

Nye folkevalgte regioner

Mål, prinspper og oppgaver

Arbeidsgruppe nedsatt etter initiativ fra fylkesordfører- /rådslederkollegiet

1. desember 2014

Forord

Rapporten er utarbeidet av en arbeidsgruppe for vurdering av nye oppgaver til det regionale folkevalgte nivå ved en kommune- og regionreform. Arbeidsgruppen er nedsatt etter initiativ fra fylkesordfører-/rådslederkollegiet høsten 2014. Gruppen har bestått av 7 medlemmer med bred fagbakgrunn og har vært ledet av fylkesrådmann Rune Haugsdal, Hordaland.

Arbeidsgruppen leverte i juni 2014 sin første utredning. Utredningen hadde oppmerksomhet mot prinsipper for organiseringen av det regionale folkevalgte nivå og krav til innbyggergrunnlag og funksjonalitet for de nåværende fylkeskommunale oppgaver.

Denne rapporten må ses i sammenheng med Stortingets vedtak 18. juni 2014 der Stortinget stadfester at gjennomgangen av evt. nye oppgaver til kommunene må inkludere oppgavene som skal ligge til et folkevalgt regionnivå/mellomnivå/færre fylkeskommuner. I lys av Stortingets vedtak legger arbeidsgruppen til grunn at målsettingen med dette oppdraget er å begrunne og drøfte ytterligere oppgaver til direkte valgte regioner gitt alternative inndelinger på regionalt nivå.

1. desember 2014.

Innhold:

FORORD	1
SAMMENDRAG	4
1 INNLEDNING OG MANDAT	8
1.1 Stortingets føringer	9
1.2 Arbeidsgruppens fokus	10
1.3 Arbeidsgruppens medlemmer	10
1.4 Bruk av begreper	11
2 FYLKESKOMMUNENE – ROLLER OG RAMMEBETINGELSER	11
2.1 Folkevalgte regioners utviklingsrolle - samspill og tilpasning	11
2.2 Fylkeskommunale oppgaver	13
2.3 Regional statsforvaltning	15
2.4 Krevende regionale rammebetingelser	19
3 MÅL FOR EN REFORM	20
3.1 Hovedmål	20
3.2 Demokrati og maktfordeling	21
3.3 Sektorsamordning, tilpasning og brukerorientering	21
3.4 Samfunnsutvikling basert på lokale og regionale fortrinn	22
3.5 Nasjonale mål – gjensidig avhengighet	22
4 PRINSIPPER OG FORUTSETNINGER	23
4.1 Prinsipper for oppgavefordelingