutvikling, kultur, folkehelse og frivillighet er sentralt i integreringsarbeidet, og regionenes planleggingsansvar er et viktig verktøy i denne sammenheng. Det vil vurderes hvordan nye folkevalgte regioner kan innta en sterkere rolle i integreringsarbeidet gjennom de oppgaver og ansvar som fylkeskommunene har i dag. Det vurderes ikke som aktuelt å foreslå endringer i ansvar for oppgaver som i dag ligger hos Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Statlig lokaliseringpolitikk

Statlig lokaliseringpolitikk er et virkemiddel for utvikling av vekstkraftige regioner med velfungerende regionsentre. Regional statsforvaltning utgjør en viktig andel av sysselsettingen i mange regioner. Regionalt folkevalgt nivå kan bidra med viktige vurderinger av ulike lokaliseringalternativer for statlige arbeidsplasser. Større regioner vil forenkle en slik medvirkningsprosess, samt bidra til at vurderingene gjøres i en større geografisk og funksjonell sammenheng. Det vil vurderes egne bestemmelser om dette i *Retningslinjer for lokali-*

sering av statlege arbeidsplassar og statleg teneste-produksjon.

Prosjektmidler

Stortingsflertallet ba i sin innstilling (jf. Innst 333 S (2014–2015)) om vurderinger av muligheten for overføring av relevante prosjektmidler til regionalt folkevalgt nivå. I denne meldingen vurderes endringer i ansvar for prosjektmidler (tilskuddsmidler) innen fiskerihavner, kultur, kulturminner og friluftsliv.

Valg og endret regioninndeling

Ved valg til nytt regionalt folkevalgt nivå – *regionting* – vil det være naturlig å basere seg på de hovedprinsipper som i dag gjelder for fylkestingsvalg. I dag utgjør ett fylke én valgkrets. Én region

og én valgkrets vil fra starten av gi gode muligheter for å bygge opp en ny region og en ny felles regiontilhørighet. Frem mot lokalvalget i 2019 vil det utredes hvilke administrative og praktiske konsekvenser endringer i regionstruktur får for valggjennomføringen, og hvordan dette kan møtes på best mulig måte.

Hvilke konsekvenser endringer i regionstruktur får for stortingsvalg, vil vurderes grundig. Dersom det skal gjennomføres endringer i Grunnloven, vil en ny valgordning til Stortinget kunne tre i kraft først i 2025. Regjeringen vil se nærmere på hvordan stortingsvalget i 2021 kan gjennomføres ved endringer i regionstrukturen, og vil komme tilbake til Stortinget om dette samtidig med forslag til ny regionstruktur våren 2017. Her vil det også redegjøres for muligheten til å beholde dagens fylkesgrenser som valgdistrikt til Stortinget.

Del I
Utgangspunktet for regionreformen



Figur 2.1

2 Samfunnsutvikling krever helhetssyn

Helhetlig samfunnsutvikling er viktig for at vi skal nå de mange og ofte motstridende målene for samfunnet vårt. Dette er krevende å gjennomføre fordi oppgaven ikke lar seg løse av én enkelt aktør eller sektor alene, og fordi den ikke kan løses på samme måte over hele landet.

Det er kombinasjonen av regionale forskjeller, forvaltningens sektorinndeling og oppgavens kompleksitet som begrunner hvorfor en helhetlig samfunnsutvikling kan utøves effektivt på regionalt nivå.

2.1 Komplekse utfordringer

Vårt velferdssamfunn har en rekke oppgaver som skal løses og tjenester som skal tilbys. Samtidig som oppgavene til forvaltningen har økt, har samfunnet blitt mer komplekst. Stadig flere oppgaver krever innsats på tvers av sektorer for å kunne løses tilfredsstillende. En helhetlig, strategisk samfunnsutvikling krever at ulike prioriteringer og tiltak drar i samme retning.

Nasjonale mål for samfunnsutviklingen er definert innenfor ulike sektorer. Sektorinndelingen gir grunnlag for spesialisering og god kompetanse, og medvirker til utvikling og gjennomføringen av offentlig politikk. Sektorvis politikkgjennomføring kan imidlertid også føre til at gode tiltak ikke alltid harmonerer med hverandre.

Ansvar for viktige samfunns mål – som for eksempel næringsutvikling og bærekraftig utvikling, folkehelse, klima og klimatilpasning, velfungerende bo- og arbeidsmarkeder – kan ikke defineres som sektoransvar. Det samme gjelder dagsaktuelle utfordringer knyttet til blant annet byvekst, omstilling i norsk næringsliv, flyktnings situasjonen og integrering. Håndteringen av sentrale utfordringer i dagens samfunn krever innsats på tvers av sektorer. Ingen aktør sitter alene med løsningen.

Tradisjonelt har nye utfordringer blitt løst ved at de har blitt lagt til en allerede etablert sektor eller ved å opprette en ny sektor. Med nye, grenseoverskridende samfunnsutfordringer har dette blitt vanskeligere. Slike gjenstridige problemer er

vanskelig å definere og avgrense. De krever dermed innsats på tvers av sektorene og forvaltningsnivåene (Hofstad og Hanssen 2015).

Gjennomføring av nasjonal politikk er en betingelse for, og er avhengig av, lokal og regional utvikling. Gjennomføring av nasjonal politikk krever derfor avveininger på lokalt og regionalt nivå, fordi det er der man har kunnskap om lokale og regionale særtrekk og fortrinn.

2.2 Sektorisert forvaltning

Samordningsutfordringene i offentlig forvaltning er lenge blitt påpekt. De ble trukket frem i den første Maktutredningen (NOU 1982: 3) og i den andre utredningen fra Hovedkomiteen for lokalforvaltningen (NOU 1988: 38). Betydningen av samordning sto sentralt i Christiansen-utvalget (NOU 1992: 15), Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000: 22), Distriktskommisjonen (NOU 2004: 19) og i de fleste senere utredninger om regionalt folkevalgt nivå. Planlovutvalgets to rapporter (NOU 2001: 7 og NOU 2003: 14) understreker også behovet for å se sammenhengen mellom sektorene i offentlig forvaltning.

Offentlig forvaltning har gjennomgått en rekke reformer de siste tiårene. Den siste maktutredningen beskriver hvordan offentlig forvaltning er endret fra en hierarkisk til en mer fragmentert og horisontal struktur (Tranøy og Østerud 2001). Dette påvirker hvordan de ulike sektorene håndterer nye, sektorovergrepene og komplekse utfordringer, som for eksempel klimatilpasning og omstilling. Oppsplitting av tidligere enhetlige organisasjoner til nye organer og etater med ulikt ansvar, krever koordinering og samordning for å løse komplekse utfordringer. Manglende evne til samordning mellom ulike etater har vært trukket frem som en av de største utfordringene i tiden fremover (Dahle 2011).

Sektororganisering gir gode forutsetninger for effektivisering internt i de enkelte sektorene, men gjør det vanskeligere å løse oppgaver på tvers av sektorer. På nasjonalt nivå kan det være utfordrende å gjøre gode politiske avveininger mellom

Boks 2.1 Klimatilpasning

Et eksempel på et gjenstridig eller komplekst problem er klimatilpasning. Håndtering av denne samfunnsoppgaven krever koordinering av innsats på ulike forvaltningsnivåer og av et spekter av aktører. Et grunnleggende prinsipp er at ansvaret for klimatilpasning ligger til den aktøren som har ansvaret for en oppgave eller funksjon som blir berørt av klimaendringer. Klimaendringenes lokale karakter plasserer kommunene i en førstelinje i møte med disse. På nasjonalt nivå er Klima- og miljødepartementet tillagt ansvaret for å sikre regjeringens helhetlige arbeid med klimatilpasning. Miljødirektoratet bistår departementet i dette arbeidet. Sektormyndighetene har et selvstendig ansvar for å

sikre klimatilpasning i egen sektor. Sentrale statlige aktører er Miljødirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap og fylkesmannen. Fylkeskommunen har ansvar for å påse at hensynet til klimaendringer er vurdert og fulgt opp i kommunale arealplaner, og har virkemidler gjennom plan- og bygningsloven for å legge rammer for kommunenes arealdisponeringer. Det er ikke geografisk sammenfall mellom kommunegrensene og hvordan klimaendringene rammer, som for eksempel ved en flom. Håndtering av klimaendringer krever samarbeid mellom kommuner, og mellom aktører på ulike forvaltningsnivåer som har ulik regional inndeling.

Boks 2.2 Samordnet areal- og transportplanlegging

Planlegging i større kommuneoverskridende byområder er et annet komplekst samfunnsområde. Stortinget har inngått et klimaforlik som skal legges til grunn for all samfunnsplanlegging; nasjonalt, regionalt og kommunalt. Klimaforliket forutsetter at all vekst i persontransporten skal tas gjennom kollektivtrafikk, sykkel eller gange. Det får konsekvenser for lokalisering av ny boligbygging, hvordan transport tilrettelegges og dermed for hvordan arealer anvendes. Mange aktører og interesser på ulike nivåer må samarbeide for å komme frem til gode, samordnede løsninger. Mange fylkeskommuner har utarbeidet regionale areal- og transportplaner. Et eksempel på en nylig ved-

tatt regional plan er Oslo og Akershus felles plan for areal og transport. Planen er resultat av en bred politisk og faglig prosess. Prosessen har vist at veksten kan bli en mulighet for å nå målene om en mer konkurransedyktig og bærekraftig region, dersom stat, fylkeskommuner og kommuner samordner sin areal- og transportpolitikk i tråd med planen. Planen legger opp til et mer konsentrert utbyggingsmønster og en større satsing på kollektivtransport, sykkel og gange. Effekten av planen forutsetter god forankring og at både kommunene, fylkeskommune og staten følger opp den enigheten som man har kommet frem til gjennom planprosessen.

legitime, men motstridende mål. Avveininger og prioriteringer gjøres i mange tilfeller gjennom beslutninger i enkeltsaker – eksempler kan være reguleringsplaner, kraftkonsesjoner, drifts- og utslippstillatelser og trasévalg for veier. Samordning og avveining mellom sektorinteresser og ulike nasjonale mål i enkeltsaker kan være både tid- og ressurskrevende. Spørsmålet er også i hvilken grad helheten og den overordnede måloppnåelsen ivaretas godt nok – og på lang sikt.

I tillegg til at den sektordelte forvaltningen har vokst i omfang, er det opprettet nye regionale strukturer som ikke samsvarer med fylkesgrensene. De statlige regioninndelingene varierer fra sektormyndighet til sektormyndighet. Dette gjør den regionale samordningsrollen for både fylkesmannen og fylkeskommunen ekstra krevende (Hansen m.fl 2006, Hanssen m.fl 2014, Nilsen og Langset 2015).

Boks 2.3 Kompetanse – tilpasning til arbeidslivets behov

Kompetansepoltikkens viktigste mål er å bidra til god tilgang på kompetent arbeidskraft. Et høyt og relevant kunnskaps- og kompetansenivå i hele befolkningen er en forutsetning for vekst, innovasjon og omstilling i hele landet. Økende omstillingsutfordringer i næringslivet innebærer større krav til etter- og videreutdanning. Tilgangen på kompetent og relevant arbeidskraft varierer regionalt. For mange bedrifter er det en stor utfordring å arbeide systematisk med kompetanseheving. Mange bedrifter har problemer med å skaffe rett kompetanse til å utvikle og utløse vekstpotensialet i virksom-

heten. Det går ut over bedriftenes konkurransevne. Kompetansepoltikken utspiller seg i skjæringspunktet mellom utdannings-, arbeidsmarkeds-, nærings- og regionalpolitikken. Den er avhengig av oppgaver, ansvar og virkemidler fordelt på en rekke aktører: innen ulike sektorer og på ulike nivåer i forvaltningssystemet, partene i arbeidslivet, enkeltbedrifter og andre kompetansepoltiske aktører. For å nå målene i kompetansepoltikken er det behov for tett samarbeid om utvikling av strategier og prioriteringer, tiltak og virkemidler.

2.3 Samfunnsutvikling som bygger på regionale fortrinn

Regjeringen vil legge til rette for vekst i hele Norge. Den nasjonale konkurransevnen er avhengig av et næringsliv som kan konkurrere på globale markeder. Bedrifter er igjen avhengig av at regionen kan tiltrekke seg kompetent arbeidskraft, enten det er personer med høyere utdanning eller bransjespesifikk fagarbeider- og produksjonskompetanse. Det krever at hver region realiserer sitt potensial. Hva potensialet består i, varierer fra region til region. Norge er et land preget av store variasjoner i næringsstruktur, ressursgrunnlag, infrastruktur og kompetanse. Det er behov for en politikk som tar utgangspunkt i regionale muligheter og potensialer, basert på lokalt kjennskap og initiativ.

Regionene er forskjellige både geografisk og ressursmessig, men også fordi de er formet av sine historiske utviklingsløp. Over lang tid har de regionale kulturene vokst frem i et samspill mellom samfunns- og næringsutvikling. Dette påvirker den videre utviklingen. Måten ting er blitt gjort og gjøres på, og de naturgitte og ressursmessige betingelsene regionalt, påvirker den fremtidige utviklingen. Regionens langsiktige utvikling henger derfor sammen med evnen til å skape nytt ved å bygge videre på det som allerede finnes. Kjennskap til regionens særtrekk, styrker og svakheter er derfor sentralt når politikk skal

omsettes i konkrete planer, virkemidler og handling.

Regjeringen ønsker derfor å legge til rette for en samfunnsutvikling som utløser vekst i hele landet basert på regionale fortrinn og forutsetninger. En slik politikk forutsetter et helhetssyn på tvers av sektorer.

En forutsetning for levedyktige bo- og arbeidsmarkeder er at folk med relevant kompetanse ønsker å bo og arbeide der. Gode betingelser for folk og næringsliv gir attraktive regioner. Sett fra innbyggernes og bedriftenes ståsted, har summen av forhold som utdannings- og kompetansenivået, bo- og leveforhold, kultur og kommunikasjon avgjørende betydning for trivsel og vekst. Regioner er forskjellige med hensyn til hvilke ressurser de har og hva som gjør dem attraktive, og må derfor skape ulike strategier for vekst og utvikling. De regionene som klarer å utnytte sine spesielle fortrinn til å skape attraktive arbeidsplasser og lokalsamfunn, vil ha best utviklingsmuligheter. Gode tjenestetilbud, som skoler, barnehager og kulturtilbud, har positiv effekt på befolkningsutviklingen. Det samme har boligutvikling og kvalitet i det offentlige rom (Isdahl 2012).

Det finnes ikke én strategi for regional utvikling som vil kunne fungere i alle landets regioner. Skreddersydde regionale strategier som tar utgangspunkt i regionens særtrekk, har større potensial for å lykkes. Regional tilpasning vil også kreve ulik vektlegging av sektorhensyn.

3 Regionenes samfunnsutviklerrolle

Fylkeskommunene er både tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere og samfunnsutviklere. Deres roller og funksjoner har endret seg siden etableringen av den nye fylkeskommunen. Reformen i 1975–1977 skulle styrke fylkeskommunen som demokratisk arena og som tjenesteprodusent. Gjennom endringene i fylkeskommunens oppgaver i første halvdel av 2000-årene ble ansvaret for tjenesteoppgaver som spesialisthelsetjenesten og barnevern, overført til staten. Samtidig har samfunnsutviklerrollen blitt vektlagt, for eksempel ved at fylkeskommunen har fått ansvaret for å forvalte regionale utviklingsmidler. Forvaltningsreformen i 2010, som blant annet ga fylkeskommunene ansvar for hoveddelen av tidligere riksveger, styrket den regionale samfunnsutviklerrollen ytterligere.

Samfunnsutviklerrollen innebærer ansvar for å skape en helhetlig og ønsket utvikling i egen region. Denne rollen er sentral for mellomnivåets funksjon i forvaltningssystemet. Samfunnsutvikling handler om summen av innsats rettet mot klima og miljø, folkehelse, kompetanse, kultur, ressursforvaltning, samferdsel og næringsutvikling.

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Norsk institutt for by- og regionforskning gjennomgått litteratur og tidligere utredninger for å tydeliggjøre hva en regional samfunnsutviklerrolle innebærer og hva som må til for å videreutvikle den (Hofstad og Hanssen 2015). I arbeidet er det lagt vekt på hvordan rollen kan utvikles gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging. Hofstad og Hanssen (2015) mener en regional samfunnsutviklerrolle kan oppsummeres i følgende tre hoveddimensjoner (se figur 3.1):

1. å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, tilpasset regionale og lokale forhold
2. å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn
3. å samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk

Departementet mener disse dimensjonene gir en nyttig inngang til å drøfte og utvikle nye folkevalgte regioner i tråd med målene for regionreformen.

Gi strategisk retning til samfunnsutvikling	<ul style="list-style-type: none"> – Avdekke og skape konsensus om regionens utfordringer – Etablere felles mål – Prioritere og velge strategisk retning for utviklingen – ut fra regionale og lokale forhold – Forankre hos alle relevante aktører – Bruke samfunns- og arealplanlegging som verktøy
Mobilisere ulike aktører med ressurser	<ul style="list-style-type: none"> – Mobilisere aktører med ressurser – privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn – Etablere mobiliserende (plan)prosesser – Stimulere til samarbeid, etablere arenaer og møteplasser – Fungere som nettverksnode, fasilitere og lede samarbeid/arenaer – Ha insentivordninger som stimulerer til samarbeid
Samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk	<ul style="list-style-type: none"> – Samordne og forplikte ulike sektormyndigheter – Samordne egne sektorer og planer – Benytte regional plan til å gi retning for og samordne offentlige aktører – Fungere som bindeledd mellom forvaltningsnivåer – Veilede

Figur 3.1 Dimensjoner ved den regionale samfunnsutviklerrollen og hva det innebærer for utøvelsen av rollen (Hofstad og Hanssen 2015)

3.1 Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen

Samfunnsutviklingsarbeidet er dynamisk og varierer både i tid og rom. Ønsker og strategier endres over tid og krever en politikk tilpasset det lokale og regionale terrenget. Det er behov for en samlet og akseptert forståelse hos de regionale aktørene av hvilke hovedutfordringer en region står overfor som grunnlag for fremtidig utvikling. I dette ligger det å fastsette felles mål for en helhetlig og ønsket regional utvikling. Dette krever avveining mellom kryssende interesser og hensyn, og god forankring. Å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen medfører også å prioritere noe og å nedprioritere noe annet. Å gjøre dette krever en legitimitet som folkevalgte organer allerede har i dag. Plan- og bygningsloven er et virkemiddel for å gjøre dette, med de åpne og involverende prosessene loven legger opp til.

3.2 Mobilisere ulike aktører

Et vesentlig element i samfunnsutviklerrollen er å mobilisere og koordinere kunnskap og ressurser fra statlige, fylkeskommunale, kommunale og private aktører. For folkevalgte regioner innebærer det å se egne og andres ansvarsområder i sammenheng og å utvikle sektorovergrepene perspektiver og tiltak. Det innebærer også å evne å mobilisere ressurser og kunnskap fra bedrifter, innbyggere og organiserte interesser innenfor arbeidsliv, kultur og sivilsamfunn. Mobilisering krever gode møteplasser, nettverk og partnerskap der de relevante aktørene – med virkemidler og ressurser – samles. Nettverkssamarbeid og partnerskap gir grunnlag for at ulike aktører får utfordret sine problem- og løsningsforståelser. Ofte fører det til at aktørene finner samarbeidsmuligheter de tidligere ikke har sett (Hanssen 2015).

3.3 Samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk

Manglende sammenfall mellom ulike statlige mål og prioriteringer oppleves først og fremst der effektene av politikken materialiseres – det vil si i regionene og lokalsamfunnene der folk bor og arbeider, og der bedriftene finner sitt virke. Det er også i møte med lokale og regionale forhold at behovet for tilpasning og avveining av ulike nasjonale mål og initiativer blir synlig. Regionalt folkevalgt nivå kjenner til lokale og regionale forhold

gjennom egne oppgaver, gjennom rollen som regional planmyndighet, og gjennom kontakt med både kommuner, næringsliv og andre regionale aktører og organisasjoner. Utfordringen er å vise sammenhengen mellom sektorinnsatsene på en tydeligere måte – for å bidra til avveining mellom ulike mål og til et samarbeid der både regionale mål og sektorpolitiske mål kan oppnås.

Statlige styringssignaler kan være motstridende når de skal gjennomføres på regionalt og lokalt nivå. Målkonflikter kommer til syne og spiller seg ut i regionale og lokale saker. Folkevalgte regioner er i en unik posisjon for å få til et samspill og partnerskap om felles satsinger. Statlige regionale aktører, som for eksempel Jernbaneverket, Statens vegvesen, Norges vassdrags- og energidirektorat, fylkesmannen og fiskeriforvaltningen, er viktige samhandlingsparter for samfunnsutvikling, og det samme er høyskoler og universiteter. Statlige prioriteringer bør ses i sammenheng og tilpasses de utfordringene som de ulike regionene står overfor.

3.4 Den regionale planleggingens rolle

Regional planlegging er et viktig verktøy for å utøve alle de tre aspektene ved samfunnsutviklerrollen: samordne, mobilisere og gi strategisk retning. Departementet mener regional planlegging i større grad kan brukes som sektorovergrepene og samordnende verktøy for samfunnsutvikling.

Prosessene rundt regional planlegging legger grunnlag for å bringe de nødvendige aktørene sammen og for å synliggjøre og avklare både motstridende og sammenfallende mål. Det handler både om avveining mellom ulike samfunnsinteresser og samordning mellom kommunene, regionene og staten. Den regionale planleggingen er også viktig for å tilpasse statlig politikk og nasjonale retningslinjer til lokale og regionale forhold og å sette dette i verk. I kapittel 5.1 står det mer om regional planlegging.

3.5 Folkevalgte organer med ansvar for samfunnsutvikling

Kommunene har ansvar for lokal samfunnsutvikling. Viktige kommunale samfunns- og utviklingsfunksjoner er å fastlegge utbyggingsmønster, steds- og sentrumsutvikling, sikre miljøhensyn, ivareta naturressurser og folkehelse, tilrettelegge for næringsutvikling og være ansvarlig for kommunale veier. Kommunenes utviklingsrolle dreier

seg dermed om å legge til rette og regulere betingelsene for viktige utviklingstrekk i kommunene. Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på sektor- og nivåoverskridende samarbeid med og mobilisering av aktører i og utenfor egen kommune. Plan- og bygningsloven er det viktigste instrumentet for lokal samfunnsutvikling.

Kommunene blir imidlertid ofte for små til alene å møte de regionale, grenseoverskridende utfordringene. Etter kommunereformen vil kommunene i større grad enn i dag kunne sammenfalle med funksjonelle samfunnsutviklingsområder, som blant annet kan legge til rette for mer samordnet areal- og transportplanlegging. Samtidig vil nær sagt hvilken som helst kommunestruktur innebære behov for kommuneoverskridende perspektiver på viktige utviklingsområder. Kommunene er en viktig alliansepartner for de folkevalgte regionene, og lokale og regionale interesser er drivende for samfunnsutviklingen.

Kommuner og regioner skal fortsatt være likestilte – og ha ulike oppgaver. De nye regionenes

fremste oppdrag er å samle kommuner og sektorer om samfunnsutviklingen på regionalt nivå, og å sørge for en politisk forankring av de strategier de arbeider etter.

Fordi samfunnsutviklingen må tilpasses lokale og regionale forutsetninger og behov, mener departementet det må være de folkevalgte organene som har hovedansvar for samfunnsutviklingsoppgavene. Både kommuner og folkevalgte regioner har faglige og økonomiske ressurser, er planmyndigheter og har legitimitet til å ta initiativer og bidra til sektor- og nivåoverskridende samhandling. Kommuner og folkevalgte regioner har derfor de nødvendige forutsetningene for å få til et samspill og partnerskap om felles satsinger. Kommunale og regionale planprosesser er åpne og gjennomsiktede. At folkevalgte har et ansvar for å legge til rette for samfunnsutvikling har også en demokratisk egenverdi og innebærer maktspredning. Begrunnelsen for et regionalt folkevalgt nivå sammenfaller dermed med regjeringens mål for kommunereformen om styrket lokaldemokrati og helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.

Del II
*Nye folkevalgte regioners rolle,
struktur og oppgaver*



Figur 4.1

4 Utgangspunktet er dagens fylkeskommuner

Regjeringen vil bygge videre på de roller, oppgaver og funksjoner fylkeskommunen har i dag. Samtidig vil departementet peke på at det regionale folkevalgte nivået har et potensial for i sterkere grad å utnytte handlingsrommet, ta regionalt lederskap og se egne sektorer og virkemidler i sammenheng.

4.1 Fylkeskommunens roller, oppgaver og arbeidsformer

Fylkeskommunene er tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere og samfunnsutviklere. Oppgaveporteføljen består både av lovpålagte oppgaver og myndighetsfunksjoner, og oppgaver og roller som fylkeskommunene selv har tatt initiativer til ut fra egne vurderinger og prioriteringer. De mest sentrale oppgavene som fylkeskommunen har i dag, er:

- videregående opplæring, herunder voksenopplæring
- drifts- og finansieringsansvaret for fagskolene
- samferdsel (fylkesveger, fylkesvegferger og kollektivtransport)
- kulturminnevern
- kultur, herunder forvaltning av spillemidler til idrettsanlegg og kulturbygg
- friluftsliv
- tannhelse
- vannforvaltningsmyndighet

- regional planmyndighet, som leder av regionale planprosesser, vedtaksmyndighet og innsigelsesmyndighet
- tildeling av tillatelser etter akvakulturloven til oppdrett
- deleierskap og utøvelse av eierstyring i Innovasjon Norge
- ansvar for regionale forskningsfond
- regional utvikling, herunder forvaltning av regionale utviklingsmidler og tildeling av bedriftsrettede midler til Innovasjon Norge

I all hovedsak er dette områder av stor betydning for samfunnsutviklingen i regionen. Fylkeskommunene er også veileder for kommunene, de ivaretar regionens interesser overfor nasjonale myndigheter og de deltar aktivt i internasjonalt arbeid innenfor sine ansvarsområder. De er også prosessledere og tilretteleggere for utviklingsarbeid. Videre er fylkeskommunene betydelige medeiere i bedrifter og samfunnsinstitusjoner. Eksempler på dette er kulturinstitusjoner, energiselskaper, transportselskaper og næringsparker.

Et viktig kjennetegn ved fylkeskommunens arbeidsformer er at politikkkutforming og oppgaveløsningen skjer gjennom nettverksbasert samhandling og samarbeid med kommunene, regional statsforvaltning, kompetanseinstitusjoner og frivillige og private aktører. Fylkeskommunene deltar i eller leder et bredt spekter av regionale partnerskap, nettverk og samarbeidskonstellasjoner.

Boks 4.1 Endringer i fylkeskommunens oppgaver som følge av kommunereformen

I Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* foreslo regjeringen at fylkeskommunens ansvar for tannhelse og myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/introduserte arter etter § 2 i forskrift om jakt- og fangsttider, kan overføres til kommunene. I tillegg ble det foreslått at de største kommunene kan få overført fylkes-

kommunens ansvar for videregående opplæring og kollektivtransport, etter nærmere angitte kriterier. Bortsett fra videregående opplæring, sluttet Stortinget i Innst. 333 S (2014–2015) seg til at større kommuner kan overta fylkeskommunens ansvar på disse områdene. Regjeringen tar sikte på å fremme en lovproposisjon for Stortinget om nye oppgaver til kommunene våren 2017.

ner. Samfunnsutviklingsarbeidet krever samarbeid med offentlige myndigheter som fylkeskommunen ikke har instruksjonsmyndighet over, og mobilisering av private aktører og lokale og regionale interesser. Samtidig forutsetter samfunnsutviklerrollen at fylkeskommunens egne ansvarsområder og virkemidler ses i sammenheng, at eksisterende handlingsrom utnyttes og at det gjøres regionale prioriteringer og avveining av ulike interesser.

4.2 Utnytte dagens handlingsrom og ta politisk lederskap

For å sikre helhetlig politikkutvikling som klarer å løse komplekse samfunnsproblemer, kreves det et tydelig politisk lederskap regionalt. Det betyr å ta initiativ og beslutte mål for utviklingen i regionen. For at de nye folkevalgte regionene skal bli sentrale aktører som tar et slikt helhetsgrep, må de vise vilje og evne til å gi politisk definert strategisk retning til samfunnsutviklingen (Hofstad og Hanssen 2015). Det forutsetter at regionpolitikkerne utnytter det potensialet og handlingsrommet som finnes, gir tydelige føringer for utviklingen og våger å gjennomføre regionale prioriteringer.

Flere undersøkelser viser at det er rom for at regionalt folkevalgt nivå kan ta et større ansvar for å gi en tydelig retning til samfunnsutviklingen (NOU 2000: 22, Knudsen m.fl 2005, Baldersheim m.fl 2009, Nilsen og Langset 2013). Fra fylkeskommunenes side handler dette om å prioritere det regionale utviklingsarbeidet, om politisk involvering og forankring av regionalt strategiarbeid, og om politisk vilje til å holde seg til den retningen som er valgt. Det handler også om vilje til å bruke de virkemidlene man har til å ha innvirkning på utviklingen i regionen som for eksempel ligger i plan- og bygningsloven, og bruk av gjennomføringsredskap som handlingsprogram og partnerskapsavtaler.

Hittil har fylkeskommunene lagt mest vekt på samfunnsutvikling i den regionale planleggingen, og mindre på arealpolitikk. I en del sammenhenger er det store forskjeller på fylkeskommunenes utnyttelse av den formelle legitimiteten som er gitt gjennom lovverket. Departementet vil peke på behovet for at de folkevalgte regionene utvikler en overordnet arealpolitikk, med arealkart, retningslinjer og i noen grad bruk av regionale planbestemmelser. Dette gjelder blant annet for kystsonen, fjellområdene og i byregioner.

Departementet mener regionpolitikkerne i større grad bør tydeliggjøre prioriteringer for sine

regioner som i sum anses hensiktsmessige for å ivareta en helhetlig samfunnsutvikling. Regionale politiske prioriteringer kan oppleves som utfordrende for enkeltkommuner eller ulike sektors primære interesser, men samtidig er det nettopp kommuneovergripende og sektorovergripende perspektiver som er nødvendig for å kunne fylle den regionale samfunnsutviklerrollen.

4.3 Intern sektorsamordning

God intern samordning mellom ulike ansvarsområder, oppgaver og virkemidler innad i fylkeskommunen er en viktig forutsetning for å fylle alle dimensjoner ved samfunnsutviklerrollen (Hofstad og Hanssen 2015). Å se helheten forutsetter at ulike politikkområder ses i sammenheng – som folkehelse, kompetanseutvikling, infrastrukturtiltak og næringsutvikling – slik at regionens egne prioriteringer og innsats drar i samme retning. Oppgavene er lagt til samme forvaltningsnivå, og regionene har dermed den formelle forankringen til å ivareta sektorsamordning internt.

Å se ulike politikkområder i sammenheng er en forutsetning for å kunne gi en tydelig retning for samfunnsutviklingen. God samordning internt påvirker også regionalt nivåes evne til å mobilisere for et bredt perspektiv på regional utvikling. Studier viser imidlertid at fylkeskommunene har et forbedringspotensial (Nilsen og Langset 2013, 2015, Svoldal m.fl 2015). Dersom regionalt folkevalgt nivå selv opptrer sektorisert og fremstår lite koordinert utad, hemmer det deres evne til å mobilisere andre aktører til å innta et tverrsektorielt perspektiv. Samordning og koordinering av offentlig innsats og virkemiddelbruk forutsetter at regionalt folkevalgt nivå selv er gode til å se egne sektorer og planer i sammenheng – både i utforming og oppfølging. Intern samordning og koordinering påvirker også hvilken rolle regionalt folkevalgt nivå kan spille overfor kommunene i deres lokale samfunnsutviklingsarbeid – gjennom veiledning og kunnskapsformidling (Svoldal m.fl 2015).

4.4 Internasjonalt engasjement

Internasjonalt samarbeid, erfaringsutveksling og politikkutvikling gir innspill til løsninger på regionale utfordringer. Fylkeskommunen veileder og mobiliserer privat sektor, kulturliv og kommuner til internasjonalt arbeid og deltakelse i EU-programmer. Gjennom sin deltagelse på ulike inter-

nasjonale arenaer, opptrer fylkeskommunen som døråpner og arenaskaper for kommuner, næringsliv, interesseorganisasjoner og frivillige organisasjoner. Alle fylkeskommuner er medeiere i ett av de seks regionale norske Europakontorene i Brussel. Siden 1996 har Norge og fylkeskommunene deltatt i Interreg-samarbeid (EUs territoriale samarbeid for å fremme sosial og økonomisk integrasjon over landegrensene) og i andre programmer gjennom EØS-avtalen.

Mange fylkeskommuner ser internasjonalt engasjement som en naturlig og integrert del av sitt oppdrag som regional samfunnsutvikler. Dette gjelder både innenfor regional politikken og på sektorområder med stor betydning for regional utvikling - som næringsutvikling, kompetanse og samferdsel.

Fylkeskommunene deltar i internasjonale organisasjoner og nettverk for å påvirke europeiske rammebetingelser av betydning for utvik-

lingen i egen region. Regionene kan være fullverdige medlemmer i europeiske nettverk og interesseorganisasjoner på politisk nivå, mens Norge som stat er begrenset til de formelle strukturene som gis av EØS-avtalen.

Globalisering og internasjonalisering visker ut skillelinjene mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk. Departementet mener det er viktig at regionalt folkevalgt nivå tar et tydelig ansvar for internasjonalt arbeid, gjennom deltakelse i europeiske nettverksorganisasjoner på politisk og administrativt nivå, og gjennom aktivt engasjement og deltakelse i europeiske programmer og prosjekter. Regionstørrelse og kapasitet betyr mye for deltakelse i europeiske programmer og for hvor attraktive man er for europeiske partnere. Med bedre kapasitet og større kompetansemiljøer vil internasjonalt arbeid også kunne spille en mer sentral rolle i regionenes oppgaveløsning.

5 Samspillet i forvaltningen

Nye folkevalgte regioner skal fylle en tydeligere samfunnsutviklerrolle. Dette forutsetter at staten vurderer sin rolle overfor regionene. Statlige myndigheter på regionalt nivå er avgjørende aktører for utviklingen i den enkelte region. Mange departementers styring er innrettet mot å sikre effektiv sektorstyring, og tar ikke alltid hensyn til den helheten som sektorpolitikk og sektorprioriteringer inngår i. Dette reduserer regionenes mulighet til å gjennomføre planer og prioriteringer.

Regional tilpasning av statens virkemidler, ressurser og oppgaver innebærer at regionale prioriteringer tas hensyn til når nasjonale prioriteringer gjøres. Det er også et spørsmål om å gi den regionale statsforvaltningen et handlingsrom til å bidra til regionale prioriteringer og løsninger i det regionale partnerskapet.

5.1 Utvikling av regional planlegging

5.1.1 Behov for regional planlegging

Planlegging og prioriteringer innenfor en kommune og innenfor statens virksomhet har ofte vesentlig betydning utover kommunegrensene og sektorområder. For eksempel har lokalisering av statlige virksomheter og statlige prioriteringer av infrastrukturtiltak betydning for den samlede regionale utviklingen. Tilsvarende har en kommunes tilrettelegging for bolig- og næringsområder konsekvenser for transportstrømmer og transportbehov utover kommunens grenser. For å oppnå effektiv og bærekraftig arealbruk og et hensiktsmessig utbyggingsmønster er det nødvendig å se flere kommuner og sektorer under ett.

Regional planlegging skal legge til rette for at kommune- og sektoroverskridende utfordringer og oppgaver underlegges politisk avveining og prioritering i en større sammenheng enn de enkelte kommunene. Den regionale planleggingen skal også tilpasse nasjonal politikk til lokale og regionale forhold. Regional tilpasning gir nasjonal politikk en regional merverdi ut fra forutsetninger og muligheter i de ulike regionene.

5.1.2 Regional planlegging er samfunnsutvikling

Regional planlegging omfatter de tre hoveddimensjonene ved samfunnsutviklerrollen; å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn og å samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.

Regionalt folkevalgt nivå skal ta initiativ til samarbeid og lede partnerskapsbaserte planprosesser i sin region. Dette bringer sammen arbeidslivets parter, næringslivsorganisasjoner, institusjoner for høyere utdanning, statlige etater, frivillige organisasjoner og kommunene i en felles prosess. Hensikten er å avklare målene for den regionale utviklingen og valg av strategier og tiltak for å nå dit. Den formelle rammen for dette arbeidet ligger i plan- og bygningsloven. Politisk lederskap er også å skape oppslutning om mål, strategier og tiltak, slik at alle bidragsytere trekker i samme retning. Dette fungerer best når motstridende hensyn avklares underveis, slik at det blir færre konflikter i gjennomføringen av tiltakene.

Regional plan skal være et felles regionalt plan-dokument som alle relevante aktører bør stille seg bak. Departementet mener at planprosessene bør gjennomføres i partnerskap, slik at kommuner og stat får eierskap til planen. Dette forutsetter både en aktiv og tydelig folkevalgt region og bred deltakelse i planleggingen fra regionale statlige organer og kommunene.

5.1.3 Departementets vurdering

Mer forpliktende regional planlegging

Departementet mener at plan- og bygningsloven ikke fullt ut utnyttes for å få kommuner og statlige myndigheter til å involvere seg i utarbeiding og oppfølging av regionale planer. Regional statsforvaltning har plikt til å delta i den regionale planleggingen.

Enkelte av virkemidlene i plan- og bygningsloven benyttes i for liten grad. Et eksempel på dette

Boks 5.1 Plan og bygningslovens bestemmelser om regional planlegging

Etter plan- og bygningsloven (pbl.) (§ 3-4.1) skal regional planlegging stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region. Planleggingen skal samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Regional planmyndighet (i dag fylkeskommunene) skal minst en gang i hver valgperiode utarbeide en regional planstrategi (pbl. § 7-1). Planstrategien skal inneholde et overordnet utviklingsmål for regionen, og med en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp. Den skal også beskrive prosesser for medvirkning i planarbeidet. For å ivareta nasjonale og regionale hensyn kan regional planmyn-

dighet fastsette regionale planbestemmelser knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan (pbl. § 8-5). Bestemmelsene kan binde arealbruken i et nærmere avgrenset geografisk område for inntil ti år.

Regional planmyndighet skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver (pbl. § 3-2). Statlige organer og kommuner har rett og plikt til å delta i den regionale planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak (pbl. § 8-3). Videre skal regional plan legges til grunn for regionale organers virksomhet, for kommunal planlegging og for statlig planlegging og virksomhet i regionen (pbl. § 8-2).

er regionale planbestemmelser. Fylkeskommunene utnytter den formelle legitimiteten de har gjennom lovverket i ulik grad, for eksempel når det gjelder å ta initiativ til sektorsamordning gjennom regional planlegging.

Departementet vil sikre en god og helhetlig samordning og utvikling innenfor regionene og bidra til mest mulig effektiv ressursbruk. Derfor er det behov for å styrke den regionale planleggingen. Departementet mener også at regionalt folkevalgt nivå må bruke plan- og bygningsloven mer aktivt som verktøy, for å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen. Alle relevante aktører bør mobiliseres i de regionale planprosessene, slik at regionale planer blir sektorsamordnende, grenseoverskridende og tilpasset lokale og regionale behov.

Departementet mener videre at regional planlegging bedre vil kunne bidra til samordning og regional tilpasning av nasjonal politikk dersom planene gjøres mer forpliktende. Forpliktelse i denne sammenhengen handler på den ene siden om statens og kommunenes involvering og medvirkning ved utarbeidelse av regionale planer, og på den andre siden om oppfølging av planer både i kommunene og staten. Mer forpliktende regionale planer vil kunne gi tidligere avklaring og avveining i konflikter, større forutsigbarhet for kommunene og private aktører, redusere behovet for statlige planer og styrke den lokale forankringen.

En forutsetning for dette er at statlige sektormyndigheter og virksomheter deltar aktivt og for-

pliktende i planarbeidet. Det er behov for å tydeliggjøre statlige organers ansvar og plikt til å delta i planprosessene, og til å følge opp vedtatte planer. Staten vil derfor gi tydelige signaler til regionalt folkevalgt nivå om nasjonale hensyn og problemstillinger i forkant av de regionale planprosessene. Da vil ulike interesser kunne avveies og bli innarbeidet i den regionale planen. Plan- og bygningslovens bestemmelser legger til grunn at dersom kommuner og regional statsforvaltning ikke deltar i planleggingen, vil de miste muligheten til å ha innvending til regional plan, på samme måte som muligheten til å komme med innsigelser til lokale planer bortfaller når kravet til deltakelse ikke har vært oppfylt. Nasjonale sektorplaner, som for eksempel verneplaner og transportplaner, må så langt det lar seg gjøre, koordineres med regionale interesser gjennom regionale planprosesser.

I praksis bør statlig oppfølging av regionale planer blant annet innebære at nasjonale myndigheter gir regional statsforvaltning handlingsrom til å følge opp regionale planvedtak, for eksempel knyttet til lokalisering eller prioriteringer av tiltak staten har et ansvar for. Det krever at man på nasjonalt nivå er kjent med regionale prioriteringer og/eller at regional statsforvaltning får større handlingsrom og dermed myndighet til å følge opp regionale planer.

Departementet vil vurdere hvordan regional planlegging kan gjøres mer forpliktende for regionalt folkevalgt nivå, for kommunene og for de regionale statlige aktørene som deltar i prosessene. Dette forutsetter større og færre regioner.

Målet er økt effektivitet i den samlede planleggingen. Sametinget skal inviteres til å delta aktivt i arbeidet med regionale planprosesser i regioner som omfatter tradisjonelle samiske områder.

For å sikre at ulike mål og interesser avstemmes tidlig i de regionale planprosessene og sikre tidlig og forpliktende statlig involvering, vil departementet også legge til rette for regelmessige møter mellom regionalt folkevalgt nivå, berørte departementer og relevante underliggende etater i forberedelsene av de regionale planstrategiene. Slike møter kan skape forståelse for og enighet om sentrale spørsmål i forkant av prosesser som krever deltakelse fra flere aktører, og kan bidra til å forebygge konflikter i senere planprosesser. Dette kan gi økt effektivitet i den samlede planleggingsinnsatsen. I regioner som omfatter tradisjonelle samiske områder, skal Sametinget inviteres til slike møter.

Departementene vil pålegge sine underliggende etater aktiv og forpliktende deltakelse i regionale planprosesser, og at de deltar som aktive partnere ved oppfølging av planene, også gjennom avtaler.

Departementet vil vurdere hvordan samspeilet mellom Sametinget og regionalt folkevalgt nivå kan videreutvikles for å styrke den regionale planleggingen i og på områder med samiske interesser.

Regional planlegging og kommunene

Tydelige regionale planer utarbeidet i partnerskap med stat og kommuner, kan bidra til å skape større forutsigbarhet for den enkelte kommunes planarbeid.

Regionale planprosesser skal kjennetegnes av partnerskap, for å skape eierskap til planen. Det forutsetter både en aktiv og tydelig folkevalgt region og bred deltakelse fra kommunene i regionen. Involvering og deltakelse vil bygge opp under den regional planens legitimitet og gi aksept for oppfølging hos ulike aktører. Dette forutsetter at regionalt folkevalgt nivå arbeider aktivt opp mot kommunene for lokal forankring av regionale mål og planer.

Kommunene og de folkevalgte regionene er sideordnede organer. Lokaldemokratiet står sterkt i Norge, og kommunene har stor legitimitet. Kommunenes oppgaver og roller skal videreutvikles og styrkes. Regjeringen vil videreføre kommunenes ansvar både for lokal samfunnsutvikling og arealplanlegging. Regjeringen har understreket at det skal legges større vekt på lokaldemokratiet når innsigelser vurderes til kommunale arealplaner. Folkevalgte regioner vil fort-

satt kunne gi innsigelse til kommunale arealplaner, men det samme kravet om vektlegging av lokaldemokratiet vil gjelde for dem. Avgjørelsene av innsigelser skal fortsatt ligge til departementet. Regionale planer og regionale planbestemmelser skal kunne bringes inn til departementet dersom en kommune har vesentlige innvendinger mot planen eller den regionale planbestemmelsen.

Regional planlegging og fylkesmannens samordningsrolle

Fylkesmannens samordningsrolle er nært knyttet til regional planlegging gjennom embedets deltakelse i planprosesser og oppfølging av regionale planer. De folkevalgte regionene utarbeider regional planstrategi og leder arbeidet med regionale planprosesser. I disse prosessene forutsettes det at regional statsforvaltning, inkludert fylkesmannen, deltar aktivt. Ulike deler av staten har ansvar for å ivareta nasjonale og/eller sektorfaglige perspektiver og formidle disse inn i planprosessen. Fylkesmannen har her en rolle i å mobilisere relevante statlige interesser, og å bidra til å samordne og avklare eventuelt motstridende statlige interesser i det regionale planarbeidet.

De folkevalgte regionene vedtar regionale planer etter forutgående prosesser og dialog med den regionale statsforvaltningen og kommunene. De folkevalgte regionene vil måtte ivareta et helhetssyn i planprosessen og balansere kommunale og statlige interesser, utover de regionalpolitiske hensyn som ønskes ivaretatt. Departementet forventer at staten fremstår med tydelige signaler tidlig i prosessene.

Fylkesmannen har et selvstendig ansvar for å følge opp føringene som er gitt i regional plan, på sine områder. En viktig intensjon med regional plan er å skape forutsigbarhet for kommunene. Planene danner også innsigelsesgrunnlag til kommunale planer for både staten og regionalt folkevalgt nivå. Tilsvarende er regional plan innsigelsesgrunnlag for både fylkesmannen og regionalt folkevalgt nivå overfor andre statlige aktører, i for eksempel utbyggingssaker.

I den grad kommuner ikke følger opp retningslinjene i regionale planer, vil fylkesmannen og øvrig regional statsforvaltning kunne fremme innsigelser i medhold av sektorlovgivning og sektorinteresser, forutsatt at disse interessene har kommet tidlig og tydelig frem i løpet av planprosessen (jf. pbl. § 5-5). Ved vurdering av kommunale planer skal staten legge vekt på lokaldemokratiet, og innsigelser skal begrenses til behovet for ivaretagelse av regionale og nasjonale hensyn.

Forpliktende utviklingsavtaler

Det utvikles nå en modell for oppfølging av regionale planer innenfor samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging gjennom forpliktende avtaler. Regjeringen vil at forpliktelsene knyttet til arealbruk i bymiljøavtalene skal følges opp gjennom byutviklingsavtaler – i første omgang for de fire største byområdene Oslo/Akershus, Bergens-, Trondheims-, og Stavanger-området. Slike byutviklingsavtaler skal være et verktøy for å formalisere et forpliktende samarbeid om oppfølging av tiltakene i handlingsprogrammene til regionale bolig-, areal- og transportplaner. Avtalene skal forplikte statlige myndigheter, fylkeskommuner og de kommunene som inngår som avtaleparter. Avtalene skal være et verktøy som sikrer avklaringer mellom berørte aktører, og som tydeliggjør hva som er forventet av aktørene med hensyn til oppfølging av planvedtak og handlingsprogram.

Prinsippet som byutviklingsavtalene bygger på, kan anvendes også på andre regionale planer, der måloppnåelse avhenger av koordinert og samordnet prioritering og innsats fra flere sektorer, nivåer og aktører. Etersom dette er et verktøy under utvikling, vil det være formålstjenlig å bygge på den erfaringen som fortløpende gjøres med denne avtaleformen.

Departementet vil, etter å ha høstet noe erfaring med byutviklingsavtaler, vurdere å åpne for at rammeverket for slike avtaler kan anvendes for å sikre mer forpliktende oppfølging av regionale planer også på andre samfunnsområder og utenfor de største byene. Departementet ser for eksempel større omstillingsprosesser og knutepunktsutvikling som relevante områder å vurdere nærmere med hensyn til bruk av avtalemodeller, men i prinsippet skal de kunne knyttes til enhver regional plan.

Forholdet mellom regional plan og statlige plangrep

Regjeringsplattformen har mål om redusert planleggingstid for store samferdselstiltak. Regjeringen vil blant annet i større grad enn i dag ta i bruk statlig plan for å oppnå dette. Ordningen med konseptvalgutredning (KVU) og ekstern kvalitetssikring (KS1) av store statlige investeringer legger faglige føringer på valg av løsning. Samtidig mener regjeringen at det er nødvendig at planlegging av store infrastrukturtiltak ses i en større sammenheng. Investeringer i infrastruktur har samfunnsøkonomisk lønnsomhet og samfunnsutvikling som mål. Gode koblinger mot areal- og

samfunnsplanlegging på regionalt og kommunalt nivå er derfor viktig.

Departementet mener regionale bolig-, areal- og transportplaner også kan bidra til bedre regional og lokal forankring av konseptvalgutredninger for store statlige infrastrukturprosjekter. Regional plan kan bidra til å avklare regionale prioriteringer for samfunnsmålene for nye store infrastrukturtiltak, og se disse i sammenheng med arealspørsmål i et bredere perspektiv. På denne måten kan regionale planer bidra til at det utvikles mer helhetlige konsepter som samsvarer med de mål tiltakshaver har for investeringen.

En samferdselsinvestering er et viktig tiltak i samfunnsutviklingen. Gjensidig dialog mellom KVU-prosesser og regionale planprosesser knyttet til hovedlinjene i regional plan, om blant annet bolig-, areal- og transportutvikling, er nødvendig. Tett dialog mellom statlig og regionalt nivå er viktig for å realisere og optimalisere den langsiktige gevinsten av statlige investeringer.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil, i samarbeid med Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet, vurdere hvordan regional plan kan gi lokale og regionale avklaringer for KVU-arbeidet og planlegging av store statlige infrastrukturtiltak. Regional plan skal ikke legge bindinger på hvilke konsepter som utredes.

5.2 Utvikling av den politiske dialogen mellom region og stat

Departementet mener at en regionreform, med endringer i folkevalgte regioners rolle, struktur, virkemidler og oppgaver, legger grunnlag for videreutvikling av den overordnede politiske dialogen mellom regjering og regionalt folkevalgt nivå. Dette vil kunne styrke politikktutviklingen både i regionene og nasjonalt. Målet bør være at nasjonal politikk og regional politikk virker sammen og bygger opp om hverandre, slik at nasjonale og regionale mål nås. En politisk dialog er derfor også nyttig for å få frem målkonflikter mellom forvaltningsnivåene slik at disse kan håndteres. Dette er også viktig sett i lys av de folkevalgte regionenes rolle som planmyndighet. I de regionale planprosessene vil det kunne gjøres prioriteringer som kan få betydning for statens prioriteringer.

I dag foregår samarbeidet mellom de ulike sektordepartementene og det regionale folkevalgte nivået først og fremst i form av informasjonsutveksling, høringer og innspillmøter. Forskningsrådet har en strategisk dialog med fyl-

keskommunene og regionale kompetanseaktører i regionene. Et annet eksempel er fylkeskommunenes deltakelse i prosessen rundt utforming av Nasjonal transportplan. Det er også noen faste samarbeidsarenaer:

- Regjeringen arrangerer årlig en *kontaktkonferanse* (RKK) med fylkeskommunene og Sametinget. Hensikten er å vedlikeholde, utvikle og styrke dialogen og samarbeidet mellom regjeringen og fylkeskommunene om viktige temaer for regional utvikling. Regjeringen og fylkeskommunene blir enige om hvilke temaer det er viktig å drøfte det enkelte år. I 2015 var temaene for eksempel kommune- og regionreform, kollektivtransport, areal- og klimatilpasning og utdanning. På konferansen gis det mulighet til dialog mellom forvaltningsnivåene; regjeringen kan orientere om ulike initiativ og politiske prosesser og fylkeskommunene og Sametinget får mulighet til å gi innspill.
- *Konsultasjonsordningen* er regjeringens arena for dialog med kommunesektoren om makroøkonomiske forhold og enkeltsaker knyttet til det økonomiske opplegget for kommunesektoren i statsbudsjettet. Andre saker som er viktige for kommunesektoren blir også tatt opp, som for eksempel når det settes i verk store reformer eller det skjer endringer i oppgaver, forvaltning eller organisering som får følger for kommunesektoren. Det er regjeringen og KS som er partene i ordningen. I tillegg til to årlige plenums møter og bilateral møtetrekke, består ordningen av bilaterale samarbeidsavtaler og rutiner for kostnadsberegninger og lovmedvirkning.
- *Europapolitisk forum* er et tredje eksempel på formalisert dialog mellom regjeringen, kommunesektoren og Sametinget. Forumet møtes to ganger i året. Det ledes av statssekretærene i Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Utenriksdepartementet, og er en arena for dialog om aktuelle europapolitiske temaer og aktiviteter og deres betydning for ulike forvaltningsnivåer og den samiske befolkningen.

Som en del av regionreformen, vil departementet gjennomgå formene for politisk dialog mellom stat/regjering og nye folkevalgte regioner. Den overordnede politiske dialogen og samhandlingen mellom staten og regionene bør utvikles slik at den tilpasses og støtter opp om de nye regionenes rolle og oppgaver.

Hvordan en slik ny dialog bør utvikles og hvilke formål den skal møte, vil bli drøftet med fylkeskom-

munene/KS. Departementet vil vurdere hvordan Sametinget kan trekkes inn i denne dialogen.

5.3 Fylkesmannens rolle og hovedfunksjoner

Fylkesmannens rolle og hovedfunksjoner, slik dette er beskrevet i fylkesmannsinstruksen og rolledokumentet for fylkesmannen, skal bestå. Fylkesmannen har ansvar for klage-, kontroll- og tilsynsoppgaver, beredskap, veiledning og rådgivning. Fylkesmannen har ansvar for å formidle statlige styringssignaler og bidra til gjennomføring av nasjonal politikk overfor kommunene innenfor de fagområder fylkesmannen har ansvaret for. Fylkesmannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylket. Fylkesmannen skal også arbeide for et best mulig samarbeid mellom kommunene, regionalt folkevalgt nivå og den regionale statsforvaltningen, og bistå statlige etater med behandlingen av spørsmål som tas opp med kommunene eller regionalt folkevalgt nivå.

Fylkesmannen er statens viktigste samordningsorgan på regionalt nivå. Samordning er et viktig element i embetets funksjon, ikke minst forbundet med rollen som bindeledd mellom sentralmakt og lokalstyre. Utbyggingen av den moderne norske velferdsstaten har skjedd gjennom sterke sektorvise fagorganer. Fylkesmannsembetet er det eneste regionale statlige organet med en egen fullmakt til og forventning om å ta samordningsinitiativ overfor andre statlige etater på samme nivå. Denne oppgaven er i hovedsak begrunnet ut fra ønsket om en effektiv statsforvaltning, samordningsbehov overfor kommunene og regionalt folkevalgt nivå, og forventningen om at fylkesmannen skal arbeide «til gagn og beste for fylket», jf. fylkesmannsinstruksen.

5.4 Forholdet mellom nye folkevalgte regioner og Sametinget

Samepolitikken bygger på at samene er et eget folk og urfolk med en egen kultur. Norske myndigheters politikk er avgjørende for vernet og utviklingen av samisk kultur. I Grunnlovens § 108 heter det da også at staten skal *legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv*. I Innst. 57 S (2014–2015) uttrykker en enstemmig komité at:

staten Norge er etablert på territoriet til to folk, samer og nordmenn, og at begge folkene har samme rett til og det samme kravet på å kunne utvikle sin kultur og sitt språk. Samene er et urfolk som har folkerettslig krav på et særlig kulturvern. Dette er nedfelt i Grunnloven § 108 [...].

Samepolitikken utvikles gjennom et nært samspill med Sametinget som samenes legitime folkevalgte organ. Når staten skal legge forholdene til rette for at samene kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv, innebærer det at Sametinget skal ha en sentral rolle i politikktutviklingen som kan påvirke samene. Det tradisjonelle samiske bruks- og bosettingsområdet strekker seg fra Hedmark til Finnmark. I tillegg er det en ikke ubetydelig samisk befolkning utenfor dette området som har rett til sitt kulturvern.

Folkevalgte regioner med en sterkere samfunnsutviklerrolle vil ha betydning for utviklingsmulighetene for samisk kultur. Mens regionalt folkevalgt nivå har legitimitet som folkevalgt organ, vil også Sametinget ha det samme når det gjelder det samiske samfunnet. Sametinget har også faglige ressurser knyttet til utfordringer og utviklingstrekk i det samiske samfunnet som regionalt folkevalgt nivå nødvendigvis ikke vil ha.

Regional planlegging, og ikke minst regional arealplanlegging, har en sentral plass i utviklingen av regionalt folkevalgt nivå sin samfunnsutviklerrolle. I visse deler av landet utgjør arealer og naturressurser et avgjørende grunnlag for samisk kultur og samfunnsliv. Å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv, er derfor en av oppgavene og hensynene som skal tas i all planlegging etter plan- og bygningsloven. Sametinget har innsigelsesmyndighet mot planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse (jf. pbl. §§ 3-1 bokstav c og 5-4 tredje ledd).

Det foreligger i dag samarbeidsavtaler mellom Sametinget og henholdsvis Finnmark fylkeskom-

mune, Troms fylkeskommune og Nordland fylkeskommune, samt en fellesavtale mellom Sametinget og fylkeskommunene Hedmark, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Nordland som dekker det sørsamiske området. Disse samarbeidsavtalene har hovedvekten på samarbeid om tjenesteytende oppgaver, og har lite oppmerksomhet mot samspill og samordning knyttet til prioriteringer og strategisk retning for samfunnsutviklingen.

I samepolitikken har hovedoppmerksomheten til nå vært knyttet til samspillet mellom statlige myndigheter og Sametinget. De siste ti årene har dette særlig vært knyttet til konsultasjoner om lover og administrative tiltak etter egne fastsatte prosedyrer. De fastsatte konsultasjonsprosedurene mellom statlige myndigheter og Sametinget er en konkretisering av de folkerettslige forpliktelsene staten har til konsultasjoner om lover og administrative tiltak som kan påvirke urfolk direkte. Disse prosedyrene favner imidlertid ikke regionalt og kommunalt nivå.

Samerettsutvalget har i NOU 2007: 13 *Den nye sameretten* foreslått å lovfeste myndighetenes plikt til å konsultere samiske interesser. Departementet arbeider med oppfølgingen av forslaget med sikte på å forankre konsultasjonsplikten for statlige myndigheter, fylkeskommunene og kommunene i lov. Sametinget konsulteres i arbeidet og fylkeskommunene og kommunene vil bli involvert gjennom KS.

Det er viktig med gode samspillsformer mellom regionalt folkevalgt nivå og Sametinget, av flere grunner: Sametingets rolle som folkevalgt organ med arbeidsfelt som overskrider grensene til de folkevalgte regionene, konsultasjonsplikten overfor samenes representative organ i alle saker som kan påvirke samene direkte, Sametingets myndighet etter ulike lover som plan- og bygningsloven, kulturminneloven, opplæringsloven og samelovens språkregler, samt Sametingets tilskuddsoppgaver for kultur og næring.

6 Større folkevalgte regioner er nødvendig

Regjeringen mener regionstrukturen må bygge opp under de folkevalgte regionenes evne og mulighet til å gi strategisk retning for samfunnsutviklingen, mobilisere på tvers av sektorer, nivåer og aktører og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk. Både stortingsflertallet og regjeringen mener en endring i regionstrukturen er et premiss for å utvikle nye folkevalgte regioner med en forsterket samfunnsutviklerrolle – og for overføring av nye oppgaver og ansvar.

6.1 Reformbehov, hensyn og kriterier

Dagens fylkesinndeling er nesten uendret siden midten av 1800-tallet. På samme måte som for kommunegrensene, går fylkesgrensene delvis på tvers av reisemønstre, bolig- og arbeidsmarkedsregioner og næringsstrukturer. Arealer og funksjonelle strukturer som bør ses i sammenheng, er i mange tilfeller langt større enn dagens fylker. Håndtering av sentrale samfunnsutfordringer krever utvidete geografiske perspektiver. Grensene til viktige regionale statlige samarbeidspartnere har blitt endret de siste ti-årene og sammenfaller ikke lenger med de politiske regiongrensene.

Stortinget fremhever at nye oppgaver til regionalt folkevalgt nivå forutsetter at prosessen fører til færre fylkeskommuner/regioner av en viss størrelse, jf. Innst. 333 S (2014–2015). Regjeringen mener forutsetningen for å innta en strategisk samfunnsutviklerrolle og møte samfunnsutfordringene er tett knyttet til regional struktur. Det gjelder både de nåværende fylkeskommunale oppgavene og fremtidig rolle og oppgaver for de folkevalgte regionene. Regionstrukturen må gjøre det mulig å se funksjonelle områder i sammenheng, og bygge opp under de folkevalgte regionenes evne og mulighet til å gi strategisk retning for samfunnsutviklingen, mobilisere på tvers av sektorer, nivåer og aktører og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk gjennom regional planlegging og utviklingsarbeid. En ny regionstruktur er et nødvendig grunnlag for en forsterket samfunnsutviklerrolle.

Departementet vil peke på seks fordeler ved en regionstruktur med større folkevalgte regioner, sammenliknet med dagens situasjon:

1. Større regioner vil kunne omfatte større og mindre byer, deres omland og distrikter. Større regioner vil omfatte flere strukturbyggende institusjoner som universiteter og høyskoler. De vil også kunne omfatte større transportknotepunkter og kommunikasjonsstrukturer, samt større bo- og arbeidsmarkeder. Både mulighetene og utfordringene blir mer sammensatte ved at flere innbyggere, flere hensyn og større mangfold av interesser, flere samarbeidsparter og større variasjoner i behov faller inn under regionens ansvarsområde. Samtidig gir dette rom for at flere politiske muligheter og utfordringer kan ses i sammenheng. Dette vil også vitalisere regiondemokratiet.
2. Større regioner kan se de ulike delene av større funksjonelle områder i sammenheng. De kan utvikle et overordnet utbyggingsmønster for bolig, næring og infrastruktur, sikre klima- og miljøhensyn og tilrettelegge for kultur-, kompetanse- og næringsutvikling i samarbeid med kommunene og regional statsforvaltning. Større regioner vil kunne øve innflytelse over og se større helhet i løsning av oppgaver som strekker seg over større geografiske områder, som for eksempel arealbruk, kommunikasjon og hvordan man møter kompetansebehovene i arbeidslivet. Større regioner legger til rette for et bedre koordinert transporttilbud og rasjonell lokalisering av tjenestetilbud der grensene i dag går gjennom sammenhengende tettsteder.
3. Fylkessammenslåing kan legge grunnlag for at de ulike stedene og kvalitetene i nye regioner kan utfylle hverandre. Nye regiongrenser kan også få som konsekvens at grensekommuner inngår i en ny politisk region som er mer relevant for dem enn i dag. Et større befolkningsgrunnlag vil også kunne bidra til bedre og mer effektiv tjenesteproduksjon, for eksempel med tanke på utvikling av kollektivtilbudet og videgående opplæring.

4. Større regioner har potensial for å utvikle sterkere fagmiljøer på flere områder, og dermed styrke sin kapasitet og kompetanse. Styrkede fagmiljøer vil støtte opp om regionpolitikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og samarbeidspartnere.
5. Fylkessammenslåing vil også innebære reduserte utgifter til administrasjon. Det kan frigjøres ressurser som for eksempel kan brukes til å styrke tjenestetilbudet til innbyggerne.
6. Større folkevalgte regioner vil i større grad legge til rette for bedre samordning og samarbeid med regionale statlige etater/aktører som i dag ikke følger fylkesgrensene. Større grad av sammenfall mellom folkevalgte regioners inndeling og statens regionale inndeling vil forenkle og forsterke potensialet for samhandling og samordning av innsats som bygger opp om en felles innsats for samfunnsutviklingen i en region.

Regjeringen foreslår derfor at følgende kriterier legges til grunn for den fremtidige regioninndelingen:

- Regionene bør utgjøre funksjonelle enheter. Sammenhengende bo- og arbeidsmarkeder bør som hovedregel ikke deles. Områder som næringsøkonomisk henger sammen bør ligge i samme region. Regioner som utgjør områder som kommunikasjonsmessig og næringsøkonomisk henger sammen, legger grunnlag for å ivareta nåværende og fremtidige oppgaver og roller, og vil gi forutsetninger for en helhetlig politikkutvikling som ivaretar regionenes fortrinn og bygger opp under vekstkraften.
- Et regionalt folkevalgt nivå som i større grad sammenfaller med kunnskapsinstitusjonenes og statlige infrastruktur- og ressursforvaltningsetaters inndeling, kan bedre legge til rette for samhandling og samordning av innsats. Regionene bør gjennom egne oppgaver, planlegging og utviklingsarbeid kunne ivareta et helhetssyn og vurdere ulike tiltak og konsekvenser opp mot hverandre. Muligheten for samhandling med næringsliv, kommuner og regional statsforvaltning er vesentlig for utøvelsen av samfunnsutviklerrollen.
- Regionene bør ha et innbyggergrunnlag som legger til rette for brede fagmiljøer med kapasitet og kompetanse til å ivareta nåværende og fremtidige oppgaver og funksjoner, og at innbyggere i alle deler av landet kan motta gode tjenester.

6.2 Ti folkevalgte regioner

Ut fra ovennevnte hensyn og kriterier mener regjeringen at landet bør deles inn i størrelsesorden ti folkevalgte regioner. En reform vil dermed kunne berøre samtlige fylkeskommuner og Oslo.

Regjeringen legger vekt på at ti regioner vil kunne redusere grenser som i dag splitter sammenhengende bo- og arbeidsmarkeder og andre funksjonelt sammenhengende områder. Ti regioner vil gi grunnlag for at alle de nye regionene kan omfatte strukturbyggende institusjoner, større og mindre byer, omland og distrikter. Med om lag ti regioner legges det til rette for brede fagmiljøer med kapasitet og kompetanse til å ivareta både nåværende og fremtidige roller og oppgaver.

En mindre justering av nåværende fylkesgrenser vil etter departementets mening ikke ivareta funksjonalitetsbehovet. Mange fylkeskommuner vil da fortsatt i liten grad sammenfalle med utfordringer knyttet til næringsutvikling, ressursforvaltning og samordning av areal- og transport. Mindre justeringer vil ikke legge til rette for en forsterket koordinering av samfunnsutviklingsoppgavene med regional statsforvaltning, og mange fylkeskommuner vil ikke kunne overta oppgaver der kravet til innbyggergrunnlag er en vesentlig faktor, for eksempel på kulturområdet.

Kontakten med og kjennskapen til lokalsamfunnene og regionens næringsliv er en nøkkelressurs for regionalt folkevalgt nivå. Med utvikling av 5–7 landsdelsregioner, mener departementet det vil bli mer utfordrende å ivareta hensynet til nærhet og dialog med kommuner og næringsliv.

Fylkeskommunene er i dag ulike – også når det gjelder utstrekning, reiseavstander og innbyggergrunnlag. Akershus har om lag seks ganger så mange innbyggere som Finnmark og Sogn og Fjordane. Finnmark er over 20 ganger så stort i utstrekning som Vestfold, og Nordland er 15 ganger større. Også etter en reform av regionstrukturen kan forskjellene mellom regionene bli store. Men slik er dette landet. Det er – og vil være – forskjeller.

6.3 Prosess for ny regional struktur

Regjeringen har som mål å gjennomføre kommunereformen og endringer i regionalt folkevalgt nivå samtidig, slik at både nye kommuner og ny regional inndeling kan iverksettes fra 1. januar 2020. Ved behandlingen av Innst. 333 S (2014–2015) var stortingsflertallet (H, Frp, V og Krf) *positive til at fylkeskommunene nå inviteres inn i kommunereformen, og at regjeringen vil legge fram*

proposisjoner om kommunereformen inkludert mellomnivået våren 2017.

Kommunal- og moderniseringsministeren inviterte i juli 2015 fylkeskommunene til å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker.

Departementet ber om at fylkeskommunene fatter vedtak innen 1. desember 2016. Departementet vil i samarbeid med KS legge til rette for dialog mellom fylkeskommuner, med sikte på at ulike strukturmodeller i samsvar med intensjonene i denne meldingen, blir drøftet før fylkeskommunene skal fatte endelig vedtak.

Etter at fylkeskommunene har gjort sine vedtak om fremtidig regional struktur høsten 2016, vil regjeringen foreta en samlet gjennomgang av situasjonen og vurdere regionstrukturen i lys av målene for reformen og kriteriene for regioninndelingen. Regjeringen tar sikte på å legge frem forslag for Stortinget til ny struktur for det regionale folkevalgte nivået våren 2017. Forslaget vil basere seg på fylkeskommunenes vedtak og regjeringens samlede vurderinger for en ny regionstruktur.

Departementet gir støtte til fylkeskommuner som gjør forpliktende vedtak om å utrede sammenslåing. Det utbetales en støtte på 200 000 kroner per utredning (prosjektstøtte), samt 200 000 kroner per deltakende fylke (fylkesstøtte). Støtten utbetales når det er gjort sammenfallende vedtak i de fylkeskommunene som ønsker å utrede sam-

menslåing. Det gis kun én fylkesstøtte per fylkeskommune. Departementet ønsker at fylkeskommunene også skal involvere innbyggerne i prosessene og vil bevilge 200 000 kroner per fylke i støtte til informasjon og folkehøring når fylkeskommunene har gjort vedtak om hvordan de planlegger å høre innbyggerne.

Departementet vil, i tråd med inndelingslova, gi kompensasjon for nødvendige engangskostnader som følge av sammenslåing av fylkeskommuner.

6.4 Statens regionale strukturer

Den regionale statsforvaltningen har sammensatte oppgaver og ulike roller i forvaltningen. Den regionale statsforvaltningen fungerer som tjenestetprodusenter, myndighetsutøvere, forvaltere av økonomiske tilskuddsordninger, veiledningsorganer og/eller infrastrukturutviklere. Regional statsforvaltning forvalter naturressurser, infrastruktur og økonomiske ordninger til utvikling. For nye folkevalgte regioner som samfunnsutviklere og planmyndighet, er samarbeid og samhandling med regional statsforvaltning vesentlig. Mange av etatene har også i dag et betydelig samarbeid, samhandling og/eller arbeidsdeling med kommuner og fylkeskommuner. Samarbeid og samhandling er nødvendig fordi kommuner, fylkeskommuner og statlige etater ikke alene har et totalansvar for, heller ikke virkemidler eller ressurser til, å håndtere sentrale problemstillinger og

Boks 6.1 Statlige etaters regionale inndeling

Statlige etater med oppgaver som er viktige for regional utvikling og dermed for samarbeid og samordning med regionalt folkevalgt nivå, har regional inndeling som ikke er sammenfallende med dagens fylkesstruktur:

- Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Statens vegvesen og Kystverket har fem regioner, men ikke sammenfallende inndeling. NVE har en regional inndeling som går på tvers av fylkesgrensene i Nordland og Møre og Romsdal.
- Jernbaneverkets infrastrukturdivisjon er delt inn i seks områder med ansvar for infrastruktur innen bestemte geografiske områder som alle går på tvers av fylkesinndelingen.
- Jernbaneverkets analyse- og planleggingsavdeling er inndelt i fem regioner.

- Fylkesmannsembetene er delt inn i 17 regioner som sammenfaller med dagens fylker, med unntak av Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Fylkesmannen i Vest-Agder og Aust-Agder.

I tillegg har Innovasjon Norge (særlovselskap) 15 distriktskontorer der de fleste følger fylkesinndelingen, mens Oslo/Akershus/Østfold, Buskerud/Vestfold og Agder-fylkene har felles distriktskontor.

Forskningsrådets 13 regionale representanter dekker ett eller flere fylker, og sammenfaller i stor grad med Innovasjon Norges regioninndeling.

Etater	Oslo	Akershus	Østfold	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark	Aust-Agder	Vest-Agder	Rogaland	Hordaland	Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal	Sør-Trøndelag	Nord-Trøndelag	Nordland	Troms	Finmark
Jernbanelinjen ¹	Oslo og Akershus	Øst	Nord Midt	Øst	Vest Sør	Øst	Vest og Sør					Nord og Midt							
Kystverket	Sørøst						Vest		Midt-Norge			Nordland	Troms og Finnmark						
Fiskeridirektoratet	Sør						Vest		Midt			Nordland	Nord						
Vegvesenet	Vegregion Øst				Vegregion Sør				Vegregion Vest		Vegregion Midt			Vegregion Nord					
NVE	Øst				Sør				Vest		Midt			Nord					

Figur 6.1 Statlige etaters regionale inndeling (jf. boks 6.1)

¹ Jernbanelinjen – avdeling Strategi og samfunn (analyse og planlegging)

samfunnsutfordringer med betydning for utvikling i ulike deler av landet.

Et godt samspill mellom statlig sektoradministrasjon og den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen er en forutsetning for en effektiv offentlig forvaltning, sier produktivitetskommissjonen (NOU 2016: 3). Den regionale inndelingen av statlig forvaltning er i hovedsak styrt av sektorspesifikke interesser og hensyn, med liten vekt på koordinering med andre statlige virksomheter eller med fylkeskommuner og kommuner (Nilsen og Langset 2015).

De ulike delene av den regionale statsforvaltningen har også i stor grad ulik geografisk inndeling og i flere tilfeller går de statlige regiongrensene på tvers av dagens fylker. Av 38 statlige etater, hadde i alt 36 av disse ulike regionale inndelinger ved inngangen til 2016 (NOU 2016: 3). Kun Nav fylkesforvaltning er sammenfallende med dagens fylkesinndeling. De statlige etatene med oppgaver og funksjoner som er viktige for regional utvikling, og dermed for samarbeid og samordning med regionalt folkevalgt nivå, har alle ulike regionale inndelinger som ikke er sammenfallende med fylkesinndelingen (se boks 6.1 og figur 6.1).

Undersøkelser viser at manglende sammenfall mellom fylkesinndelingen og statens regionale inndeling skaper utfordringer for samhandling og samordning av innsats som bygger opp om samfunnsutviklingen i en region (NOU 2016: 3, Langset og Nilsen 2015, Hofstad og Hanssen 2015). Ulik inndeling mellom statlige etater og fylkeskommunene påvirker i dag ulike aspekter ved samhandlingen:

- **Kapasitet:** Statens regioner omfatter store geografiske områder og mange interesser og aktører. Den statlige forvaltningen (spesielt ledel-

sen) har ikke kapasitet til å delta i etterspurt samarbeid og dialog med fylkeskommunene innen sin region. Dette gjelder for eksempel i de regionale partnerskapene og i planprosesser. Utfordringen blir dermed at statlige samarbeidsparter mangler tilstrekkelig forankring og/eller ikke har nødvendige fullmakter til å bidra i strategisk utviklingsarbeid i samarbeid med fylkeskommunen.

- **Oppfølging av regionale planer:** Det er en utfordring at regionale statsetater må forholde seg til to eller flere regionale planmyndigheter og ulike regionale planer innen sin region. Videre kan regionale planer og strategier variere i tematikk og detaljeringsgrad fra fylke til fylke. Manglende sammenfall mellom fylkesgrensene og statens inndeling kan redusere den regionale planleggingens betydning overfor regional statsforvaltning og skape utfordringer for fylkesmannens samordning av de statlige aktørene.
- **Ulike arbeidsformer:** Fylkeskommunene har ulike arbeidsformer som kan gjøre samhandling og samarbeid krevende for den regionale statsforvaltningen.

En endring i inndelingen av de folkevalgte regionene i retning større og færre regioner vil redusere flere av disse utfordringene. En regionstruktur i størrelsesorden ti regioner vil forbedre forutsetningene for å ivareta samhandling og dialog mellom regionale statlige myndigheter og folkevalgte regioner.

For å styrke samhandlingen mellom staten og regionalt folkevalgt nivå, vil regjeringen gjennomgå de statlige regiongrensene i lys av de nye grensene for folkevalgte regioner.

7 Nye oppgaver og funksjoner til større regioner

Dette kapitlet omhandler de oppgavene og områdene som stortingsflertallet har bedt om en vurdering av, jf. Innst. 333 S (2014–2015), samt forslag til ytterligere endringer i ansvar og roller innen ulike sektorer som regjeringen mener vil støtte opp om regionene som samfunnsutviklere. Kapitlet rommer også de aktuelle departementenes begrunnelser for eventuelt ikke å overføre oppgaver som fremheves av Stortinget.

7.1 Retningslinjer for vurdering av oppgaver, roller og virkemidler

Regjeringen tar utgangspunkt i retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, som ble lagt frem av Oppgavefordelingsutvalget i NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune* (se boks 7.1). Dette er retningslinjer som fortsatt har relevans og gyldighet og ble benyttet i vurderingen av nye oppgaver til større kommuner, jf. Meld. St. 14 (2014–2015).

Utvalgets retningslinjer er generelt utformet og danner rammene for de vurderingene som gjøres av enkeltoppgaver i dette kapitlet. Retnings-

linjene for oppgavefordeling tar utgangspunkt i følgende hovedhensyn:

- hensynet til brukerne
- hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse
- hensynet til nasjonale mål.

Oppgavefordelingsutvalget anbefaler at vurderingene skjer i tre steg og etter følgende vurderinger:

1. Hvilket nivå er best egnet til å ivareta offentlige oppgaver – nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå? Spørsmålet dreier seg om oppgavens krav til antall innbyggere og areal for å ivareta en funksjonell og effektiv oppgaveløsning og forvaltning.
2. Bør oppgaven tilpasses lokale og regionale forhold og underlegges folkevalgt kontroll og prioritering?
3. Bør oppgaven løses i nær sammenheng med øvrige sektoroppgaver eller samfunnsområder?

Regjeringen har videre lagt vekt på stortingsflertallets merknad om at hovedprinsippene som må ligge til grunn for oppgavefordelingen mellom statlig, regional og kommunal sektor, er at opp-

Boks 7.1 Retningslinjene for oppgavefordelingen

1. Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.
2. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering, bør legges til folkevalgte organer.
3. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjenetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
4. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger, og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
5. Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
6. Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne, legges til samme forvaltningsorgan.
7. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

Kilde: NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*

gaver bør legges på lavest mulig effektive nivå, at staten bør ta seg av oppgaver som skal gjennomføres likeartet over hele landet, og at oppgaver som forutsetter lokal kjennskap og lokalt initiativ bør legges til region- eller kommunenivå, jf. Innst. 333 S (2014–2015).

Videre har stortingsflertallets føringer, jf. Innst. 333 S (2014–2015) og avsnitt 1.3, vært et sentralt utgangspunkt for departementenes gjennomgang av oppgaver, virkemidler og roller.

7.2 Infrastruktur

Effektiv og trygg transport er viktig for hverdagen til folk og bedrifter. God infrastruktur binder sammen ulike deler av landet, knytter befolkning og næringsliv sammen i bo- og arbeidsmarkedsregioner, og legger grunnlag for samarbeid og utvikling mellom ulike aktører og mellom ulike markeder. God infrastruktur er sentralt for utviklingen og utnyttelsen av regionale fortrinn i alle deler av landet. Regjeringen vil gjøre god infrastruktur til en konkurransefordel for nasjonen.

Regionalt folkevalgt nivå er en sentral aktør for utviklingen av en god og sammenhengende infrastruktur. Nye og større regioner har mulighet for å se ulike infrastrukturinvesteringer og prioriteringer i sammenheng innenfor større og mer funksjonelle områder, der hensynet til *regionale* forutsetninger og behov bedre kan ivaretas.

Dette kapitlet omhandler vurdering av fylkesvegene etter forvaltningsreformen, tilskudd til ikke-statlige flyplasser, kjøp av innenlandske flyruter, eierskap og ansvar for tilskudd til statlige fiskerihavner, samt utbygging av digital infrastruktur.

7.2.1 Vurdering av fylkesvegene etter forvaltningsreformen

I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*, ba stortingsflertallet om en vurdering av fylkesvegene etter forvaltningsreformen fra 2010. Større veger med sterke næringsinteresse kan vurderes overført til staten som del av denne vurderingen, jf. Innst. S 333 (2014–2015).

Dagens klassifisering (inndeling) i riksveg og fylkesveg (i Oslo kommunal veg) ble fastlagt ved gjennomføring av forvaltningsreformen i 2010. Daværende stamveger ble forutsatt å være riks-

veg fortsatt, mens det vesentligste av øvrige riksveger ble omklassifisert til fylkesveg, i Oslo til kommunal veg, jf. St.prp. nr. 72 (2008–2009). Ansvar for riksvegferjesambandene som var del av det omklassifiserte riksvegnettet, ble samtidig overført til fylkeskommunene.

Omklassifiseringen i 2010 var basert på et sett kriterier for hvilke øvrige riksveger som skulle forbli riksveg. Det ble lagt til grunn at øvrige riksveger med tilhørende ferjesamband fortsatt skulle være riksveg dersom de hadde

- tilknytning til nasjonale knutepunkter (nasjonale godsknutepunkter og knutepunkter for persontransport som stamflughavner og nasjonalt viktige kollektivtrafikk-knutepunkter)
- tilknytning til større byområder (kommuner med over 20 000 innbyggere)
- funksjon som viktige interregionale veger (gjennom minst tre fylker)
- funksjon som viktige utenlandsforbindelser mot riksveger i nabolandene

Samferdselsdepartementets vurdering

Samferdselsdepartementet ser det som naturlig å håndtere spørsmålet om omklassifisering i forbindelse med neste Nasjonal transportplan (NTP) for perioden 2018–2029, blant annet i lys av at eventuell endring i vegansvaret som følge av kommunereformen også er henvist til NTP-prosessen, jf. Meld. St. 14 (2014–2015).

Hovedmodellen for vegansvar mellom fylkeskommunene (og Oslo kommune) og staten opprettholdes, og regionalt folkevalgt nivå skal fremdeles være en vesentlig vegeier. Samferdselsdepartementet mener dermed blant annet at overføring til staten av «større veger med sterke næringsinteresser» kun bør gjelde store og viktige fylkesveger som har nasjonal næringsinteresse av vesentlig betydning. Fylkesveger ellers vil et nytt folkevalgt regionalt nivå fortsatt ha ansvar for i sin rolle som samfunnsutvikler.

Samferdselsdepartementet vil i arbeidet med rullering av NTP se nærmere på utfordringene på fylkesvegnettet. Det kan i etterkant av forvaltningsreformen i 2010 være at enkelte veger har endret betydning som del av transportsystemet og med vesentlig endring av trafikkmengde, og derfor bør endre status. En vurdering av «større veger med sterke næringsinteresser» vil gjøres i denne sammenheng. Samferdselsdepartementet vil på denne bakgrunn fremme forslag om eventuell omklassifisering av enkelte strekninger.

7.2.2 Tilskudd til ikke-statlige flyplasser

Dagens ansvarsdeling og organisering

Det er i dag fem lufthavner med rutetrafikk som ikke eies av staten gjennom Avinor: Rygge i Østfold, Torp i Vestfold, Stord i Hordaland, Notodden i Telemark og Ørland i Sør-Trøndelag. Med unntak av Rygge, som i hovedsak har private eiere, eies de ikke-statlige flyplassene av kommunen, noen ganger sammen med fylkeskommunen (Stord og Torp).

Fram til 1. januar 2016 mottok flyplassene på Stord og Ørland driftstilskudd fra Samferdselsdepartementet, og Stord, Notodden og Skien lufthavn mottok tilskudd til flygeinformasjonstjenesten (AFIS). 1. januar 2016 ble det innført en ny tilskuddsordning for ikke-statlige lufthavner, med objektive kriterier som sikrer likebehandling. Følgende kriterier blir lagt til grunn:

- rute- og/eller chartertrafikken må ha minst en daglig avgang fem dager i uka eller tilsvarende trafikknivå på månedlig eller årlig basis
- driftsbudsjettet må være i balanse etter offentlig støtte og eventuelt bidrag fra eiere
- tilskudd fra staten må være avgjørende for driften av lufthavnen
- lufthavnen må ha en viss regional betydning
- passasjerer må ha minst en times reiseveg til en statlig lufthavn eller til en annen ikke-statlig lufthavn uten tilskudd

Samferdselsdepartementet har inngått avtale med de tre lufthavnene som tilfredsstillende kriteriene (Stord, Ørland og Notodden lufthavn) om kompensasjon for kostnader ved drift for femårsperioden 2016–2020. Det er bevilget 28,5 millioner kroner til ordningen med tilskudd til ikke-statlige flyplasser i 2016. Midlene blir bevilget over Samferdselsdepartementets budsjett.

Samferdselsdepartementets vurdering

Samferdselsdepartementet ser flere argumenter for å overføre ansvaret for tilskuddsordningen for ikke-statlige lufthavner til regionalt nivå, men departementet ser også mulige konsekvenser av en slik oppgaveoverføring:

Tilskudd til private, lokale lufthavner bør ses i sammenheng med øvrige regionale transporttiltak og tiltak for regional vekst, og dette krever avveininger og vurderinger fra de som kjenner regionens transportbehov best. En konsekvens av en slik prioritering kan være at andre tiltak – også utenfor samferdselssektoren – prioriteres fremfor støtte til flyplassen. Departementet mener også at

regionenes vurdering av lufthavnbehovet vil bli mer rasjonell hvis de selv belastes kostnadene ved tilbudet. Samtidig vil kostnadene ved å administrere selve ordningen trolig øke. En konsekvens kan også bli at regionene kanskje ikke tar tilstrekkelig hensyn til at de regionale lufthavnene er en del av et nasjonalt nett av lufthavner.

Samlet sett mener Samferdselsdepartementet at de potensielle fordelene ved å overføre ansvaret for tilskuddsordningen for ikke-statlige flyplasser til regionalt nivå, trolig overstiger ulempene. Departementet legger særlig vekt på behovet for å se det regionale transporttilbudet i sammenheng og gjøre gode avveininger mellom ulike transporttiltak.

Samferdselsdepartementet foreslår derfor å overføre ansvaret for ordningen med tilskudd til private lufthavner fra staten til de nye folkevalgte regionene som har slike lufthavner, og å overføre midlene til dette fra Samferdselsdepartementets budsjett til de aktuelle regionenes rammetilskudd fra det året reformen gjelder. Dette innebærer at den gjeldende tilskuddsordningen avvikles, og at regionene får ansvar for å behandle og finansiere eventuelle nye søknader om tilskudd til ikke-statlige lufthavner. Det vil være opp til regionene å vurdere om slike tilskudd skal prioriteres.

7.2.3 Kjøp av innenlandske flyruter

Dagens ansvarsdeling og organisering

Flyrutetilbudet i Norge er i utgangspunktet styrt av markedet, og alle flyselskap som hører hjemme i EØS-området kan etablere ruter og bestemme billettprisen. På en rekke flyruter er det derimot ikke mulig å etablere et tilbud som er bedriftsøkonomisk lønnsomt. For å sikre et tilfredsstillende flyrutetilbud også på slike ruter, kjøper Samferdselsdepartementet flyruter av flyselskapene etter en anbudskonkurranse. Selskapet som vinner anbudet får enerett til å trafikere den aktuelle flyruten, eventuelt en pakke av ruter. Maksimaltakster fastsettes av Samferdselsdepartementet, som også stiller krav til hvordan flyrutetilbudet skal utformes. Formålet med ordningen er å redusere avstandsurempene og bidra til velfungerende regioner og stabil sysselsetting og bosetting i hele landet.

I tillegg til flyruten mellom Oslo og Røros, gjelder ordningen i hovedsak utvalgte flyruter på Vestlandet og i Nord-Norge. De fleste rutene har Oslo, Bergen, Trondheim eller Bodø som start- eller endepunkt. Staten har inngått nye kontrakter for åtte flyruter i Sør-Norge for perioden 1. april

2016–31. mars 2020. Statens kjøp av ruten Oslo–Fagernes avvikles fra 1. april 2016 på grunn av svært lave passasjertall, mens statens kjøp av Oslo–Florø, Oslo–Ørsta–Volda og Florø–Bergen avvikles fordi passasjergrunnlaget er stort nok til at vanlig kommersiell drift er mulig.

Våren 2016 vil det bli gjennomført en ny anbudskonkurranse om drift av rutene i Nord-Norge, for perioden 1. april 2017–31. mars 2022. Det statlige kjøpet inkluderer også helikopter-ruten Værøy–Bodø der gjeldende kontraktsperiode er 1. august 2014–31. juli 2019.

I dag involveres fylkeskommunen i kjøp av flyruter ved å være koordinerende høringsinstans for kommuner, lokale næringsorganisasjoner, helseforetak og Posten.

Det ble bevilget i overkant av 800 millioner kroner til ordningen med kjøp av innenlandske flyruter i 2016. Midlene blir bevilget over Samferdselsdepartementets budsjett.

Samferdselsdepartementets vurdering

Spørsmålet om å overføre ansvaret for flyrutekjøpet fra staten til fylkeskommunene har vært diskutert tidligere, blant annet i NOU 2000: 22 *Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune*, St.meld. nr. 46 (1999–2000) *Nasjonal transportplan 2002–2011* og i St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*. Dokumentene peker på flere mulige konsekvenser og argumenter, både for og mot å overføre oppgaven med flyrutekjøpet til fylkeskommunene:

- Kjøp av flyruter bør ses i sammenheng med øvrige regionale transporttiltak og tiltak for regional vekst, og dette krever avveininger og vurderinger fra de som kjenner regionens transportbehov best.
- En konsekvens av en slik prioritering kan være at flyrutekjøpet taper for andre oppgaver utenfor samferdselssektoren.
- Regionens vurdering av det lokale kortbanenettet kan bli mer rasjonell hvis de selv belastes kostnadene ved å opprettholde flyrutene.
- Monopolmakten på tilbudssiden kan bli svekket hvis tilbyderne som ønsker å drive store deler av rutenettet, må forholde seg til regioner som er underlagt en gitt ramme i direkte konkurranse med andre regionale oppgaver.
- Kostnadene ved å administrere ordningen kan øke både for kjøpere og tilbydere.
- Hvis kjøperne ikke er koordinerte, kan man gå glipp av stordriftsfordeler.
- Regionale myndigheter tar ikke nødvendigvis tilstrekkelig hensyn til nytten av at trafikken på

kortbanenettet er av nasjonal betydning og ser i mindre grad enn staten de regionale flyrutene i sammenheng med annen flytrafikk.

Samlet sett mener Samferdselsdepartementet at de potensielle fordelene ved å overføre ansvaret for kjøp av lokale flyruter til regionalt nivå trolig overstiger ulempene. Som ved tilskudd til ikke-statlige flyplasser vektlegger departementet særskilt behovet for å se det regionale transporttilbudet i sammenheng. Departementet mener at potensialet for å gjøre hensiktsmessige avveininger mellom ulike transporttiltak er størst hvis flyrutekjøpet legges til regionalt nivå. Dersom både lufthavnfinansiering og flyrutekjøp ligger hos sentrale myndigheter, vil det gi regionale myndigheter svake insentiver knyttet til kostnadskontroll og prioriteringer. Samferdselsdepartementet vil dermed utrede om ordningen med kjøp av innenlandske flyruter kan overføres til de nye folkevalgte regionene.

7.2.4 Eierskap og tilskudd til statlige fiskerihavner

En fiskerihavn er en havn som har til oppgave å dekke fiskeflåten og fiskerinæringens behov. Utbygging av fiskerihavnene kan være kapitalkrevende. Fiskerihavnene er i hovedsak kommunale, men staten har investert i og utbedret infrastrukturen knyttet til havnene, for eksempel moloer og kaianlegg. Disse delene av anleggene er eid av staten. Staten har investert i anlegg i om lag 750 fiskerihavner. I tillegg har staten etablert en tilskuddsordning for å delfinansiere kommunale fiskerihavneanlegg. Et mål med ordningene er å utvikle havneanleggene som fiskeriflåten benytter og derved sikre bosetting og sysselsetting langs kysten.

Samferdselsdepartementets og Nærings- og fiskeridepartementets vurderinger

Ved behandlingen av forslaget til statsbudsjett, jf. Innst. 13 S (2015–2016), anmodet Stortinget regjeringen om å foreta en gjennomgang av de samlede tilskudds- og finansieringsordningene til fiskerihavner og å foreslå en ordning som i større grad enn i dag sikrer en målrettet utbygging av fiskerihavner der næringens behov er størst. Flertallet er opptatt av at en finansieringsordning er fleksibel, men at den samtidig setter krav til lokal medvirkning. Flertallet ba regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til løsninger så raskt som mulig og på egnet måte.

I forbindelse med gjennomgangen av tilskudds- og finansieringsordningene til fiskerihavner og forslag til nye ordninger som Stortinget har bedt om, vil Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet vurdere alternative modeller for organiseringen av eierskap og finansieringsordninger til de statlige delene av fiskerihavnene. En av modellene innebærer at Nærings- og fiskeridepartementet overtar ansvaret for eierskap og/eller tilskudds- og finansieringsordningene for bedre å kunne se den samlede fiskeripolitikken i sammenheng. I lys av målene med regionreformen er det også relevant å trekke inn nye folkevalgte regioner i disse vurderingene. Tilrettelegging og prioritering av infrastruktur for næringsutvikling ligger innenfor de folkevalgte regionenes samfunnsutviklerrolle. I tillegg ser departementene det som relevant å vurdere kommunalt eierskap til de statlige delene av fiskerihavnene, i og med kommunenes nåværende ansvar for fiskerihavnene. Det legges derfor opp til å vurdere følgende modeller:

1. Nærings- og fiskeridepartementet overtar eierskapet og forvaltningen av nåværende ordninger.
2. Nye folkevalgte regioner overtar eierskapet og finansieringsansvaret for anleggene.
3. Kommunene overtar eierskapet til anleggene, mens ansvaret for forvaltningen av tilskuddsmidler overføres til nye folkevalgte regioner.
4. Kommunene overtar eierskapet til anleggene, mens Nærings- og fiskeridepartementet forvalter tilskuddsordningene.

Det nåværende kommunale ansvaret for selve havnene ligger fast.

I dag ligger midler til utbygging av statlige fiskerihavner inne i Nasjonal transportplan (NTP). Tilskudds- og finansieringsordningene for fiskerihavner bevilges og vurderes årlig. Vurderinger av eventuelle endringer i eierskap og ansvar for tilskudds- og finansieringsordninger må samkjøres med utformingen av NTP for perioden 2018–2021.

7.2.5 Utbygging av digital infrastruktur

Digitalisering bidrar til økt produktivitet, økonomisk vekst og økt velferd for så å si alle samfunnssektorer og næringer. Det skapes nye næringer, og forbrukerne endrer vaner og behov i raskt tempo. Tilgang til gode bredbåndstjenester er en grunnleggende forutsetning for denne utviklingen. Det har vært en massiv utbygging, men det finnes områder med begrenset eller ingen dek-

ning. Det er fortsatt forskjeller mellom tilbudene som er tilgjengelig for innbyggere og bedrifter i tettstedene, og det som tilbys i mer spredtbygde strøk.

Regjeringen har som mål at 90 prosent av husstandene skal ha tilbud om 100 Mbit/s basert på kommersiell utbygging i markedet innen 2020. På lang sikt er målet at alle husstander skal ha tilbud om høyhastighetsbredbånd. Det skal være mobildekning der folk bor, jobber og ferdes. I den kommende stortingsmeldingen *Digital agenda for Norge* er det et mål om å legge til rette for rask og rimelig utbygging av bredbåndsnett, mest mulig ensartede regler for legging av bredbåndskabel langs kommunal og fylkeskommunal veg, mer gjenbruk av eksisterende infrastruktur og samordning av anleggsarbeider mellom ulike infrastrukturereiere.

Samferdselsdepartementets vurderinger

Ansvaret for regjeringens bredbåndspolitikken ligger hos Samferdselsdepartementet. Departementet mener nye folkevalgte regioner kan bidra til reduserte utbyggingskostnader og raskere utbygging av digital infrastruktur. De kan sikre bedre koordinering mellom aktører innen regionen, der regionen selv er stor vegeier, staten eier av stamveger og kommunene eier av lokalt veg- og rørnett.

Regionene kan også sikre sammenhengen mellom utbygging av digital infrastruktur og andre investeringer og satsinger for utvikling i ulike deler av regionen. Departementet mener dette bør gjøres på et nivå der ulike tiltak og prioriteringer kan ses i sammenheng.

Samferdselsdepartementet erfarer at fylkeskommuner som har bygget opp kompetanse på bredbånd, har oppnådd svært gode resultater. Departementet mener større regioner, med større kapasitet og kompetanse, har mulighet for å ta en viktig rolle for å legge til rette for utbygging av digital infrastruktur i tråd med regjeringens mål. Det blir viktig å legge til rette for at alle nye folkevalgte regioner skal kunne ta en aktiv rolle overfor både kommunene, staten og de private aktørene, med hensyn til både utbygging og harmonisering av regelverk for utbygging mellom kommuner og region.

Samferdselsdepartementet vil gjøre vurderinger med sikte på å gi nye folkevalgte regioner et koordineringsansvar for utbygging av digital infrastruktur.

Den nasjonale ordningen med tilskudd til bredbåndsutbygging over Samferdselsdepartementets budsjett skal bidra til å nå nasjonale mål

og vil ikke være en del av vurderingene knyttet til oppgavene til nye folkevalgte regioner. Regionene vil fremdeles ha en viktig rolle i vurderingene og prioriteringene av prosjektene som det søkes tilskudd til.

7.3 Tilrettelegging for næringsutvikling

Regjeringen vil føre en fremtidsrettet næringspolitikk som legger til rette for verdiskaping og sysselsetting i alle deler av landet. Økt konkurransekraft skaper trygge arbeidsplasser for fremtiden.

Næringsstruktur og konkurransekraft legger sentrale premisser for samfunnsutviklingen. Dette er forhold som utvikles over tid og som er betinget av hvilken tilgang til blant annet naturressurser, infrastruktur, kunnskap, kapitalmiljøer og arbeidskraft som finnes i hver region. Hvilke muligheter som kan realiseres varierer fra region til region.

Utvikling og omstilling i norsk næringsliv krever derfor innsats innenfor en rekke sektorer, og fra ulike virkemiddelaktører og gjennom ulike virkemidler. Den brede kunnskaps-, nærings- og innovasjonspolitikken bør virke sammen, og disse områdene bør støtte opp om hverandre. For å stimulere til utvikling i næringsmiljøer og verdikjeder, trengs nærhet og kjennskap til de aktuelle næringene.

7.3.1 Virkemiddelapparatet for næringsutvikling og forskning

Dagens ansvarsdeling og organisering

Dagens organisering av forsknings- og næringsinnsats for regional utvikling er preget av ulik geografisk inndeling og ulike styringsmodeller. Det finnes både nasjonale og regionale virkemidler for næringsutvikling og forskning. Tre statlige virkemiddelaktører forvalter den største delen av innsatsen: Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og Siva. Forskningsrådet har ansvar for forvaltning av virkemidler for forskning, og for å mobilisere ulike aktører til å søke og få støtte gjennom disse virkemidlene. Siva finansierer infrastruktur og tjenester for bedrifter i næringshager og inkubatorer. Innovasjon Norge skal stimulere til nyskaping og verdiskaping gjennom bedriftsrettet rådgiving, nettverk og finansiering.

Dagens fylkeskommunale innsats for næringsutvikling og forskning er forankret i budsjettmidler fra Kommunal- og moderniseringsdeparte-

mentet (regionale utviklingsmidler) og Kunnskapsdepartementet (midler til regionale forskningsfond). Midlene fordeles etter faste fordelingsmodeller.

Innovasjon Norge leverer på sine regionale oppdrag gjennom 15 distriktskontorer, både lokalt og på tvers av de ulike kontorene, gjennom hovedkontoret og internasjonalt gjennom utekontorene. Forskningsrådet har 13 regionale representanter. Siva har ingen regional organisering, men samarbeider med fylkeskommunene om inkubasjons- og næringshageprogrammene. Regionale forskningsfond (RFF) er inndelt i sju fondsregioner.¹ Programmet *Virkemidler for Regional Innovasjon* (VRI) skal mobilisere til gode prosjekter blant annet i RFF, og er inndelt i 15 regionale prosjekter.

Dagens fylkeskommuner har ulike roller overfor de omtalte aktørene/programmene/fondene. Fylkeskommunene er forvaltere av regionale forskningsfond – det vil si at de utlyser og tildeler midler til forskningsprosjekter i fondsregionen, og Forskningsrådet sørger for felles ekspertpaneler for kvalitetssikring av søknadene. Når det gjelder Innovasjon Norge, er fylkeskommunen både eier og oppdragsgiver. For Sivas inkubasjons- og næringshageprogrammer medfinansierer fylkeskommunene enkeltprosjekter direkte. For Forskningsrådets program *VRI*, er fylkeskommunene både forslagsstillere til og bidrar med finansiering av prosjekter.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets, Nærings- og fiskeridepartementets og Kunnskapsdepartementets vurderinger

Næringsutvikling, forsknings- og kompetanseutvikling er sentrale deler av den regionale utviklingsrollen som fylkeskommunen har. Dagens organisering av forsknings- og næringsinnsats for regional utvikling er preget av ulik geografisk inndeling og ulike styringsmodeller. Organiseringen gjør det uklart for både næringsliv, forskningsmiljøer og andre brukere hvordan virkemiddelapparatet fungerer, hvordan de ulike virkemiddelaktørene samhandler og hva som er fylkeskommunenes rolle. Det gjør det også utfordrende for fylkeskommu-

¹ De sju fondsregionene er: Agder (Aust-Agder og Vest-Agder), Hovedstaden (Oslo og Akershus), Innlandet (Hedmark og Oppland), Midt-Norge (Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag), Nord-Norge (Nordland, Troms og Finnmark), Oslofjordfondet (Buskerud, Telemark, Vestfold, Østfold), og Vestlandet (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane).

nene å arbeide strategisk på tvers av virkemidler, programmer og aktører.

Ulike geografiske inndelinger og styringsmodeller svekker regionenes mulighet til å styre den samlede innsatsen for næringsutvikling og forskning på en god måte. Prioriteringer må i mange tilfeller foretas på vegne av mer enn ett fylke, og fylkeskommunens rolle i forvaltningen av midlene er ikke enhetlig.

For at de ulike virkemidlene for næringsutvikling og forskning skal ha best samlet effekt, er det viktig at de kan ses i sammenheng. Innsatsen innenfor Regionale forskningsfond (RFF) bør ses i sammenheng med fylkeskommunens øvrige virkemidler for regional utvikling og med regionale satsinger i regi av de nasjonale virkemiddelaktørene. RFF bør støtte og forsterke eksisterende satsinger regionalt gjennom å være en kilde til forskning- og utviklingsprosjektfinansiering av gode ideer som genereres gjennom de andre satsingene. På denne måten kan innsatsen bidra til forskningsbasert innovasjon og verdiskaping.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Kunnskapsdepartementet mener at større regioner kan ta en tydeligere samfunnsutviklerrolle gjennom å påvirke næringsutvikling og næringsrettet forskningsinnsats i egen region, med utgangspunkt i regionale planer og strategier.

Forutsatt større regioner i tråd med målene i denne meldingen, mener departementene det er rom for vesentlig forenkling og tydeliggjøring av regionenes rolle overfor virkemiddelapparatet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Kunnskapsdepartementet foreslår derfor at nye og større regioner får ansvar for utforming og oppfølging av regionale oppdrag til nasjonale virkemiddelaktører for forskning, innovasjon og næringsutvikling. Samtidig må de nasjonale virkemiddelaktørenes gjennomføring av regionale oppdrag tilpasses de nye regiongrensene.

Forslaget legger grunnlag for at én folkevalgt region samtidig blir én RFF-region, og at program for mobilisering til forskningsinnsats organiseres på samme måte. Det vil si at inndelingen av regionene og organisering av virkemiddelinnsetts skal sammenfalle geografisk. Forslaget innebærer også at de nye regionene skal gi Forskningsrådet i oppdrag å forvalte midlene i tråd med regionale forsknings- og utviklingsstrategier, fremfor selv å utlyse og tildele midler slik fylkeskommunene (fondsregionene) nå gjør. Videre medfører forslaget at regionene gir Siva, som programforvalter, oppdrag ut fra regionale strategier, fremfor at regi-

onene bidrar til finansiering av hver enkelt næringshage/inkubator.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Kunnskapsdepartementet legger til grunn at oppdrag fra regionalt folkevalgt nivå utformes i dialog med virkemiddelaktørene, slik at oppdragene ivaretar hensynet til forutsigbarhet og langsiktighet, og slik at oppdragsbrevene tilpasses oppdragstakernes virksomhet. Departementene legger videre til grunn at eventuelle merkostnader til administrasjon må dekkes innen rammen av ordningene. Dagens fylkeskommunale deleierskap i Innovasjon Norge vil bli overført til nye folkevalgte regioner, og Innovasjon Norge vil videreføre sin modell med regionale oppdrag etter reformen.

En rendyrking av oppdragsgiverrollen til regionalt folkevalgt nivå, slik forslaget legger opp til, vil forenkle samhandlingen mellom regionene og virkemiddelaktørene. Det vil også gi forenkling for virkemiddelapparatet ved at hvert oppdrag svarer til én folkevalgt region, og det vil forenkle samarbeidet imellom virkemiddelaktørene ved at deres respektive regionale oppdrag har samme geografi. Forslaget legger grunnlag for at virkemiddelaktørene vil ha økt interesse av å holde tett kontakt med sine regionale oppdragsgivere, blant annet for å avklare hvilke forventinger som stilles. Virkemiddelaktørenes kunnskap om det regionale næringslivet gjør dem til attraktive oppdragstakere for regionale myndigheter. Denne kunnskapen er det også viktig å spille inn i regionale planer og strategier. Virkemiddelaktørene forventes å bidra aktivt i utformingen av dette.

Med nasjonale virkemiddelaktører som oppdragstakere for regionene, vil regionene få større mulighet til å bruke regionale utviklings- og forskningsmidler til å mobilisere regionale aktører til deltakelse i nasjonale og internasjonale programmer. Regionalt prioriterte prosjekter vil lettere kunne nyttegjøre seg landsdekkende ordninger og internasjonale programmer, slik som for eksempel Horisont 2020.

Forslaget innebærer en forenkling og forbedring på to måter. Den ene er at alle aktører bruker samme regioninndeling. Den andre er at rollene harmoniseres og gjøres tydeligere, ved at de nye regionene får en oppdragsgiverfunksjon for virkemidler til forskning og næringsutvikling. Endringene vil legge til rette for at større folkevalgte regioner bedre kan foreta vurderinger og prioriteringer på tvers av virkemiddelaktører og virkemidler. Samlet sett mener departementene at de foreslåtte endringene vil innebære betydelig forenkling for næringsliv og forskningsmiljøer, og

en styrking av den muligheten regionalt folkevalgt nivå har til å ivareta en tydelig rolle som regional samfunnsutvikler i egen region.

7.3.2 Regionale forskningsfond

I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 14 (2014–2015) ba stortingsflertallet regjeringen om å vurdere å styrke de regionale forskningsfondene, jf. Innst. 333 S (2014–2015). Sju regionale forskningsfond ble opprettet fra 1. januar 2009, med en fondskapital på til sammen 6 milliarder kroner. Avkastningen har til 2014 blitt fordelt til de sju regionale fondene. Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2015, sluttet Stortinget seg til forslaget fra regjeringen om å utvikle fondsmekanismen og føre avkastningen videre som en ordinær bevilgning på Kunnskapsdepartementets budsjett. Bevilgningen i 2016 er på 251,5 millioner kroner. Beløpet inkluderer en ettårig økning i 2016 på tilsammen 19 millioner kroner til Regionalt forskningsfond Agder og Regionalt forskningsfond Vestlandet for å bidra til omstilling i arbeids- og næringslivet.

De regionale forskningsfondene skal styrke regional forskning og forskningsbasert innovasjon. Forskningsfondene skal mobilisere til forsknings- og utviklingsaktivitet (FoU) i regionene ut fra regionenes særskilte forutsetninger og fortrinn, for å bygge opp under innovasjonsevne og vekstpotensial. Fondene skal medvirke til langsiktig, grunnleggende kompetansebygging i relevante forskningsmiljøer, og dermed medvirke til bedre forskningskvalitet. De skal møte regionale FoU-behov ved å støtte FoU-prosjekter som er foreslått av offentlige eller private aktører i fondsregionen, og som er i tråd med prioriteringene i de regionale forskningsstrategiene. Forskningsfondene skal videre bidra til kapasitetsbygging i regionale forskningsmiljøer, slik at miljøene ytterligere kan nå opp i den nasjonale og internasjonale konkurransen om forskningsmidler.

På oppdrag fra Norges forskningsråd ble ordningen med regionale forskningsfond følgevaluert av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning i perioden 2011–2013. Evalueringsrapportene (Spilling m.fl 2013) framhever at det etter fire års drift er bygd opp en infrastruktur for regional forskningsforvaltning, og at de regionale fondene er veletablerte og virker i samsvar med de målene som er satt for ordningen. I evalueringen pekes det på at arbeidet til fondene er godt forankret i regionene, at prosjektene holder samme kvalitetsnivå som sammenliknbare programmer i Forskningsrådet, og at

ordningen ser ut til å fungere i godt samspill med de øvrige virkemiddelaktørene. Nærheten til regionalt næringsliv og kommunene gir også et godt grunnlag for å mobilisere nye aktører til forsknings-, utrednings- og innovasjonsrettet aktivitet, og slik styrke samarbeidet mellom kunnskapsmiljøer, bedrifter og myndigheter i regionen. Spilling m.fl (2013) mener at de regionale forskningsfondene har bidratt til en viktig utvikling av det nasjonale forskningssystemet.

Kunnskapsdepartementets vurdering

Kunnskapsdepartementet mener at endringsforslagene i kapittel 7.3.1 samlet sett bidrar til å styrke regionale forskningsfond som virkemiddel for økt regional forskning og forskningsbasert innovasjon ved at hver nye folkevalgte region blir en egen fondsregion. Antallet fondsregioner blir på denne måten det samme som antallet nye folkevalgte regioner. Det er dermed én regions forskningsstrategi som skal følges opp innen fondsregionen. Forvaltningen av midlene skal ikke svare for prioriteringer i flere fylkeskommuner, slik ordningen er i dag.

Kunnskapsdepartementet vil videreføre ordningen med regionale forskningsfond, innenfor de endrede rammene for forvaltningen av midlene som regionreformen kan medføre, jf. kapittel 7.3.1, og vil vurdere de økonomiske rammene for ordningen i den årlige budsjettbehandlingen. Andre relevante departementer vil i forbindelse med dette vurdere å benytte regionale forskningsfond som virkemiddel for forskningsrettet innsats.

7.3.3 Landbruks- og matområdet

Dagens ansvarsdeling og organisering

De overordnede målene for landbruks- og matpolitikken er matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk. Hovedoppgaven til jordbruket er å produsere mat til forbrukerne, og virkemidlene i landbruket skal innrettes slik at de kan bidra til økt matproduksjon.

Landbruks- og matpolitikken utformes innenfor rammene av internasjonale avtaler og regler (blant annet fra WTO og EØS) og de årlige jordbruksavtalene, samt ut fra at landbruket produserer varer til et nasjonalt marked preget av økende konkurranse og økt import. Kommunene er vedtaksmyndighet for det meste av de økonomiske og juridiske virkemidlene i landbruket, og er saksforberedende organ for Innovasjon Norge på land-

bruksområdet. I Meld. St. 14 (2014–2015) er kommunenes rolle og oppgaver innenfor Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde ytterligere forsterket.

Fylkesmannen er statlig sektormyndighet på landbruks- og matområdet regionalt. Oppgaver og ansvar må ses i lys av behovet for å følge opp internasjonale forpliktelser, nasjonale vedtak, mål og retningslinjer innen landbrukspolitikken, og kommunenes rolle og ansvar i gjennomføringen av nasjonal politikk. Fylkesmannens oppgaver er innen klagebehandling, kontroll og veiledning overfor kommunene, forvaltning av standardiserte og regelorienterte tilskudd, beredskap, samt tilrettelegging for utvikling av ulike produksjoner i og i tilknytning til landbruket. I samarbeid med det regionale partnerskapet har fylkesmannen også ansvar for å utarbeide regionale strategier knyttet til næring, miljø, skog og klima. Fylkesmannen har ingen direkte veiledningsoppgaver overfor kommunene som nærings- og samfunnsutviklere.

I forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 fikk fylkeskommunen ansvar innenfor verdiskaping i landbruket, klima- og samfunnsplanlegging, samt rekruttering og kompetanseheving i landbruket. Dette innebærer deltagelse i arbeidet med regionale bygdeutviklingsprogram, som representant og samarbeidspart i nasjonale møtearenaer og program på landbruks- og matområdet forvaltet av Innovasjon Norge, og gjennom eierskapet til Innovasjon Norge. Fylkeskommunen fikk også ansvar for forvaltning av midlene til rekruttering og kompetanseheving i landbruket. Ut fra fylkeskommunens rolle som utdanningspolitisk aktør, herunder ansvaret for utdanningsprogram naturbruk og etter- og videreutdanning, skal fylkeskommunen bidra til rekruttering og kompetanseheving av næringsutøvere innen landbruket regionalt.

Innovasjon Norge har ansvar for å forvalte de bedriftsrettede virkemidlene under Landbruks- og matdepartementet knyttet til investeringer og utvikling av landbruket på nasjonalt og regionalt nivå. Som kompetanse- og rådgivningsorgan innen næringsutvikling, har Innovasjon Norge også en rolle som veileder overfor kommunene og næringsutøverne innen landbruksbasert næringsutvikling.

Nærmere om fylkesmannens oppgaver

Innen tilskuddsforvaltning i landbruket er kommunene i all hovedsak vedtaksmyndighet og fylkesmannen klageinstans, med unntak av erstat-

ningsordningene, tilskudd til veterinære reiser og enkelte velferdsordninger, der fylkesmannen fatter vedtak i første instans på basis av innstilling fra kommunene. Fylkesmannen har ansvar for å veilede og følge opp kommunene i forvaltningen av tilskuddsordningene og informere om regelverket for ordningene. I dette ligger også gjennomføring av opplærings- og informasjonstiltak rettet mot kommunene, og tilrettelegging for erfaringsutveksling på tvers av kommunene. Dersom kommunenes vedtak påklages, er fylkesmannen klageinstans.

Fylkesmannen fører kontroll med kommunenes tilskuddsforvaltning, og skal påse at forvaltningen skjer i samsvar med gjeldende regelverk og i tråd med nasjonal landbrukspolitik. Videre har fylkesmannen en informasjons- og veilederrolle overfor kommunene på området. Som grunnlag for kontrollarbeidet skal embetene utarbeide en risikobasert kontrollplan, som omfatter alle områdene, det vil si jordbruk, skogbruk og reindrift. Fylkesmannen skal gjennomføre forvaltningskontroller hos 20 prosent av kommunene årlig, samt foretakskontroller etter husdyrkonsesjonsregelverket. Fylkesmannen skal følge opp avvik som blir avdekket, og etablere rutiner for å sikre forebygging og avdekking av saker med mistanke om mislighold.

Fylkesmannen har hovedsakelig en rolle som veileder og klageinstans i tilknytning til de sentrale lovene på landbruksområdet med tilhørende forskrifter; konsesjonsloven, jordloven, odelsloven, skogbruksloven, mens vedtaksmyndigheten i stor utstrekning er lagt til kommunene. Dette innebærer at fylkesmannen har ansvar for iverksetting av informasjonstiltak rettet mot kommunene i forvaltning og praktisering av lovverket, og for gjennomføring av kompetansehevende tiltak. Fylkesmannen har også ansvaret for å ivareta landbrukets interesser, herunder jordvern, i forvaltningen av plan- og bygningsloven og andre sektorlover lokalt og regionalt. Etter konsesjonsloven har fylkesmannen i tillegg ansvar for å begjære tvangssalg, avgjøre saker om bortfall av rettigheter og om tvangsmulkt, pålegge tvangsgebyr etter jordloven, samt avgjøre spørsmål om odelsfrigjøring etter odelsloven. I tilknytning til lov om forpaktning er fylkesmannen klageinstans i skjønnssaker. Fylkesmannen er delegert myndighet etter lov om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen, utenom adgangen til å innvilge konsesjon.

Fylkesmannen har ansvaret for å koordinere samfunnssikkerhet og beredskap i fylket på landbruks- og matområdet, og ivareta rollen som påd-

river og veileder i arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap.

For å ivareta de nasjonale målene innen næringsutvikling, miljø, skog og klima på landbruks- og matområdet, har fylkesmannen i samarbeid med fylkeskommunene, Innovasjon Norge og organisasjonene i landbruket, ansvaret for å utarbeide Regionalt bygdeutviklingsprogram. Regionalt bygdeutviklingsprogram består av tre deler: Regionalt næringsprogram, Regionalt miljøprogram og Regionalt skog- og klimaprogram. På miljø-, skog- og klimaområdet angir programmene i stor grad strategiske føringer for innsats og tiltak der kommunene er vedtaksmyndighet, og der det er betydelige kontaktflater med fylkesmannens miljø- og beredskapsoppgaver. På næringsområdet, og i utvikling av ulike produksjoner i og i tilknytning til landbruket, gis det strategiske føringer for de bedriftsrettede midlene som blir forvaltet av Innovasjon Norge og for utrednings- og tilretteleggingsmidler som blir forvaltet av fylkesmannen.

Landbruks- og matdepartementets vurdering

Med utgangspunkt i Stortingets føringer i Innst. 333 S (2014–2015), vurderes det ikke som aktuelt å overføre ansvaret for fylkesmannens oppgaver innen klage, tilsyn, kontroll og beredskap, til regionalt folkevalgt nivå. Når det gjelder tilskuddsforvaltning, fatter kommunene i all hovedsak vedtak i første instans, slik at fylkesmannens rolle i stor grad er knyttet til klagebehandling og veiledning/informasjon overfor kommunene. Gjenværende ordninger som fylkesmannen forvalter og som er rettet mot næringsaktørene, er ordninger med preg av standardisering og regelstyring med lite rom for politisk skjønn, slik at ansvaret for disse oppgavene vurderes som uegnet for overføring til regionalt folkevalgt nivå. Tilsvarende vurdering gjelder for fylkesmannens forvaltning av juridiske virkemidler, der fylkesmannen ivaretar rollen som klageinstans og veileder. Føringerne fra Stortinget om at fylkesmannen skal ha ansvar for klage, tilsyn, kontroll og beredskap, innebærer dermed at hovedtyngden av landbruksoppgavene fortsatt vil ligge hos fylkesmannen.

Regionalt bygdeutviklingsprogram med tilhørende virkemidler blir utarbeidet innenfor nasjonale rammer fastsatt i jordbruksforhandlingene. Regionale tilpasninger for disse virkemidlene er avgrenset til prioriteringer mellom ulike typer produksjoner og støttenivå. De politiske avveininger ligger i den fremforhandlede avtalen mellom staten og faglagene. Denne behandles og vedtas av Stortinget. For å kunne ivareta nasjonale mål

og hensyn, og eksempelvis unngå prioritering av produksjoner/områder med overproduksjon eller høyt støttenivå, er det fortsatt nødvendig å opprettholde en statlig styring på dette området.

Landbruks- og matdepartementet vektlegger hensynet til en mest mulig effektiv landbruks- og matforvaltning. Fylkesmannen fikk senest i 2014 ansvaret for den regionale forvaltningen av reindriften, blant annet med begrunnelse i behovet for tettere koblinger mellom reindriftsforvaltningen og landbruks- og miljøoppgavene hos fylkesmannen. Omfanget av samarbeidsflater mellom landbruks- og miljøforvaltningen innebærer at det er viktig å se disse fagområdene i sammenheng.

Fylkesmannen besitter landbruksfaglig spisskompetanse, som er sentral for å nå målet om økt matproduksjon og utvikling av landbruket. En effektiv forvaltning innebærer at de ansatte i landbruksavdelingene hos fylkesmannen jobber med flere typer oppgaver og en kombinasjon av ulike typer oppgaver, slik at fylkesmannen drar veksler på den samlede landbruksfaglige kompetansen i sin myndighetsutøvelse. En delvis overføring av oppgaver fra fylkesmannen til folkevalgte regioner vil bety oppbygging av dobbeltkompetanse, og at de systemer som er etablert for utvikling av landbruket som næring kan bli mer fragmentert for næringsaktørene og kommunene. Dette vil kunne gi mindre målretting av virkemidlene på lokalt og regionalt nivå, og redusere mulighetene for gjennomføring av den nasjonale landbrukspolitikken.

Regionale strategier og program for landbruket inngår i dag som en integrert del av fylkeskommunenes regionale planarbeid, og ses i sammenheng med bruken av fylkeskommunenes midler til næringsutvikling. Dette innebærer et handlingsrom for regionalt folkevalgt nivå som samfunnsutvikler, og et potensial for å videreutvikle koblingen mellom landbruk og øvrig regionalt utviklingsarbeid gjennom regional plan.

Ut fra en helhetlig vurdering, med vekt på hensynet til den nasjonale landbrukspolitikken og målet om effektiv forvaltning, mener Landbruks- og matdepartementet at det ikke er aktuelt nå med overføring av oppgaver på landbruksområdet fra fylkesmannen til folkevalgte regioner.

Landbruks- og matdepartementet vil imidlertid åpne for gjennomføring av et toårig forsøk, der en folkevalgt region gis ansvaret for regionale næringsprogram for landbruket som i dag forvaltes av fylkesmannen. Forsøket vil omfatte ansvaret for å gi strategiske føringer til Innovasjon Norge for de bedriftsrettede virkemidlene til landbruket, samt ansvaret for forvaltningen av de fylkesvise midlene til utrednings- og tilretteleggings-

tiltak. Målet med forsøket er å se om det er mulig å utvikle en forvaltning som tar hensyn til gjennomføring av en nasjonal landbrukspolitikk, samtidig som det åpnes for økt innflytelse fra regionalt folkevalgt nivå. Med et slikt forsøk vil man også kunne vurdere mulige gevinster av å samle ansvaret for utforming av regionale næringsstrategier, regionale planer og næringsrettede virkemidler hos regionalt folkevalgt nivå, inkludert å formidle strategiske føringer til Innovasjon Norge. Forsøket vil bli evaluert.

7.3.4 Forvaltningsoppgaver innen fiskeri og havbruk

Dagens ansvarsdeling og organisering

I forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 ble flere forvaltningsoppgaver overført fra Fiskeridirektoratet til fylkeskommunen. Fylkeskommunen fikk ansvar for tildeling av tillatelser etter akvakulturloven til oppdrett av matfisk av anadrome og marine arter, og til havbeite, samt myndighet til å avgjøre søknader tilknyttet eksisterende tillatelser og lokaliteter. De aktuelle fylkeskommunene overtok også saksbehandlingen av søknader om akvakultur i ferskvann. Fylkeskommunen fikk samtidig ansvar for å fremme innsigelser på vegne av havbruksinteresser i kommunale kystzoneplanprosesser, og for de vurderinger som gjøres i henhold til forskriften om konsekvensutredninger. Videre overtok fylkeskommunene oppgaver innen fiskeri- og sjøpattedyrforvaltning, som tildeling av skolekvoter, fordeling av kvoter til jakt på kystsel og oppgaver knyttet til regional forvaltning av tang og tare.

I vurderingen av akvakultursaker må det tas en rekke hensyn som reguleres gjennom ulike sektorregelverk. Saksbehandlingen er lagt slik at én myndighet har kontakt med søkeren, og at denne myndigheten koordinerer med sektormyndighetene og lokaliseringskommunen. Fylkeskommunen koordinerer og fatter i dag vedtak i saker om akvakultursøknader. Dette inkluderer innhenting av vedtak og uttalelser fra berørte sektormyndigheter og lokaliseringskommunen, før vedtak etter akvakulturloven fattes. Selve tildelingen av akvakultur tillatelser baseres i stor grad på regelansvar.

Nærings- og fiskeridepartementets vurdering

Selv om dagens ordning er relativt effektiv, blant annet sammenliknet med andre relevante land,

ser Nærings- og fiskeridepartementet et behov for forenkling og effektivisering av saksbehandlingen knyttet til akvakultur tillatelser. Generelt sett er saksbehandlingen i dag lang og omfattende, og det er i mange tilfeller vanskelig å overholde de forskriftsfestede tidsfristene for søknadsbehandling. Departementet ser at kapasitet og kompetanse i saksbehandlingen varierer mellom fylkeskommunene, at sektormyndighetene varierer med tanke på tidsbruk ved behandling av søknadene, og at kommunale arealplaner har et forbedringspotensial. Videre har fylkeskommunene valgt ulike måter å behandle søknadene på. Noen steder er behandlingen administrativ, mens andre steder avgjøres sakene på politisk nivå. Dette kan bidra til en uensartet saksbehandling. Nærings- og fiskeridepartementet mener det er flere forhold som tyder på at formålet med overføring av oppgaver til fylkeskommunene i 2010 til nå ikke er nådd på en god nok måte.

Nærings- og fiskeridepartementet har derfor satt i gang et forenklingsprosjekt for å effektivisere saksbehandlingen av akvakultursøknader. Departementet mener et effektivt enkelttiltak vil være å samle kompetansen til å behandle søknader etter alle sektorregelverk på én hånd. Dette er tidligere forsøkt da Fiskeridirektoratets region Trøndelag i perioden 2002–2006 ble delegert myndighet til å behandle og fatte vedtak i *kurante saker* om akvakultur, også kjent som *Trøndelagsmodellen*. I tillegg til å fatte vedtak med hjemmel i akvakulturloven, ble regionkontoret gitt fullmakt til å fatte vedtak etter havne- og farvannsloven, forurensningsloven, matloven, dyrevernsloven og vassdragsloven. En evaluering av forsøket konkluderer med at saksbehandlingstiden ble kortet ned, samordningen ble bedre, og det ga en bedre utnyttelse av offentlige ressurser. En slik forenklet saksgang i «kurante saker» vil kunne bidra til mer effektiv saksbehandling og mindre byråkrati, og kan implementeres nasjonalt gjennom delegering til regionalt folkevalgt nivå.

Stortinget sluttet seg til prinsippene for en forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i lakse- og ørretoppdrett som ble lagt frem i Meld. St. 16 (2014–2015). Dette innebærer blant annet at fremtidig akvakulturforvaltning i sterkere grad skal styres av miljøhensyn. Konkret betyr det at forvaltningen må bli mer områdefokusert ut fra hensynet til miljømessig bærekraft, fremfor å se lokalitetene enkeltvis. For å lykkes med et slikt rammeverk for forvaltning av bærekraftig vekst i akvakulturnæringen, er det nødvendig at tildeling av tillatelser og drift forvaltes helhetlig. Å utforme gode lokalitetsstrukturer som kan håndtere

videre vekst i næringen, henger dermed også sammen med hvilken administrativ struktur den ansvarlige forvaltningsmyndigheten har.

Regjeringen er opptatt av å forenkle hverdagen til næringsutøvere. Regjeringen ønsker løsninger som gir effektiv forvaltning med høy kvalitet og best mulig ressursutnyttelse. Det helhetlige inntrykket Nærings- og fiskeridepartementet sitter med, er at dagens organisering er et hinder for en effektiv og god forvaltning.

Nærings- og fiskeridepartementet ser at større folkevalgte regioner vil gi grunnlag for å skape sterkere og bredere fagmiljøer med større kapasitet enn dagens fylkeskommune har. Større regioner vil også legge til rette for at større områder kan ses i sammenheng. I tillegg vil større folkevalgte regioner i større grad enn i dag sammenfalle med Fiskeridirektoratets fem regioner. Det vil legge til rette for et forenklet og forbedret samarbeid mellom direktoratet og de folkevalgte regionene. Departementet vil utrede om det kan være hensiktsmessig å delegere myndighet til større folkevalgte regioner fra de forskjellige sektormyndighetene i kurante saker i forbindelse med behandling av akvakultursøknader. En forutsetning for å videreføre oppgavefordelingen som ble innført med forvaltningsreformen er at regionene blir betydelig større enn i dag.

Dersom regionene ikke blir betydelig større, vil oppgavene som fylkeskommunene ble tilført i 2010, bli flyttet tilbake til Fiskeridirektoratet.

Nærings- og fiskeridepartementet ser også at regionalt folkevalgt nivå kan spille en sterkere rolle i å se arealløsninger på tvers av kommunegrenser i kystsonen, enten gjennom regionale planprosesser eller som initiativtaker og tilrettelegger for interkommunale planprosesser i kystsonen. Dette vil være vesentlig for en videre bærekraftig utvikling av akvakulturnæringen, spesielt med tanke på at næringen i fremtiden skal organiseres og utvikles i produksjonsområder. Mange ulike næringsinteresser i kystsonen gir utfordringer. Fiskeri- og havbruksforvaltningen har en interesse av at sjøarealene blir benyttet på en mest mulig effektiv måte. Motsetninger mellom ulike næringsinteresser kan danne grunnlag for interessekonflikter med hensyn til arealer samlet sett, og det kan være vanskelig å finne gode løsninger som ser prioriteringer på tvers av kommunegrenser. Nærings- og fiskeridepartementet bidrar i arbeidet med utarbeidelse av en ny veileder for kystsonoplanlegging i kommunene. Denne veilederen, sammen med nytt rundskriv om planlegging og ressursutnyttelse i kystnære sjøområder, vil bidra til en mer

helhetlig kystsoneforvaltning også nasjonalt og regionalt.

7.4 Utdanning og kompetanse

Et høyt kunnskaps- og kompetansenivå i befolkningen er grunnlaget for at norske bedrifter skal ha den nødvendige kompetansen for vekst, innovasjon og omstilling. Nye ideer og ny teknologi er avgjørende for vekstpotensialet i norsk økonomi. Regjeringen vektlegger satsing på kunnskap for å bygge landet for fremtiden, gjennom å styrke norsk konkurransekraft og verdiskaping. Omstillingen i norsk økonomi vil måtte ta utgangspunkt i eksisterende næringsliv i ulike regionale kontekster. Både OECD (2014) og produktivitetskomisjonen (NOU 2015: 1) peker på at Norge ikke utnytter befolkningens kompetansepotensial godt nok, og at næringslivet i hele landet har utfordringer med å tiltrekke seg arbeidskraft med rett kompetanse.

Kompetansepolitikken omfatter mer enn bare utdanningspolitikken. Ansvar og virkemidler er fordelt mellom departementer, regionale og lokale myndigheter, og partene i arbeidslivet. Nasjonale sektorpolitikker iverksettes gjennom blant annet universitets- og høyskolesektoren, Nav, videregående skoler, fagskoler og fylkesmannsembeter – men også Innovasjon Norge, Siva og Forskningsrådet på næringsviden. For bedre å utnytte kompetansen i befolkningen i de ulike regionale arbeidsmarkedene, er det behov for mer systematisk koordinering av ressursene gjennom både samspill og arbeidsdeling mellom ulike relevante aktører på regionalt nivå.

Regjeringen tar sikte på å legge frem en nasjonal kompetansestrategi i 2016 i samarbeid med blant annet partene i arbeidslivet. Den vil favne viktige utfordringer innenfor den sektorovergripende kompetansepolitikken på områdene utdanning, arbeidsmarked og næringsutvikling.

7.4.1 Regional kompetansepolitikk

Fylkeskommunene har i dag en viktig rolle i kompetansepolitikken, gjennom ansvaret for videregående opplæring, fagskoler og regionale forskningsfond. En reform med større regioner kan styrke regionnivåets strategiske rolle i utvikling av den regionale kompetansepolitikken. Fylkeskommunene er gjennom nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging i 2015 bedt om å utvikle regionale kompetansestrategier, i partnerskap med utdannings-, arbeidsmarkeds- og

næringsaktørene og på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Målet er å legge til rette for bedre tilgang på kompetent og relevant arbeidskraft som møter det regionale arbeidsmarkedets behov, og å heve kompetansen i grupper av befolkningen med lav kompetanse.

Kunnskapsdepartementets vurdering

For å sikre gjennomføring av gode regionale kompetansekartlegginger og ivareta dialog mellom ulike utdanningstilbydere, bør de nye regionene ha en tydeligere rolle. Kunnskapsdepartementet legger til grunn at de nye folkevalgte regionene tilrettelegger for strategisk kompetansepolitisk planlegging og utvikling. Dette skal skje i samsvar med behovet i regionens arbeidsliv, og på en måte som også dekker behovene til små og mellomstore bedrifter.

7.4.2 Universitet- og høyskolesektoren

Norske universiteter og høyskoler skal tilby utdanning og utføre forskning og utviklingsarbeid (FoU) på et høyt internasjonalt nivå. De skal bidra til å formidle resultater fra FoU, bidra til innovasjon og verdiskaping, og legge til rette for at studenter og ansatte kan delta i samfunnsdebatten.

Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren* legger stor vekt på universitetene og høyskolens regionale rolle. Et premiss er at tilgangen til høyere utdanning skal være god over hele landet, og at institusjonenes regionale rolle skal videreutvikles. Samarbeid med lokalt og regionalt samfunns- og arbeidsliv er sentralt i samfunnsopdraget til alle universiteter og høyskoler, og er også lovfestet. Det fremgår av Meld. St. 18 (2014–2015) at et delmål for reformen er å bidra til regional utvikling. Det fremgår videre at en viktig forutsetning for at institusjonene skal være attraktive kunnskapsleverandører for omgivelsene er at de har tett samarbeid med samfunnsaktører og offentlige og private virksomheter i regionen. Det heter i meldingen at den tette kontaktflaten, nærheten og samarbeidet med kommunene, fylkeskommunene og andre aktører fra samfunns- og næringsliv må bevares og videreutvikles etter sammenslåing til større enheter innen universitets- og høyskolesektoren.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja* sluttet Stortinget seg til etableringen av *Råd for samarbeid med arbeidslivet* (RSA). Samarbeid mellom utdanning

og arbeidsliv skal blant annet bidra til at utdanningstilbudene treffer arbeidslivets kompetansebehov, og stimulere til mer nyskaping i næringslivet. Hensikten med RSA er å utvikle et strukturert samarbeid som er godt forankret i institusjonens planer og strategier for å øke samarbeidet mellom høyere utdanning og arbeidslivet.

Kunnskapsdepartementets vurdering

Kunnskapsdepartementet vil gjennomføre en evaluering av ordningen med RSA. Denne skal se nærmere på funksjonen til RSA i lys av større utdanningsinstitusjoner og større folkevalgte regioner med et tydeligere ansvar for strategisk kompetansepolitisk planlegging og utvikling i regionen. Større folkevalgte regioners og regionale kompetansestrategiers rolle overfor RSA vurderes som del av dette.

Videre vil Kunnskapsdepartementet i styringsdialogen med universitet- og høyskolesektoren formidle klare forventninger om å delta i arbeidet med utforming av regionale kompetanseplaner i tråd med vedtatte nasjonale forventninger til regionale planlegging. Dette gjelder blant annet forventninger til universitet- og høyskoleinstitusjonene om deltakelse i utforming av de regionale kompetansestrategiene (jf. nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging i 2015) og om å se disse i sammenheng med institusjonenes egne strategier, eksempelvis i RSA. Dette vil gi nye folkevalgte regioner et godt utgangspunkt for tettere samarbeid.

7.4.3 Tilrettelegging for etter- og videreutdanning

Som nevnt, er et høyt kunnskaps- og kompetansenivå i befolkningen grunnlaget for at norske bedrifter skal ha den nødvendige kompetansen for vekst, innovasjon og omstilling. Det er derfor viktig å legge til rette for at flere voksne både i og utenfor arbeidslivet skal holde ved like og tilegne seg ny kunnskap, gjennom utdanning og opplæring. Av den totale arbeidsstyrken er det til enhver tid kun i underkant av tre prosent som er nyutdannede. Læring i arbeidslivet og etter- og videreutdanning er derfor viktig for å sikre en kompetent arbeidsstyrke.

Etter- og videreutdanningsmarkedet er avhengig av at både tilbuds- og etterspørselssiden fungerer godt. Undersøkelser viser at etter- og videreutdanningsmarkedet er preget av relativt store forskjeller mellom sektorer og bransjer og liten grad av samordning både på nasjonalt og regio-

nalt nivå (Brandt m.fl 2009). Når det gjelder tilbudssiden, er fylkeskommunen sentral som ansvarlig for både videregående opplæring og offentlige fagskoler. Fagskoler har mange tilbud innen yrkesrettet etter- og videreutdanning. Videre har universiteter og høyskoler en rolle i å bidra til etter- og videreutdanning og tilrettelegge utdanningstilbud i regionen. I tillegg finnes det en rekke kommersielle eller bransjebaserte tilbydere av etterutdanning (kurs som ikke gir formell kompetanse).

Når det gjelder etterspørselssiden, kan det være krevende å finne gode etter- og videreutdanningstilbud. I områder med kunnskapsintensive virksomheter og høy næringsstetthet, vil både tilbud og etterspørsel være høy, og markedet vil kunne regulere seg selv. Dette gjelder spesielt større byer og etablerte kompetanseområder som kunnskapsklynger. I distriktene investeres det mindre i kompetanseutvikling, og det kan være vanskeligere å få tilgang til gode kunnskaps- og kompetanseutviklingsmuligheter (Langset og Nilssen 2015).

I de fleste fylker har det over tid vokst frem ulike typer organisasjoner, både offentlige og andre, som har som formål å være bindeledd («koblingsbokser» eller «kompetansemeglere») mellom etterspørsel og tilbud – mellom kompetanse- og utdanningssøkende voksne og utdanningsinstitusjonenes kurs- og videreutdanningstilbud (Brastad m.fl 2013). Noen av disse aktørene kaller seg studiesentre, andre steder er disse funksjonene organisert i kunnskapsparker, regionale kurs- og kompetansesenter eller lignende. Det er stor variasjon i hvilke aktører som er engasjert i dette arbeidet, hvordan det styres og ledes, og hvordan fylkeskommunene er involvert og påvirker arbeidet. Stortinget har ved behandlingen av Innst. 12 S (2015–2016) bedt regjeringen komme til Stortinget med en sak om *studiesentrenes rolle i det fremtidige utdanningssystemet*. Slike studiesentre, kunnskapsparker, regionale kurs- og kompetansesenter og lignende, varierer også med hensyn til hvilke utdanninger og opplæringstilbud de bidrar med å formidle. Noen, som for eksempel Rogaland regionale kurs- og kompetansesenter formidler i hovedsak tilbud på videregående nivå, mens andre, som for eksempel Kunnskapsparken i Helgeland, bidrar i hovedsak til å formidle i tilbud innen høyere utdanning (se boks 7.2). Variasjonene speiler ulike regionale behov for kompetanse.

Kunnskapsdepartementets vurdering

Kunnskapsdepartementet forventer at universitet- og høyskoleinstitusjonene er aktive samarbeidspartnere i regionene, jf. Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet* som framhever at samarbeidet med lokalt og regionalt samfunns- og arbeidsliv er sentralt i samfunnsoppdraget til alle universiteter og høyskoler. Videre forventer Kunnskapsdepartementet at fylkeskommunene legger til rette for at videregående skoler og fagskoler bidrar til å imøtekomme det regionale arbeidslivets behov for etter- og videreutdanning.

For deler av arbeidslivet, særlig små og mellomstore bedrifter i mindre arbeidsmarkeder, er det en utfordring å arbeide systematisk med kompetanseheving, selv der opplærings- og utdanningstilbyderne er aktive med å utvikle tilbud tilpasset det regionale arbeidslivet. Det gjelder både å klargjøre kompetansebehov og å etablere samarbeid med egnede utdanningsmiljøer. Derfor har det vokst frem lokalt og regionalt initierte virksomheter med mål om å avklare og samordne etter- og videreutdanning (kompetansemeglere), og å samarbeide med utdanningsmiljø om utvikling og tilrettelegging av utdanningstilbud. Markedet dekker imidlertid ikke funksjonen systematisk. Disse virksomhetene, om de heter kunnskapsparker, studiesentre, regionale kurs- og kompetansesenter eller annet, er i hovedsak ikke en del av utdanningssystemet, men kan være viktige aktører for å bidra til bedre samsvar mellom etterspørsel i det regionale arbeidslivet og enkeltpersoner på den ene siden og opplærings- og utdanningssystemet på den andre siden. Dette vurderes best regionalt og ikke nasjonalt, og bør være en del av det regionale folkevalgte nivåets vurderinger i forbindelse med strategisk kompetansepolitisk planlegging og utvikling.

Kunnskapsdepartementet vil gi nye folkevalgte regioner ansvar for å legge til rette for samarbeid mellom arbeidsliv og utdannings- og opplæringsaktører om behov og tilrettelegging for etter- og videreutdanning

Regionene er det riktige nivået for å vurdere hvilke aktører og organisasjoner som kan bidra til å skape en bedre sammenheng mellom etterspørsel og tilbud i det regionale arbeidsmarkedet. Om disse funksjonene legges til studiesentrene, kunnskapsparker, regionale kurs- og kompetansesenter eller andre virksomheter, vil dermed variere etter vurderinger av de faktiske regionale behovene.

7.4.4 Fagskolene

Dagens ansvarsdeling og organisering

Av totalt 103 fagskoler er det i dag 41 fylkeskommunale og tre statlig eide fagskoler. Av om lag 16 000 fagskolestudenter i landet, går 47 prosent ved offentlige fagskoler. Fylkeskommunale fagskoler er fylkeskommunale foretak opprettet i medhold av kommuneloven. Utdanningene er godkjent av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) og underlagt kravene i fagskoleloven på lik linje med private fagskoler. Fylkestinget er formell eier av de offentlige fagskolene, mens styret etter fagskoleloven er øverste ansvarlige styringsorgan.

Offentlig finansiering av fylkeskommunale fagskoler skjer i dag hovedsakelig gjennom to kanaler, først og fremst gjennom fylkeskommunens rammetilskudd fra staten. I tillegg kommer øremerkede midler som Helse- og omsorgsdepartementet, gjennom Helsedirektoratet, bevilger til helse- og sosialfaglig fagskoleutdanning. Private fagskoler får øremerkede midler direkte fra Kunnskapsdepartementet. I tillegg krever en del fagskoler

(både offentlige og private) egenbetaling fra studentene. De tre statlig eide fagskolene får sin tildeling over statsbudsjettet.

Fagskoleutvalget leverte sin innstilling *Fagskolene – et attraktivt utdanningsvalg* (NOU 2014: 14) til kunnskapsministeren i desember 2014. NOUen foreslår å samordne all finansiering av fagskoler under Kunnskapsdepartementet i én statlig finansieringsordning. Fagskoleutvalget foreslår videre at eierskapet til fylkeskommunale fagskoler bør organiseres på samme måte som statlige universiteter og høyskoler, det vil si som statlige forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Utvalget mener at en samlet styring og dimensjonering av universiteter, høyskoler og fagskoler vil bidra til enhetlig styring og forvaltning. Utvalget mener at antall offentlige fagskoler bør reduseres til 5–9 institusjoner. Utvalget skriver videre at den nærmere vurderingen av organisasjonsform for fagskolene må være en oppgave for departementet.

Kunnskapsdepartementet skriver nå en stortingsmelding om fagskolene, som skal legges frem i løpet av 2016, blant annet som en oppfølging av nevnte NOU.

Boks 7.2 To eksempler på regionale kompetansemeglere

Kunnskapsparken Helgeland

Kunnskapsparken Helgeland (KPH) er et regionalt innovasjonsselskap som skal bidra til utvikling, nyskaping og vekst på Helgeland. Selskapet ble etablert i 2004 og kjernen i KPHs virksomhet er å fungere som henholdsvis motor, megler og møteplass for kompetanseheving og kompetanseutvikling i regionen. Det innebærer at KPH systematisk skal kartlegge behov for kompetanseheving hos bedrifter og offentlige virksomheter, og gjennom samarbeid med ulike kompetansetilbydere sette opp kurs og studier ut fra innmeldte behov. KPH eies av Siva, Nordland fylkeskommune, Mo Industripark, Helgeland Invest, Rana Utviklingsselskap, Rana kommune, Helgeland Sparebank, Evry, Helse&Sikkerhet, Nord universitet. KPH skal være et bindeledd og en tilrettelegger for samspill mellom offentlig og privat virksomhet, virkemiddelapparat, forskning og utdanning.

Rogaland kurs- og kompetansesenter

Rogaland kurs og kompetansesenter (RKK) er et ressurscenter for videregående skoler. RKK er organisert som en stiftelse og ble opprettet av henholdsvis Rogaland fylkeskommune, NHO Rogaland og LO Rogaland. Stiftelsens styre består av politiske representanter fra fylkestinget, en representant fra NHO, en representant for LO og en representant for rektorene ved de videregående skolene. Etableringen av RKK må i stor grad ses i sammenheng med utviklingen av oljenæringen i regionen og de raskt voksende behov for etterutdanning, omskolering og kompetanseutvikling som utviklingen av denne næringen innebar. I den første perioden av RKKs eksistens var oppdragsgiverne i all hovedsak oljeselskapene og ulike offentlige instanser. En viktig målsetting med RKK var å utvikle og kunne tilby opplæringstilbud av høy kvalitet til lavest mulig pris. I dag koordinerer RKK de videregående skolenes kompetansetilbud overfor private og offentlige kunder og brukere.

Kilde: Nilsen og Langset 2015.

Kunnskapsdepartementets vurdering

I gjennomgangen av fagskolefeltet er det nødvendig å se alle virkemidler i sammenheng. Rollefordelingen mellom regionalt og statlig nivå er del av denne vurderingen. I stortingsmeldingen om fagskoler vil det tas stilling til finansieringsordning og forvaltning av offentlige fagskoler. Her vil det bli en vurdering av eierskap, og av hvordan fagskolene bør organiseres og finansieres i tiden fremover. Kunnskapsdepartementet vil i nevnte stortingsmelding vurdere og avklare regionalt folkevalgt nivå's ansvar og oppgaver på fagskoleområdet. Spørsmålet vil vurderes i lys av større folkevalgte regioner.

7.4.5 Grunnopplæringen

Fylkeskommunen har i dag et stort og viktig ansvar for den videregående opplæringen, og for at dimensjoneringen av denne er tilpasset søkerne, arbeidslivets og samfunnets behov for kompetanse. Dette inkluderer ansvar for fagopplæringen og tilrettelegging for god tilgang på læreplasser i samarbeid med partene i arbeidslivet. Større folkevalgte regioner vil kunne medføre fordeler for oppgaveløsningen innenfor dette ansvarsfeltet. Det vil kunne bli lettere å se større geografiske områder i sammenheng, og å kunne ha et bredt og relevant tilbud innenfor videregående opplæring.

Større regioner vil gi større administrative og faglige miljøer med ansvar for styring og utvikling av videregående opplæring. Større regioner vil kunne medføre bedre kompetanse og kapasitet i dette arbeidet. På den måten vil større regioner kunne arbeide mer effektivt, og samtidig mer målrettet med kvalitetsutvikling og utfordringer i videregående opplæring.

Kunnskapsdepartementets vurdering

Kunnskapsdepartementet er i gang med en stortingsmelding som er planlagt lagt frem våren 2017, der man vil vurdere den videre oppfølgingen av *Kunnskapsløftet*. Målet er å få til bedre resultater i hele grunnopplæringen. Her må også best mulig bruk av styringsvirkemidler for å få et ønsket resultat vurderes.

Kunnskapsdepartementet vil i den kommende stortingsmeldingen vurdere spørsmålet om større folkevalgte regioners ansvar og rolle med hensyn til å veilede og medvirke til kvalitetsutviklingstiltak innenfor hele grunnopplæringen, inkludert ansvar for prosjektmidler på dette området.

7.5 Kultur

Dagens ansvarsdeling og organisering

Innenfor det kulturpolitiske området er det over flere tiår utviklet en ulovfestet arbeidsdeling mellom stat og kommunesektor. En viktig drivkraft i utviklingen har vært statlige insentivordninger som ble satt i gang på 1970-tallet, og som i tid falt sammen med etablering av den nye fylkeskommunen. Fylkeskommunen ble raskt en sentral aktør i utviklingen av feltet, og en viktig samarbeidspart for staten i gjennomføringen av deler av den nasjonale kulturpolitikken. Det er blant annet etablert en rekke kunst- og kulturinstitusjoner. De fleste av disse mottar finansiell støtte fra både staten og fylkeskommunene. Frivillige organisasjoner innenfor kultur- og idrettsliv er trukket inn i kulturpolitikken og mottar økonomisk støtte fra både stat og kommunesektor. Det er investert i en rekke kulturbygg og idrettsanlegg landet over for å huse aktivitetene.

I tillegg til stor spredning av kulturinstitusjoner regionalt, er det bygd opp kvalitativt sterke miljøer som fungerer som nasjonale fyrtårn innenfor sine fagfelt. Disse er av avgjørende betydning for at Norge fortsatt skal kunne utvikle seg som kulturnasjon. Det er nødvendig å legge til rette for at både tradisjonelle og nyskapende uttrykk og ytringer kan finne sted, og at vårt kollektive samfunnsminne blir ivaretatt og formidlet. Dette tilsier at det fortsatt vil være nødvendig å ha verktøy for å kunne føre en nasjonal kulturpolitikk.

Ansvarsdelingen for finansiering av denne kulturelle infrastrukturen varierer i dag. Innenfor det såkalte funksjonsdelingssystemet, som ble introdusert i 1995, blir det operert med faste fordelingsnøkler for de offentlige tilskuddene. Systemet omfatter i dag en rekke institusjoner særlig innenfor billedkunst, musikk og scenekunst. Fordelingsnøkler varierer fra 60/40 og 70/30 på henholdsvis stat og fylkeskommune/kommune, til at staten har ansvar for hele det offentlige tilskuddet. For institusjoner og tiltak som mottar statlige bidrag, men som står utenfor funksjonsdelingssystemet, varierer fordelingen av ansvaret mellom stat og region.

Kulturdepartementets vurdering

Et større regionalt handlingsrom innenfor kulturpolitikken kan gi viktige bidrag til rollen som regional samfunnsutvikler, og legge grunnlag for mer helhetlige vurderinger på tvers av politikkområder. Innenfor frivillighets- og idrettsområdet lig-

ger den største delen av oppgavene allerede på regionalt og lokalt nivå. Det er tidligere gjennomført omfattende endringer i oppgavefordelingen på disse områdene. Kulturdepartementet vil likevel vurdere om det finnes statlige føringer og bindinger som kan løses opp, slik at det regionale handlingsrommet kan utvides.

For å opprettholde og videreutvikle en god nasjonal kulturpolitikk for både den profesjonelle delen og den frivillige aktiviteten, er det nødvendig at også regionene og kommunene tar sitt ansvar. En god utvikling innenfor dette feltet avhenger av langsiktig tenkning, og av helhetlige strategiske valg ut fra lokale og regionale forhold. Det er blant annet viktig å se kulturpolitikken i sammenheng med andre samfunnsområder. I dag finnes det lite lovregulering på kulturområdet, og lite som regulerer ansvarsforholdet mellom forvaltningsnivåene. Det er heller ikke ønskelig å innføre nye lovbestemmelser som regulerer dette. Som et godt verktøy for å konkretisere ansvarsfordelingen og få gode politiske prosesser i kulturpolitiske strategier og prioriteringer, vil det være nødvendig at planverktøyet på regionalt nivå blir tatt i bruk på en strategisk og helhetlig måte.

Før det eventuelt kan overføres ytterligere oppgaver på kulturområdet til nye folkevalgte regioner, må det utredes hvordan den nasjonale kulturpolitikken kan ivaretas. Blant annet må det vurderes hvordan kvaliteten best kan sikres i den profesjonelle delen av kunst- og kulturlivet. Det er gjennom flere tiår brukt betydelige statlige midler for å bygge opp den kulturelle infrastrukturen. Oppbyggingen har vært uttrykk for en klar kulturpolitisk strategi. Det er viktig å unngå at resultatene av denne strategien blir svekket. Det er videre nødvendig å se på tilknytningsform, eienomsforhold til bygninger, samlinger med videre, og hvordan dette kan tilpasses en eventuell endring i oppgavefordelingen.

Kulturdepartementet mener overføring av ansvar og oppgaver til regionalt folkevalgt nivå kan forenkle organiseringen og redusere behovet for samfinansiering mellom regionalt og sentralt nivå. De nye folkevalgte regionene vil ha et betydelig innbyggergrunnlag. Det er viktig for å ivareta et profesjonelt og differensiert kulturtilbud.

Kulturdepartementet vil gjennomgå forvaltningen av tilskudd som kan være aktuelle, samt gjennomgå ansvarsforhold og finansiering av institusjoner og tiltak som i dag har delt finansiering. Dette med sikte på å overføre nye oppgaver og mer ansvar til større folkevalgte regioner.

Før den faktiske overføring av nye oppgaver til nytt regionalt folkevalgt nivå kan finne sted, skal

det utredes nærmere hvordan dagens nasjonale kulturpolitikk og det samlede kulturpolitiske området vil bli ivaretatt. Målet er at kulturell infrastruktur og kulturtilbud til befolkningen kan opprettholdes og stimuleres.

7.6 Klima og miljø

Dagens ansvarsdeling og organisering

Oppgavene knyttet til klima og miljø har de senere årene endret karakter, blant annet som følge av økt internasjonalisering på en rekke områder. Norsk klima- og miljøforvaltning styres i økende grad av internasjonale avtaler og konvensjoner hvor nasjonalstaten er ansvarlig for oppfølging. Samtidig har det gjennom de siste om lag 15 årene skjedd en betydelig overføring fra staten til kommunene og fylkeskommunene av klima- og miljøoppgaver og myndighet på områder hvor det er et lokal- og regionalpolitisk handlingsrom.

Myndighet innen klima og miljø, herunder kulturminneforvaltningen, er lagt til Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet, Riksantikvaren, fylkesmannen, fylkeskommunen, Sametinget og kommunene. Fylkesmannen skal sørge for at nasjonal politikk vedtatt av regjeringen og Stortinget blir fulgt opp regionalt og lokalt. Fylkesmannens arbeid er en forutsetning for gjennomføring av nasjonal klima- og miljøpolitikk. Som et ledd i dette har fylkesmannen innsigelsesmyndighet. Fylkesmannen står også sentralt i å sikre samarbeid og samordning mellom ulike sektorer. Fylkesmannen har ansvar for de klima- og miljøoppgavene som krever en enhetlig nasjonal gjennomføring. Fylkeskommunen har ansvar for oppgavene som har et tydeligere regionalpolitisk handlingsrom, eksempelvis flere oppgaver innen naturforvaltning, jf. boks 7.3. Fylkesmannen og fylkeskommunen er derfor viktige aktører i klima- og miljøforvaltningen gjennom sitt ansvar for regional kulturminneforvaltning, gjennom sine oppgaver innen naturforvaltning og friluftsliv, og ved at de er viktige premissleverandører for en god klimapolitikk. Fylkesmannen og fylkeskommunenes oppfølging og veiledning av kommunene er viktig, fordi mange kommuner har begrenset kompetanse innenfor klima og miljø.

Fylkesmannen skal spille inn nasjonale klima- og miljøhensyn i de regionale planprosessene etter plan- og bygningsloven så tidlig som mulig i prosessen. Fylkeskommunen skal gjøre en helhetlig vurdering av alle innspill. Dersom vedtatt plan ikke ivaretar nasjonale klima- og miljøhensyn på en god nok måte, kan fylkesmannen på linje med

Boks 7.3 Naturforvaltning

Fylkeskommunen er vannregionmyndighet og skal vedta regionale vannforvaltningsplaner etter plan- og bygningsloven. En sentral oppgave er å evaluere og rullere forvaltningsplanene hvert sjette år. Forvaltningsmyndighet til å gjøre vedtak etter særlovgivningen ligger fortsatt hos ulike statsetater, men forvaltningsplanene skal legges til grunn for sektorenes planlegging og virksomhet.

Fylkeskommunen er forvaltningsmyndighet for høstbare arter, ikke-truede viltarter og innlandsfisk. Oppgavene er blant annet knyttet til forvaltning for å sikre definerte arter, myndighetsutøvelse når det gjelder jakt- og fangsttider, fordeling av tilskudd til kommuneovergripende vilttiltak fra det fylkeskommunale viltfond, kon-

troll av at kommunene samler inn og leverer data til nasjonale databaser, samt veiledning av kommuner og rettighetshavere.

Innen verneområdeforvaltningen er myndigheten til å forvalte nasjonalparkene og de andre store verneområdene delegert til nasjonalpark- og verneområdestyrene. Styrene er lokal- og regionalpolitisk sammensatt, og alle berørte kommuner og fylkeskommuner er representert. I tillegg er det samisk representasjon der det er aktuelt. Fylkeskommunenes rolle i forvaltningen av verneområder bidrar til at verneområdene også kan ses i et regionalpolitisk utviklingsperspektiv, blant annet i forhold til utviklingen av naturbasert reiseliv.

andre statlige sektormyndigheter bringe saken inn for departementet gjennom innvendig tilplenen.

Klima og klimatilpasning

Arbeidet med klima og klimatilpasning påvirker og omfatter en rekke samfunnsområder. Klimautfordringene går på tvers av sektorer, og krever derfor samordning og forpliktende samarbeid på tvers av myndigheter. Det handler både om å bidra til reduksjon i utslippene av klimagasser, og om å tilpasse samfunnet til et klima i endring.

Klima- og miljødepartementet har et overordnet ansvar for gjennomføring av klimapolitikken i samsvar med vedtatte nasjonale mål, og relevant internasjonalt regelverk, blant annet utslippsrapportering til FNs klimakonvensjon og internasjonal kvotehandel. Den enkelte sektor har ansvar for implementering av klimapolitikken i sin sektor. Klima- og miljødepartementet har ansvar for å sikre helheten i klimaarbeidet og koordinere alle sektorer og aktører. Departementet leder og koordinerer Norges arbeid med internasjonal klimapolitikk, i tillegg til å ha ansvar for egne virkemidler i klimapolitikken. Blant annet er forurensningsloven og klimakvoteloven sentrale virkemidler.

Kommunene og fylkeskommunene har en sentral rolle både når det gjelder å bidra til å redusere utslippene av klimagasser og til å tilpasse samfunnet til et klima i endring. Kommunene og fylkeskommunene er ansvarlige for planlegging og tilrettelegging for gode levesteder for befolkningen,

de er forvalter av eiendom og infrastruktur, de er en stor innkjøper, og de har ansvar for en rekke virksomheter og tjenester som kan bli påvirket av klimaendringene.

Det er fortsatt behov for veiledning og kunnskap i kommunene for at lokalsamfunnene skal bidra til utslippsreduksjon og være best mulig tilpasset et endret klima. Arealplanlegging er et viktig verktøy for å sikre at samfunn blir bygd slik at utslippene begrenses og skadevirkningene av klimaendringene blir minst mulige, og for at viktige naturområder som kan bidra til å forebygge klimaendringer og flom- og rasulykker blir tatt vare på. Både fylkeskommunen og fylkesmannen har et viktig ansvar knyttet til blant annet veiledning og bistand for å sikre et helhetlig og regionalt koordinert klimaarbeid.

Friluftsliv

Fylkeskommunen har ansvar for de fleste oppgavene innen friluftsliv på regionalt nivå. Fylkeskommunen ivaretar friluftsliv i plansaker, er talsmann for allemannsretten og motivator for kommunene innenfor planlegging og ivaretagelse av grøntstruktur, markaområder og andre friluftslivsområder. Fylkeskommunen skal legge til rette for friluftsliv, blant annet gjennom å oppfordre til og samarbeide med kommunene og interkommunale friluftsråd om å fremme søknader om sikring av friluftsområder til Miljødirektoratet. Fylkeskommunen saksforbereder sikrings saker for staten ved Miljødirektoratet, og forvalter statlige til-

skuddsordninger til tilrettelegging og opparbeiding av friluftslivsområder og til friluftslivsaktivitet. Fylkeskommunen skal også følge opp kommuner og friluftsråd når det gjelder statlig sikrede friluftslivsområder, herunder koordinere og være pådriver for arbeidet med forvaltningsplaner og tiltaksplaner for de sikrede områdene. I tillegg er de en viktig aktør og samarbeidspartner for staten i tidsbegrensede nasjonale satsinger, som for eksempel *Friluftslivets år* og prosjektet *Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder*. Fylkeskommunen samarbeider med frivillige organisasjoner og kommuner om stimulering til friluftsliv i et folkehelseperspektiv og i et næringsperspektiv, og de veileder kommunene, publikum og andre relevante parter om spørsmål knyttet til friluftsliv. Fylkesmannens oppgaver innenfor friluftsliv er, foruten å være innsigelsesmyndighet, knyttet til *Skjærgårdstjenesten* og til statlig sikrede friluftsområder. Fylkesmannen ivaretar statens grunneierinteresser på de statlig eide friluftsområdene og statens rettigheter på de sikrede områdene som staten ikke eier.

Kulturminneforvaltning

Fylkeskommunene har siden 1990 hatt rollen som kulturminnemyndighet med ansvar for den regionale kulturminnepolitikken. Fylkeskommunen har avgjørelsesmyndighet og førstelinjeansvaret i flere saker som angår kulturminner og kulturmiljøer, blant annet innsigelsesmyndighet i plansaker, forvaltningsansvar for de fleste fredete bygninger, registreringsmyndighet for arkeologisk fredete kulturminner og tilskuddsforvaltning knyttet til fredete bygninger i privat eie. Den øvrige myndighetsutøvelsen ligger hos Riksantikvaren.

Det er opp til den enkelte fylkeskommune hvordan den organiserer sitt kulturminnearbeid, og det er i dag stor variasjon i hvordan dette gjøres, både administrativt og politisk. Fylkeskommunene varierer med hensyn til kapasitet og kompetanse, med hvordan de løser rollen som regional kulturminnemyndighet og med hvor sentralt feltet er i den enkelte fylkeskommunes strategiske arbeid (Ibenholt m.fl 2012). For eksempel er fylkeskommunen sterkere på arkeologifeltet enn på nyere tids kulturminner.

I tillegg til myndighetsoppgaver etter kulturminneloven har fylkeskommunen en viktig rådgivnings- og veiledningsfunksjon overfor kommunene, blant annet knyttet til rollen som regional planmyndighet. I rollen som kulturminnemyndighet har fylkeskommunen mulighet til å legge til rette for at kulturminnene blir en viktig ressurs og

premiss i regional utvikling, for eksempel for utvikling av reiselivsnæringen.

I Meld. St. 35 (2012–2013) *Framtid med fotfeste* ble det foreslått å overføre større ansvar og oppgaver etter kulturminneloven til fylkeskommunene, og å rendyrke Riksantikvarens rolle som direktorat. Riksantikvaren har begrensede muligheter til å instruere regionalt nivå. Erfaringer viser at dette er en utfordring for å kunne nå nasjonale mål på kulturminnefeltet og sikre likebehandling.

Sametinget er samisk kulturminnemyndighet og har tilsvarende rolle og myndighet som fylkeskommunen når det gjelder forvaltning av samiske kulturminner i hele landet. Myndigheten til fylkeskommunene og Sametinget fremgår av *Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven* av 15. februar 1979. Sametinget vil bli konsultert i prosessen med overføring av oppgaver til regionalt folkevalgt nivå.

Klima- og miljødepartementets vurdering

Klima- og miljødepartementet mener de fleste oppgavene innenfor departementets ansvarsområde som er lagt til direktoratene eller fylkesmannen, er oppgaver som ikke har et regionalt politisk handlingsrom, og som heller ikke er av betydning for utviklingen av det regionale folkevalgte nivået i rollen som samfunnsutvikler. Oppgavene som i dag ligger på statlig nivå, er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, eller det er oppgaver som krever sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.

Gjennomføring av en kunnskapsbasert klima- og miljøpolitikk krever faglig spisskompetanse. Det er for eksempel den samme fagkompetansen hos fylkesmannen som brukes i arbeidet med truet natur, i vurderingen av innsigelser og i klagesaksbehandling. En delvis overføring av fylkesmannens oppgaver på klima- og miljøområdet vil derfor bety oppbygging av dobbeltkompetanse på regionalt nivå, noe som ikke vil være kostnadseffektivt.

Klima og klimatilpasning

Klima- og miljødepartementet mener at regionalt folkevalgt nivå i større grad bør utnytte dagens handlingsrom for å integrere klima og miljø i en helhetlig samfunnsutvikling. Regionalt folkevalgt nivå kan spille en enda viktigere rolle med hensyn til klima og klimatilpasning. Dette bør skje gjennom regionenes egen virksomhet, for eksempel som vegeier og ansvarlig for kollektivtransport. Regionene kan sette klimakrav ved innkjøp, og

integre perspektiver på klima og klimatilpasning i regionale planer og planfaglig veiledning overfor kommunene.

Det er i dag ikke satt nasjonale mål for utslippsreduksjoner for kommuner og fylkeskommuner. Det er imidlertid lagt til grunn at de skal bruke sine virkemidler aktivt for å bidra til å redusere utslipp av klimagasser. Regionalt folkevalgt nivå har en viktig rolle i klimaarbeidet ved at de har muligheten til å se helheten i areal- og transportplanleggingen. Rollene som vegeier, ansvarlig for regional kollektivtransport, eier av store bygg samt regional planmyndighet er særlig viktige. Regionalt folkevalgt nivå har blant annet myndighet til å fastsette regionale planbestemmelser som kan bidra til utbyggingsmønstre som støtter opp om klimamålene. En samordnet areal- og transportplanlegging er et annet sentralt virkemiddel som fylkeskommunene kan sette i verk eller bidra til, og regionale planer kan også brukes til å utvikle klimavennlig energiproduksjon og energibruk i egen region. Regionalt folkevalgt nivå ansvar for å sørge for et regionalt kollektivtilbud gir mulighet til å stille krav til andre leverandører om bruk av alternative drivstoff og energieffektive busser/baner.

Klima- og miljødepartementet vil legge til rette for regionalt folkevalgt nivå arbeid med klima og klimatilpasning gjennom styrket veiledning knyttet til den eksisterende statlige planretningslinjen for klima- og energiplanlegging. En ny statlig planretningslinje for klimatilpasning skal utarbeides.

Friluftsliv

For at de nye folkevalgte regionene skal få et mer helhetlig ansvar for friluftslivet, foreslår Klima- og miljødepartementet at fylkesmannens ansvar og rolle innen friluftsliv overføres til de nye folkevalgte regionene. Som del av dette overføres fylkesmannens oppgaver knyttet til *Skjærgårdstjenesten*. Fylkesmannens ansvar for statlig eide og sikrede friluftsområder vil vurderes med sikte på overføring til større folkevalgte regioner. Større regioner vil gi et bedre utgangspunkt for en slik ansvarsoverføring. Videre utvikling av sikringsordningen behandles i Meld. St. 18 (2015–2016) *Friluftsliv – Natur som kilde til helse og livskvalitet*. Fylkesmannen skal imidlertid fortsatt ha innsigelsesmyndighet knyttet til friluftslivsinteresser.

Kulturminneforvaltning

Riksantikvaren er i dag tillagt myndighet etter kulturminneloven som førsteinstans på en rekke

områder. Med utgangspunkt i angitte kriterier for oppgavefordeling mellom statlig og regionalt politisk nivå, anbefales det å overføre oppgaver og funksjoner på kulturminnefeltet fra Riksantikvaren til folkevalgt regionalt nivå. En forutsetning for overføring av nye oppgaver, er oppbygging av tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i de folkevalgte regionene. Oppgaveoverføringen må derfor skje etappevis og i samsvar med oppbygging av den regionale kapasiteten og kompetansen.

Ved overføring av oppgaver legges det til grunn at det regionale folkevalgte nivået skal ha et politisk handlingsrom i oppgaveløsningen, og at oppgavene har betydning for utvikling av samfunnsutviklerrollen. Dette vil styrke lokaldemokratiets rolle i spørsmål som gjelder vern og bruk av kulturarven. Kulturminnefeltet kan aktualiseres ved at kulturminnens potensiale som ressurs for næringsutvikling og verdiskaping i regionene styrkes, og ved at kulturminnene brukes aktivt i utviklingen av lokalsamfunn.

Med de forutsetninger som er lagt til grunn, foreslår Klima- og miljødepartementet at følgende oppgaver som i dag ligger hos Riksantikvaren, overføres til regionalt folkevalgt nivå:

- Oppgaver knyttet til kulturminneloven og hvor omfanget av saker bidrar til å bygge sterkere kompetansemiljøer regionalt. Dette innebærer å overføre et større ansvar i forvaltningen av de fleste automatisk fredede kulturminner til regionalt nivå. Saksfeltet blir da i hovedsak samlet på ett forvaltningsnivå, noe som vil gjøre feltet enklere og mer oversiktlig for eiere, eieningsutviklere, kommuner og andre.
- Regionenes ansvar for å forvalte vedtaksfredede kulturminner utvides til også å omfatte de fleste forskriftsfredede bygninger i statlig eie. Vernestatus for mange av disse anleggene er nå avklart gjennom statlige landsverneplaner og det er dermed faglig grunnlag for overføring av forvaltningsansvaret. Forvaltningen av særlig viktige forskriftsfredede bygninger i statlig eie beholdes av Riksantikvaren. En oppstilling av hvilke bygninger dette omfatter, vil inngå som ledd i det videre arbeidet.
- Oppgaver knyttet til forvaltningen av vernet fartøyer som er «listeførte» overføres regionvis. Slike «listeførte kulturminner» kan defineres som utvalgte kulturminner av særlig verdi, og er normalt ikke formelt fredet etter kulturminneloven. Kulturminnene skal imidlertid forvaltes som om de var fredet.
- All planrelatert ivaretagelse av kulturminneinteressene samles på regionalt nivå. I og med overføring av større ansvar i forvaltningen av

automatisk fredete kulturminner, innebærer dette også myndighet til å avgjøre dispensasjon fra automatisk fredning i forbindelse med planbehandlingen.

Når det gjelder Riksantikvarens tilskuddsmidler, er store deler av disse i dag knyttet til de ti nasjonale bevaringsprogrammene. Etter at programperioden er avsluttet, kan deler av eventuelle nye tilskuddsordninger, til formål som i dag inngår i de ti nasjonale bevaringsprogrammene, overføres etter modell av bevaringsprogrammet rettet mot private eiere av fredede bygninger (FRIP). I dette programmet fordeler Riksantikvaren rammer til fylkeskommunene, som deretter selv prioriterer tildelingen. Dette kan inngå som ett av flere virkemidler som kan styrke det regionale utviklingsarbeidet. Overføring etter en slik modell kan eventuelt også skje til Sametinget for eventuelle nye tilskuddsordninger som omfatter samiske kulturminner.

Det vil i forbindelse med budsjettprosessen for 2020 tas stilling til hvorvidt slike tilskuddsordninger under Riksantikvaren skal videreføres etter 2020.

Flere av oppgavene som foreslås overført, vil sammen med oppgaver som allerede ligger hos fylkeskommunen, bidra til å tydeliggjøre og forsterke regionalt folkevalgt nivå's rolle som regional samfunnsutvikler. Riksantikvaren vil med dette forslaget bli mer rendyrket i rollen som nasjonal kulturminnemyndighet med ansvar for overordnede faglige prioriteringer og satsingsområder.

Med overføring av førstelinjeansvar, myndighet og oppgaver til nytt regionalt folkevalgt nivå, vil Riksantikvaren få mulighet til å videreutvikle sin funksjon som rådgivende og utøvende faginstans og styrke sin rolle som direktorat. Riksantikvaren skal modernisere og forenkle kulturminneforvaltningen ved å implementere nye digitale verktøy, utvikle retningslinjer, veiledning, arbeidsmetoder med mer. Dette skal sikre lik forvaltningspraksis i regionene overfor tiltakshavere, eiere og kommuner, og legge til rette for nasjonal måloppnåelse. Riksantikvaren skal videreutvikle rådgiverrollen overfor Klima- og miljødepartementet, regional og kommunal forvaltning og annen statlig forvaltning. Riksantikvaren skal være et anerkjent og relevant fagdirektorat. Det er en vesentlig oppgave for direktoratet å bidra til at kulturminner og kulturmiljøer synliggjøres og tas i bruk i samfunnsutviklingen.

Riksantikvaren beholder førstelinjeansvaret for enkelte saksområder og objekter av vesentlig nasjonal verdi, som er viktige for en samlet og enhetlig oppfølging av nasjonal politikk. Det

samme gjelder saksområder som krever særlig spisskompetanse, der det vil være lite effektivt å bygge opp kompetanse regionalt. Samlet vil dette bidra til å sikre direktoratets kompetanse og faglige legitimitet.

Regionreformen innebærer ingen umiddelbare endringer i Sametingets oppgaver og rolle innen kulturminneforvaltningen. Som ledd i å rendyrke og tydeliggjøre Riksantikvaren som direktorat og premissleverandør ytterligere vil departementet utrede om Sametinget skal overføres tilsvarende myndighet som vurderes overført til regionalt folkevalgt nivå.

7.7 Integring

Ved behandlingen av Meld. St. 14 (2014–2015) ba flertallet i komiteen regjeringen vurdere om oppgaver på integreringsområdet som i dag ligger hos Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og som bør flyttes nærmere innbyggerne, kan overføres til regionalt folkevalgt nivå, jf. Innst. 333 S (2014–2015).

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ble opprettet 1. januar 2006. Formålet var en styrket, mer koordinert og målrettet innsats for å inkludere innvandrere i det norske samfunnet. IMDi er en premissleverandør for utvikling av politikken på feltet og samtidig Justis- og beredskapsdepartementets utøvende organ for statens integreringspolitikk.

IMDis hovedoppgaver er

- å bosette flyktninger som får opphold i Norge i tråd med intensjonene i bosettingsordningen og avtalen med KS om bosetting
- å iverksette og bidra til å utvikle integreringspolitikken overfor nyankomne innvandrere og politikken for mangfold og inkludering
- å være et kompetansesenter for kommunene og andre samarbeidspartnere som arbeider med integrering og mangfold
- å ta initiativ overfor sektormyndigheter om muligheter og barrierer ulike grupper av innvandrere står overfor, og bistå med råd og veiledning
- å ta initiativ overfor og samarbeide med næringsliv og organisasjoner for å øke innvandreres deltakelse i arbeids- og samfunnsliv

Justis- og beredskapsdepartementets vurderinger

Justis- og beredskapsdepartementet anbefaler at prinsippene for dagens integrerings- og bosettingsarbeid videreføres. Det anbefales videre at

koordineringen av bosettingen sentralt fortsatt ligger i IMDi. Departementet mener at hovedansvaret på statlig side bør være klart plassert hos én aktør i dette arbeidet, og vurderer det ikke som aktuelt å overføre ansvar og oppgaver fra IMDi til nye folkevalgte regioner. Departementet ser det som hensiktsmessig at IMDi forblir statens kompetansesenter på integrering av flyktninger.

Departementet mener samtidig at det kan være aktuelt å vurdere hvordan nye folkevalgte regioner kan ta en sterkere rolle i integreringsarbeidet gjennom de oppgaver og det ansvar fylkeskommunene har i dag, særlig for næringsutvikling og utdanning. Mange fylkeskommuner er i dag sterkt engasjert i arbeid for integrering av innvandrere.

Fylkeskommunen er en regional samfunnsutviklingsaktør med ansvar for områder som videgående opplæring, næringsutvikling, kultur og folkehelse. Disse oppgavene gjør regionalt folkevalgt nivå til en relevant og hensiktsmessig samarbeidspartner for både kommuner, stat og andre aktører i integreringsarbeidet.

Fylkeskommunens planleggingsansvar er viktig for å få til en ønsket samfunnsutvikling i samarbeid med andre aktører i det regionale partnerskapet. Dette gir et bredt grunnlag for integreringsarbeidet. Regionalt folkevalgt nivå kan utgjøre et viktig bindeledd mellom innvandreres kompetanse og det regionale næringslivets kompetansebehov. Integrering av innvandrere bør inngå i fylkeskommunens strategiske nærings- og utviklingsarbeid gjennom den ordinære regionale samfunns- og næringsplanleggingen. Det er viktig med utveksling av erfaring og kompetansespredning på tvers av sektorer og forvaltningsnivå i dette arbeidet.

Justis- og beredskapsdepartementet mener det er aktuelt å vurdere hvordan nye folkevalgte regioner kan ta en sterkere rolle i integreringsarbeidet gjennom de oppgaver og ansvar fylkeskommunen har i dag. Å utnytte de ressursene innvandrere sitter på, er avgjørende for god integrering på lang sikt. Det er også viktig for å dekke det regionale arbeidslivets kompetanse- og arbeidskraftsbehov. Departementet vil vurdere hvordan nye folkevalgte regioner kan ta en sterkere rolle i integreringsarbeidet gjennom oppgaver og ansvar fylkeskommunen i dag har for næringsutvikling og utdanning.

7.8 Statlig lokaliseringspolitikk

I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 14 (2014–2015) ba stortingsflertallet regjeringen om

å drøfte tiltak for å sikre at flere statlige arbeidsplasser lokaliseres i hele landet, for å styrke vekstkraft i alle regioner, jf. Innst. 333 S (2014–2015).

Regjeringen vil legge til rette for vekst i hele landet og skape vekstkraftige regioner med vel fungerende regionsentre. Regjeringen mener at regionalt folkevalgt nivå bør ha en viktig rolle i slikt utviklingsarbeid, og at dette bør omfatte vurdering av lokaliseringalternativer for statlige arbeidsplasser.

Den regionale statsforvaltningen består av om lag 35 ulike etater og utgjør en viktig andel av selsesetningen i mange regioner. Pågående og kommende strukturendringer i statlig sektor vil kunne innebære at enheter slås sammen, legges ned eller eventuelt får nye oppgaver, eller at nye lokalteter skal vurderes. Dette får konsekvenser for lokalisering av statlige arbeidsplasser, folks bosted og pendlingsmønstre. Slike prosesser vil med andre ord kunne ha betydning for den samlede utviklingen i en regions byer og lokalsamfunn.

Regjeringens lokaliseringspolitikk er konkretisert i *Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon* (sist revidert i 2014), og i *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging* (sist revidert i 2014).

Retningslinjene for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon skal medvirke til:

- ei fordeling av statlege arbeidsplassar som bidreg til å utvikle robuste arbeidsmarknader i alle delar av landet
- lokalisering av statleg tenesteproduksjon som i størst mogleg grad sikrar befolkninga i alle delar av landet god tilgang til statlege tenester
- at nye og omlokaliserte statlege verksemdar i hovudsak blir lokaliserte utanfor Oslo
- at kostnadseffektivitet og effektiv oppgåveløysing vert inkludert i vurderinga av alternativ

Retningslinjene gjøres gjeldende når nye statlige virksomheter blir opprettet, ved større strukturendringer/rasjonalisering, og ved etablering av nye enheter eller utvidelse som følge av nye oppgaver. Formålet er å stimulere til lokalisering i regionale sentre der virksomheten har størst potensial for å bidra til det lokale tilbudet av arbeidsplasser. Målet er å styrke regionale arbeidsmarkeder gjennom bevisst bruk av lokalisering som virkemiddel i forbindelse med nyetableringer, omorganisering og utvidelser. Storby-

ene har allerede store og balanserte arbeidsmarkeder og en egendynamikk som sikrer vekst og utvikling. Ringvirkninger av statlige arbeidsplasser blir derfor relativt sett større i mindre arbeidsmarkeder.

Det er fagdepartementene som gjør endelig vedtak om lokalisering av underliggende virksomheter, med mindre det gjelder større strukturerendringer eller nyoppretting av statlig virksomhet. Da skal saken legges frem for regjeringen. Det er unntak for universitets- og høyskolesektoren, der styrene kan gjøre vedtak med hjemmel i universitets- og høyskoleloven.

Når det gjelder lokalisering *innen* en region, by eller tettsted, som kan ha effekter for brukernes tilgjengelighet, transportomfang og bymiljø, gjelder *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. Disse skal legges til grunn ved både statlig, regional og kommunal planlegging og enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven eller annen lovgivning. Dette omfatter også lokalisering av publikumsrettet statlig virksomhet.

Departementets vurdering

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsker at regionalt folkevalgt nivå bidrar med vurderinger av ulike lokaliseringalternativer for statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon. *Retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statleg tenesteproduksjon* fremhever tre vilkår for lokalisering, avhengig av de statlige virksomhetens karakter:

- krav til nærhet til tjenesten
- kompetansekrav til arbeidstakere
- krav til infrastruktur, nærhet til fagmiljøer, offentlige myndigheter og annet.

Etatene skal utrede hvor viktige slike vilkår er for virksomheten, men utredningen av konkrete lokaliseringalternativer er ikke alltid like godt ivare tatt. Regionalt folkevalgt nivå kan bidra med innspill om regionens potensialer og utfordringer, ved å beskrive særtrekk ved bosettingen, arbeidsmarkedene, infrastruktur og fagmiljøer, samt hvor virksomheten har størst potensial for å bidra til det lokale tilbudet av arbeidsplasser.

Dersom en region står i fare for å miste statlige arbeidsplasser, kan regionalt folkevalgt nivå vurdere hvilke konsekvenser dette vil ha for berørte bo- og arbeidsmarkeder. Slik kunnskap er nyttig for statlige etater å anvende som tillegg til sine sektorvurderinger. En reduksjon i antall folkevalgte regioner vil forenkle en slik medvirk-

ningsprosess, og bidra til at vurderingene gjøres i en større geografisk og funksjonell sammenheng. Bidraget fra det regionale folkevalgte nivået til slike vurderinger kan formaliseres i retningslinjene når det gjelder virksomheter som omfattes av disse.

Departementet vil vurdere egne bestemmelser i *Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statleg tenesteproduksjon*, med sikte på å få innspill fra regionalt folkevalgt nivå i spørsmål om lokaliseringvalg for statlige arbeidsplasser.

Stortingets merknad om tiltak for å sikre at flere statlige arbeidsplasser lokaliseres i hele landet, vil også bli drøftet i departementets melding om bærekraftige byer og sterke distrikter, som er planlagt fremmet våren 2017.

7.9 Prosjektmidler

Ved behandlingen av Meld. St. 14 (2014–2015) ba stortingsflertallet regjeringen om å vurdere om ansvar for «relevante prosjektmidler» kan overføres til regionalt folkevalgt nivå, jf. Innst. 333 S (2014–2015).

Departementet forstår relevante prosjektmidler som tilskuddsmidler som kan knyttes til regionenes rolle som samfunnsutviklere. Departementet har lagt til grunn at det er tilskuddsmidler som ikke er rettighetsbaserte, men der forvaltningen bygger på vurderinger ut fra regionale og lokale utfordringer og behov, og der det kreves tilpasninger til dette. Det kan også være tilskuddsmidler som bidrar til å mobilisere ulike regionale, lokale, private og/eller frivillige aktører til samarbeid. Prosjektmidlene kan være av en varig karakter på statsbudsjettet, men midlene går til tiltak eller prosesser som er mål- og tidsavgrensede. Midlene kan gå til fysiske tiltak og/eller for eksempel tiltak som innebærer endringer i organisering, arbeidsformer og/eller læringsprosesser. Mottakere av tilskudd/støtte kan være kommuner, bedrifter, organisasjoner eller fellesprosjekter/spleiselag mellom ulike regionale og lokale aktører.

Departementets vurdering

I statsforvaltningen finnes flere tilskudds- og støtteordninger knyttet til samfunnsområder med relevans for utviklingen i regionen. Det finnes også midler der regionale perspektiver er viktig i forvaltningen av disse. I flere ordninger har også fylkeskommunene allerede i dag en rolle i å foreta vurderinger av søknader fra kommunene i et regi-

onalt utviklingsperspektiv, mens selve tildelingen av støtte skjer fra statens side. Dette gjelder for eksempel støtte til utbygging av bredbånd. I andre ordninger har fylkeskommunene mulighet til å komme med innspill om regionale behov (som for eksempel støtte til fiskerihavner), og i andre tilfeller deltar fylkeskommunene i strategiutvikling som skal danne grunnlag for prioritering av midler (som for eksempel tilskuddsordninger innen landbruksområdet forvaltet av fylkesmannen).

Flere av tilskudds- og støtteordningene er små. En regional fordeling av midlene, selv med ti nye folkevalgte regioner, vil ikke kunne gi den enkelte region et reelt nytt virkemiddel. Innlåsingeffekten ved en regional fordeling av midler er også et aspekt, særlig på områder der det regionale behovet for midler ikke er stabilt over tid. Dette gjelder for eksempel støtte til rassikring av veg.

Videre inngår mange tilskuddsordninger som viktige økonomiske virkemidler i etaters ansvarsområder. En løsrivelse og overføring av slike ordninger til regionalt folkevalgt nivå vil svekke etaters mulighet til å arbeide bredt innen egne ansvarsområder. Et eksempel på dette kan hentes fra Husbanken, der tilskuddene kan inngå som en del av samfunnsutviklerrollen samtidig som ordningen også er del av det boligsosiale politikkområdet. På andre områder kan det også være ordninger som ikke direkte kan knyttes til ansvarsområder eller fagkompetanse som fylkeskommunene besitter i dag.

I denne meldingen vurderes tilskuddsordninger med hensyn til overføring til nye folkevalgte regioner innen områdene fiskerihavner, kultur, kulturminner og friluftsliv, jf. kapitlene 7.2.4, 7.5 og 7.6.

7.10 Regjeringens nordområdepolitikk

Regjeringen har som mål at Nord-Norge skal videreutvikles til en av landets mest skapende og bærekraftige regioner. Med rike naturressurser og kunnskapsrike mennesker er forutsetningene til stede for å utnytte mulighetene som ligger i nord og bidra til verdiskaping for både landsdelen og hele Norge. Dette krever innsats fra flere sektorer. Regjeringen har i sin nordområdepolitikk valgt å prioritere fem områder: internasjonalt samarbeid, kunnskapsbasert næringsliv, bred kunnskapssatsing, infrastruktur og miljøvern, og sikkerhet og beredskap.

Nordområdepolitikken må reflektere utfordringer i Nord-Norge og nordområdene, og bidra

til en bærekraftig utvikling. Økt verdiskaping i Nord-Norge møter spesielle utfordringer sammenliknet med resten av landet, som følge av store geografiske avstander, små arbeidsmarkeder, mange små bedrifter og tynne næringsmiljøer, begrenset tilgang på kompetent arbeidskraft og liten tilgang på såkorn- og risikokapital. En nasjonal politikk for Nord-Norge er ment å redusere disse ulempene og utløse regionens potensialer.

Det finnes en rekke nasjonale og regionale virkemidler som kan bidra til å nå målene for nordområdepolitikken. Samferdsel, næringsutvikling, forskning, utdanning og kompetanse er alle områder av stor betydning for utviklingen i landsdelen. Utfordringen er å se virkemidlene i sammenheng – på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Her har regionalt folkevalgt nivå en viktig rolle.

Det er Utenriksdepartementet som koordinerer regjeringens nordområdepolitikk. Kommunal- og moderniseringsdepartementets samordningsrolle i regionalpolitikken innebærer å se til at de ulike sektorenes prioriteringer og tiltak gir best mulig vilkår for en bærekraftig utvikling av regionen.

Regjeringen ønsker å fremme en samfunnsutvikling hvor samfunnet utvikles mer nedenfra. De som bor i Nord-Norge må være med og legge premisser for utviklingen i egen landsdel. Regionalt folkevalgt nivå, med nærhet til innbyggere, næringsliv og ressurser, har en sentral rolle i å definere innretning på politikk og satsinger i nord. Regionreformen gir nye regioner et tydeligere ansvar for å samordne innsats for samfunnsutviklingen regionalt. Større regioner gir kraft til å bygge miljøer med kompetanse til å nå opp i konkurransen om landsdekkende og internasjonale midler. Slik vil Nord-Norge samlet sett bedre kunne utnytte de mulighetene landsdelen står overfor.

Nordområdene er Norges viktigste utenrikspolitiske interesseområde. I nord møtes utenrikspolitikk og innenrikspolitikk. Det er stor internasjonal oppmerksomhet om nordområdene, og den nordlige landsdelen har en fremskutt posisjon i Arktis. Regionalt folkevalgt nivå har en aktiv rolle i regionalt internasjonalt samarbeid blant annet i Barentssamarbeidet, Nordisk arktisk samarbeid, de europeiske territoriale programmene (Interreg), samt nabolandsprogrammet med Nordvest-Russland (Kolarctic). Fylkeskommunene har opparbeidet god kompetanse og opptre som døråpner og tilrettelegger for engasjement i kommuner, næringsliv, interesseorganisasjoner og frivillige organisasjoner. De tre nordnorske fylkeskommu-

nene er medeiere i Nord-Norges Europakontor i Brussel og arbeider aktivt for å påvirke EUs arktiske politikk. Slik bygges den internasjonale nordområdepolitikken nedenfra, basert på regionens egne premisser.

God koordinering av statlig sektorpolitikk er viktig for å utnytte mulighetene i nord. Godt samarbeid og samspill mellom statlig og regionalt folkevalgt nivå er en forutsetning for å få det til. En regionreform som fører til færre og større regioner, kan gi bedre grunnlag for mer systematisk samarbeid mellom nasjonale myndigheter og landsdelen. Dette kan også gi landsdelen større tyngde i nordområdepolitikken.

Økt næringsvirksomhet og naturressursutnyttelse i nordområdene byr på muligheter. I denne sammenhengen er det viktig at urfolks rettigheter blir etterlevd i forvaltningen av ressurser i nordområdene. Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget er et av de viktigste rammeverkene for å sikre samenes folkerettslige rett til deltakelse i saker som angår dem. En god nordområdepolitikk må basere seg på god dialog og godt samarbeid med Sametinget.

7.11 Forsøk som forvaltningsutvikling

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil peke på muligheten for å søke om forsøk på oppgaveområder som ikke foreslås overført til nye folkevalgte regioner. Dette forutsetter at regionene blir større i tråd med målene i denne meldingen.

Kommuner, regionalt folkevalgt nivå og statlige organer kan prøve ut løsninger med en annen

fordeling av oppgaver mellom forvaltningsnivåene gjennom forsøk. Det kan også gjøres forsøk med det man mener vil føre til en mer effektiv organisering, raskere saksbehandling eller bedre tjenester for innbyggerne.

Forsøksloven er det generelle hjemmelsgrunnlaget for forsøk i offentlig forvaltning. Denne loven gjør det mulig å drive forsøksvirksomhet i alle deler av forvaltningen ved å gi midlertidige unntak fra gjeldende lover og forskrifter.

Forsøksloven inneholder noen avgrensninger for hva det kan gjennomføres forsøk med. Det kan ikke gjøres unntak fra grunnleggende bestemmelser i kommuneloven om organisering, saksbehandlingsregler i forvaltningsloven eller saksbehandlingsregler i særlovgivning når disse er gitt av hensyn til rettssikkerhet for enkeltpersoner. Det kan heller ikke godkjennes forsøk som innebærer innskrenkning av rettigheter eller utvidelse av plikter som enkeltpersoner har etter gjeldende lovgivning. Kongen/departementet kan likevel godkjenne forsøk, dersom fremgangsmåten som skal benyttes i forsøket, sikrer disse hensynene minst like godt som de særlige saksbehandlingsreglene det er søkt unntak fra.

Det er et klart siktemål at forsøksloven skal være et verktøy til å drive forvaltningsutvikling, og at loven ikke skal brukes til å få generelt unntak eller dispensasjon fra lovverk. Forsøk kan etableres etter søknad eller på initiativ fra staten.

Forsøk med oppgaver og funksjoner som ikke er regulert gjennom lov eller forskrift, faller ikke inn under forsøksloven.

Del III
Konsekvenser for valg, økonomi
og administrasjon



Figur 8.1

8 Valg og endret regioninndeling

Regionreformen får konsekvenser for gjennomføring av valg. Fylkene er valgdistrikter ved valg til Stortinget. Inndelingen i valgdistrikter påvirker proporsjonaliteten i valgordningen, både knyttet til geografisk og politisk representasjon.

8.1 Valgordningen ved stortingsvalg

Et viktig prinsipp i den norske valgordningen ved valg til Stortinget er å sikre representasjon fra hele landet. Hvert fylke utgjør ett valgdistrikt, og antall mandater som velges fra hvert distrikt påvirkes både av antall innbyggere og størrelsen på kretsens areal. Det er en dynamisk fordeling som beregnes på nytt hvert åttende år.

Gjeldende rett

Grunnprinsippene for avvikling av valg og mer detaljerte regler for stortingsvalg er fastsatt i Grunnloven for å sikre en stabil og forutsigbar valgordning til landets øverste folkevalgte organ. Utover reglene i Grunnloven reguleres avvikling av stortingsvalg av valgloven med forskrifter.

I Grunnloven § 57 fremgår det at landet skal deles inn i 19 valgdistrikter ved stortingsvalg. Valgloven § 11-1 fastsetter at hvert fylke utgjør ett valgdistrikt. Det følger også av Grunnloven at hvert valgdistrikt får tildelt ett utjevningsmandat.

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

- Den er sammenfallende med de valgdistrikter som benyttes ved stortingsvalg. Bestemmelser om dette finnes i valgloven § 11-1.
- Det skal velges 150 representanter til Stortinget som distriktsrepresentanter fra valgkretsene. De gjenstående 19 representanter skal velges som utjevningsmandater, hvorav hver valgkrets skal ha ett utjevningsmandat. Bestemmelser om dette finnes i Grunnloven § 57.
- 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. Bereg-

ningsmetoden for hvor mange mandater som skal velges fra hvert distrikt, og når beregningen skal skje, er regulert i Grunnloven § 57. Hvor mange mandater som skal velges fra hver valgkrets fastsettes av departementet med hjemmel i valgloven § 11-3.

Dersom det skal gjøres endringer i antall valgkretser ved stortingsvalg, krever dette grunnlovsendring. Det samme gjelder om en ønsker å endre på beregningsreglene som bestemmer hvor mange mandater de ulike valgkretsene skal ha, og hvor ofte dette skal endres. Neste beregning av mandatfordelingen vil skje før stortingsvalget i 2021.

Vurderinger bak dagens regelverk

Valgloven, herunder valgordningen ved stortingsvalg, ble gjennomgått av valglovutvalget 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).

Utgangspunktet for diskusjonen i Valglovutvalgets utredning var hvor representativ den norske valgordningen bør være ut fra følgende dimensjoner:

- en politisk dimensjon som går på hvor representativ valgordningen er sett i forhold til partiens faktiske stemmetall i de ulike valgkretsene
- 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

Inndeling i valgdistrikter

Valglovutvalget diskuterte ikke endringer i valgdistriktene, men la de gjeldende 19 fylkene til grunn. Det samme gjorde Stortinget ved behandlingen av den nye valgloven. Valglovutvalget uttalte, uten å realitetsbehandle temaet, at dersom fylkesinndelingen ble vesentlig endret, burde dagens valgkretsinnndeling beholdes ved stortingsvalg for å ivareta geografisk representasjon.

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 mellom de enkelte kretsene. Prinsippet om at det skal tas distriktpolitiske hensyn ved utformingen av valgordningen har en lang tradisjon, og det er bred politisk enighet om dette. Gjennom hele 1900-tallet ble det 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.

Valglovutvalget foretok en grundig gjennomgang av hvilke prinsipper som skal legges til grunn ved mandatfordelingen mellom valgdistriktene ved stortingsvalg. For utvalget var det dessuten viktig å tilføre valgordningen en dynamikk som tar hensyn til vesentlige endringer i bosettingsmønsteret i den geografiske mandatfordelingen. Som følge av dette blir det nå hvert åttende år foretatt en ny mandatberegning.

Utjevningsmandater

Formålet med utjevningsmandatene er å sikre en forholdsmessig fordeling av mandatene mellom de politiske partiene. Antallet utjevningsmandater ble i 2005 økt fra åtte til 19 for å oppnå ytterligere politisk proporsjonal valgordning. Det ble samtidig lovfestet at hvert valgdistrikt skulle ha ett utjevningsmandat. Dermed påvirker ordningen også den geografiske proporsjonaliteten.

8.2 Valgordningen ved valg til regionalt nivå

Valg til fylkesting reguleres av valgloven med forskrifter. Loven bygger på at hver fylkeskommune utgjør ett valgdistrikt ved fylkestingsvalget. Et hovedprinsipp er at de folkevalgte skal representere hele befolkningen i valgdistriktet. De skal ikke være representanter for bestemte geografiske områder eller kommuner innen fylket. Dette innebærer at det stemmes på lister og kandidater for hele fylket under ett, det er ett valgoppgjør for fylket og representantene velges samlet fra fylkeskommunen som én enhet. Representantplassene i fylkestinget fordeles på grunnlag av de enkelte valglisters samlede stemmetall i fylket.

Det beregnes ikke utjevningsmandater ved fylkestingsvalg.

Antall representanter i fylkestinget fastsettes med hjemmel i kommuneloven § 7. Her gis fylkestinget selv rett til å avgjøre dette innenfor en ramme basert på antall innbyggere i fylket. Loven har ingen bestemmelser for maksimalt antall medlemmer. I § 7-2 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.

8.3 Departementets vurdering

Departementet forutsetter om lag ti nye folkevalgte regioner. Utformingen av valgordningene for henholdsvis stortingsvalg og valg til nye regionting vil bli vurdert grundig i en egen prosess.

Når det gjelder valg til nytt regionalt folkevalgt nivå – regionting – vil det være naturlig at dette baserer seg på de hovedprinsippene som i dag gjelder for fylkestingsvalg. I dag utgjør ett fylke én valgkrets ved valg til fylkesting. Én region og én valgkrets vil fra starten av gi gode muligheter for å bygge opp en ny region og en ny felles regiontilhørighet.

Etter at de nye regionene har gått seg til, vil det være naturlig å ha en ny grundig gjennomgang av valgordningen til de nye regiontingene for å se hvilke konsekvenser den har fått. Slike gjennomganger er vanlig å ha på valgområdet etter at regelverk har virket en stund og etter større endringer. Departementet vil frem mot lokalvalget i 2019 utrede hvilke administrative og praktiske konsekvenser endringer i regionstruktur får for valggjennomføringen, og hvordan dette kan møtes på best mulig måte.

Når det gjelder konsekvensene av endret regionstruktur for stortingsvalg, må dette vurderes grundig. Dersom det skal gjennomføres endringer i Grunnloven, vil en ny valgordning til Stortinget kunne tre i kraft først i 2025. Departementet vil se nærmere på hvordan stortingsvalget i 2021 kan gjennomføres ved endringer i regionstrukturen i tråd med målene i denne meldingen, og komme tilbake til Stortinget om dette samtidig med forslag til ny regionstruktur våren 2017. Her

vil det også redegjøres for muligheten for å beholde dagens fylkesgrenser som valgdistrikt til Stortinget. En slik løsning gjør at det ikke blir like presserende med grunnlovsendring. Det vil imid-

lertid medføre en del nye problemstillinger, knyttet til partienes og andre gruppers listestilling, manntallsføring og godkjenning av valg. Departementet vil utrede og redegjøre nærmere for dette.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene vil ha økonomiske og administrative konsekvenser på kort og lang sikt. De kortsiktige effektene vil være knyttet til gjennomføringen av reformen, mens de langsiktige konsekvensene kommer som følge av selve oppgaveoverføringen. Reformen vil kunne ha konsekvenser for både statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning, men også for privat næringsliv og frivillige organisasjoner. Konsekvensene vil avhenge av hvilke oppgaver som samlet overføres til nye regioner, samt utformingen av innhold og virkemidler i den styrkede rollen som regional samfunnsutvikler.

I dette kapitlet gis en overordnet beskrivelse av de viktigste økonomiske og administrative konsekvensene av endringer i oppgaver, rolle, ansvar og regional struktur. Det er foreløpig ikke foretatt konkrete beregninger av de økonomiske konsekvensene av gjennomføringen av de foreslåtte endringene. Regjeringen vil komme tilbake med beregninger av de økonomiske konsekvensene i de proposisjonene som er nødvendige for å få gjennomført endringene. Innsparingsmuligheter og finansieringen av eventuelle merutgifter vil bli behandlet i de årlige budsjettene.

9.1 Kortsiktige økonomiske og administrative konsekvenser

Omstillinger i tråd med departementets forslag vil kreve ressurser til gjennomføringen av endringene. Utgiftene vil være knyttet både til overføring av konkrete oppgaver og til endring i regionenes rolle som samfunnsutviklere. Elementer i den statlige støtten til sammenslåingsprosesser og kompensasjon til fylkeskommunene for engangskostnader ved sammenslåing er omtalt i kapittel 6.3.

Overgangskostnader knyttet til endringene

Omstilling i tråd med departementets forslag antas å medføre overgangskostnader til forberedelse og gjennomføring av endringene, herunder

personaltiltak og systemkostnader. Systemkostnader omfatter vurdering i regionene av organisering og implementering av nye strukturer, oppgaver og roller. Det vil også påløpe kostnader som følge av samordning av IKT- og arkivfunksjoner, samt opplærings- og kompetansebehov. Omstillingene vil videre kunne innebære flyttekostnader og endringer i husleiekostnader.

Personalmessige forhold

En konsekvens av endringer i oppgaver, ansvar og struktur for regionalt folkevalgt nivå vil være tilpasning til nye organisasjonsformer. Også organer som avgir oppgaver, må vurdere organisasjonsmessige tilpasninger og endringer. I sammenslåings- og oppgaveoverføringsfasen vil det bli lagt opp til at endringene og omstillingene skal gjennomføres så smidig som mulig. Det forutsetter god håndtering av de ansatte og dialog med de tillitsvalgte, slik det er forutsatt i hovedavtalene for kommuner/fylkeskommuner og staten.

Revisjon av inntektssystemet

En regionreform vil innebære at inntektssystemet for regionalt folkevalgt nivå bør revideres.

Kommunesektoren finansieres i hovedsak gjennom frie inntekter, det vil si rammetilskudd og skatt. Rammetilskudd vil utgjøre anslagsvis 34 prosent av kommunesektorens samlede inntekter i 2016, mens skatteinntektene er anslått å utgjøre om lag 40 prosent. Samlede frie inntekter for fylkeskommunene er anslått til om lag 63 milliarder kroner i 2016.

De frie inntektene fordeles mellom fylkeskommunene gjennom inntektssystemet. Et av hovedmålene med inntektssystemet er å utjevne fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for å kunne tilby innbyggerne likeverdige og gode tjenester over hele landet. Det innebærer at fylkeskommunene blir kompensert for demografiske forskjeller, ulik geografi og andre mer eller mindre påvirkbare forhold som gjør at kostnadene ved å tilby tjenester varierer. Hovedprinsippet er at fylkeskommunene skal kompenseres fullt ut for

ufrivillige kostnadsulemper, det vil si forhold de ikke selv kan påvirke. Kompensasjonen gis gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

Utgiftsutjevningen skjer gjennom en kostnadsnøkkel som består av ulike kriterier og vekter som bidrar til å forklare hvorfor utgifter varierer mellom fylkeskommunene. Kostnadsnøkkelene er i hovedsak basert på statistiske analyser av forhold som kan påvirke kostnadene ved å tilby disse tjenestene.

Tidligere erfaringer har vist at kostnadsnøkkelene bør oppdateres regelmessig. Hvis det går lang tid mellom hver gang kostnadsnøkkelene oppdateres, kan det oppstå skjevheter og urettferdigheter mellom de regionale enhetene. Dagens inntektssystem for fylkeskommunene ble revidert i 2015, og det vil derfor uansett være ønskelig med en revisjon av kostnadsnøkkelene rundt 2020.

Beregninger av de økonomiske konsekvensene

Det er foreløpig ikke foretatt konkrete beregninger av de økonomiske konsekvensene av gjennomføringen av de foreslåtte endringene i struktur og oppgavefordeling. Dette vil bli gjort når Stortinget blir forelagt proposisjoner om endrede oppgaver og endret regional inndeling.

Departementet legger til grunn at overføring av oppgaver til kommuner eller fylkeskommuner i utgangspunktet vil følges av rammeoverføringer innenfor en uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til regionalt folkevalgt nivå skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser. Økonomiske konsekvenser av endret oppgavefordeling må håndteres i den ordinære budsjettprosessen.

9.2 Langsiktige økonomiske og administrative konsekvenser

Mer effektiv ressursbruk

Sammenslåing til større regioner i tråd med målet i denne meldingen vil gi større administrative

enheter som legger grunnlag for å bygge opp større kapasitet og kompetanse i oppgaveløsningen. Større regioner vil innebære reduserte utgifter til administrasjon og blant annet legge grunnlag for stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen. Dette vil frigjøre ressurser som for eksempel kan brukes til å styrke tjenestetilbudet til innbyggerne.

Bedre avklaring av regionens roller og virkemidler som regional samfunnsutvikler vil gi grunnlag for bedre samordning og samhandling mellom forvaltningsnivåene. Dette vil medføre bedre og mer effektiv bruk av samfunnets totale ressurser. Det å legge flere forvaltningsoppgaver til regionalt folkevalgt nivå på områder som fylkeskommunen har delvis ansvar for i dag, vil også innebære en mer kostnadseffektiv oppgaveløsning.

Rammestyring

Prinsippene for forholdet mellom staten og kommunesektoren gjelder også overfor fylkeskommunen. Juridisk og økonomisk rammestyring er en forutsetning for at kommunene og fylkeskommunene/regionene har handlingsrom til å foreta egne prioriteringer og valg til beste for innbyggerne, næringslivet og frivillig sektor.

Ved utforming av de konkrete påleggene til regionene om nye oppgaver/funksjoner vil rammestyring bli lagt til grunn. Dette innebærer at staten skal unngå detaljstyring og gi rom for ulike regionale løsninger. Regjeringen vil legge vekt på god samhandling mellom staten og regionene samt å utvikle avtalebaserte ordninger, som for eksempel byutviklingsavtaler.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 5. april 2016 om Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver blir sendt Stortinget.

Litteratur

- Baldersheim, H., Haug, A.V. og Øgård, M. (Red.) (2009): *The rise of the networking region: The challenges of regional collaboration in a globalized world*, Nordic Council of Ministers Research Programme (Report 2009:10). Stockholm: Nordregio.
- Brandt, E., Thune, T. og Ure, O. B. (2009): *Tilbud og etterspørsel av etter- og videreutdanning i Norge: en analyse av status, strategier og samspill* (NIFU STEP rapport 6/2009). Oslo: NIFU STEP
- Brastad, B., Horrigmo, A. M. J., Viblemo, T. E., og Flatnes, A. (2013): *Regionale koblingsbokser mellom tilbud og etterspørsel av arbeidskraft og utdanning*. Arbeidsnotat. Oslo: Oxford Research
- Dahle, E. (2011): *Fylkeskommunens rolle i klimatilpasningsarbeidet – partner eller myndig dommer? Hva styrker kommunenes klimatilpasningskapasitet i arealplanleggingen?* (Masteroppgave, Høgskolen i Østfold). Halden: Høgskolen i Østfold
- Dok 8:26 S (2013–2014) *Venstres representantforslag om utvikling av et nytt folkevalgt regionnivå til erstatning for fylkeskommunen*. Dokument 8:26 S (2013–2014), Innst. 262 S (2013–2014)
- Hansen, T., Hanssen, G. S., Heløe, L. A. og Stigen, I. M. (2006): *Den regionale stat – enhet og Mangfold. Om den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne* (NIBR-rapport 2006:9). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hanssen, G. S. (2015): Multi-level networks: Strengths and Weaknesses in promoting Coordinated and Innovative Water Governance, Chapter 7. *Sørensen, E. mfl. (2015) Collaborative innovation in the public sector: European experiences and lessons*. Sharjah: Bentham eBooks
- Hanssen, G. S., Hofstad, H. og Hisdal, H. (2015): *Manglende lokal tilpasning til klimaendringer: kan flernivånettverk øke tilpasningskapasiteten? Kart og Plan 1-2015*.
- Hanssen, G. S., Hovik, S. og Hundere, G. C. (2014): *Den nye vannforvaltningen – nettverksstyring i skyggen av hierarki*, *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 2014, 30(3), s. 155-177
- Hofstad, H. og Hanssen, G. S. (2015): *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging*. (NIBR-rapport 2015:17). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Ibenholt, K., Toftdahl, H., Kiil, K. og Grorud, C. (2012): *Fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet* (Rapport 2012/24). Oslo: Vista Analyse
- ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Ratifisert av Norge 20. juni 1990
- Innst. 13 S (2015–2016) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016, kapitler under Samferdselsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (rammeområde 17)*
- Innst. 12 S (2015–2016) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016, kapitler under Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet samt forskningskapitler under Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet (rammeområde 16)*
- Innst. 333 S (2014–2015) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*
- Innst. 57 S (2014–2015) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Sametingets virksomhet 2013*
- Innst. 300 S (2013–2014) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2015*
- Innst. 262 S (2013–2014) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene André N. Skjelstad, Ketil Kjenseth og Trine Skei Grande om utvikling av et nytt folkevalgt regionnivå til erstatning for fylkeskommunen*
- Innst. S. nr. 209 (2002–2003) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra*

- Gunnar Skaug, Carl I. Hagen, Einar Steensnæs, Jan Petersen, Kristin Halvorsen og Lars Sponheim om endringer av Grunnloven §§ 50, 53, 57, 58, 59, 61, 62, 63 og ny § 82. (Valgordningen)*
- Innst. O. nr. 102 (2002–2003) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om endringer i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til fylkesting og kommunestyre (valgloven)*
- Isdahl, B. (2012): *Flere barnefamilier til sentrum? Eksempelet Kongsberg*. Oslo: Norsk Form
- Knudsen, J. P., Moen, B., Persson, L. O., Skålnes, S. og Steineke, J. M. (2005): *En vurdering av fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng* (Nordregio Working Paper 2005:1). Stockholm: Nordregio.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014): *Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tenesteproduksjon*. Fastsett ved kgl. res. av 28.11.2014.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014): *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. Fastsett ved kgl. res. av 26.09.2014, jf. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008, § 6-2.
- Kongeriket Norges Grunnlov. Lov 17. mai 1814 (Grunnloven)
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven)
- Lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (Inndelingslova)
- Lov 25. september 1992 nr.107 om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)
- Lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning (Forsøksloven)
- Meld. St. 18 (2015–2016) *Friluftsliv – Natur som kilde til helse og livskvalitet*. Oslo: Klima- og miljødepartementet
- Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Meld. St. 16 (2014–2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet
- Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Meld. St. 35 (2012–2013) *Framtid med fotfeste – Kulturminnepolitikken*. Oslo: Miljøverndepartementet
- Nilsen, J. K. og Langset, M. (2015): *Statens regionale inndeling og kommunesektoren – konsekvenser for samhandling*. (NIVI-rapport 2015:3). Oslo: NIVI Analyse AS
- Nilsen, J. K. og Langset, M. (2013): *Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør – kommunenes og statens vurderinger* (NIVI-rapport 2013:5). Oslo: NIVI Analyse AS
- NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi – Produktivitetskommissjonens andre rapport*. Oslo: Finansdepartementet
- NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd. Produktivitetskommissjonens første rapport*. Oslo: Finansdepartementet
- NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- NOU 2007: 13 *Den nye sameretten – Utredning fra Samerettsutvalget*. Oslo. Justis- og politidepartementet
- NOU 2004: 19 *Livskraftige distrikter og regioner*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- NOU 2003: 14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II – Planlovutvalgets utredning med lovforslag*. Oslo: Miljøverndepartementet
- NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven – Planlovutvalgets første delutredning*. Oslo: Miljøverndepartementet
- NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- NOU 2000: 22 *Om Oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- NOU 1992: 15 *Kommune og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Oslo: Kommunaldepartementet
- NOU 1988: 38 *Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet
- NOU 1982: 3 *Maktutredningen. Sluttrapport*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste
- OECD (2014): *OECD Skills Strategy Action Report Norway*. Paris: OECD
- Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) *Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Spilling O. R., Langfeldt, L. og Moen, S. E. (2013): *Regionale forskningsfond – ny infrastruktur for regional forskningsforvaltning*. NIFU Rapport 4/2013. Oslo: NIFU
- St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*. Oslo: Kunnskapsdepartementet

- St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- St.meld. nr. 46 (1999–2000) *Nasjonal transportplan 2002–2011*. Oslo: Samferdselsdepartementet
- St.prop. nr. 72 (2008–2009) *Om nokre saker på Samferdselsdepartementets område*. Oslo: Samferdselsdepartementet
- Svardal, S., Kobro, L. U., Leikvoll, G. K. A., Sørrhaug, C. og Thorstensen, A. (2015): *Sluttrapport fra følgeevaluering av programmet Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK)* (TF-rapport nr. 352). Bø: Telemarksforskning
- Tranøy, B. S. og Østerud, Ø. (2001): En fragmentert stat? I: Tranøy BS. og Østerud, Ø. (Red.), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal
-
-

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon:

Bjørn Sæthren, 07 Media AS

Trykk: 07 Oslo AS – 04/2016

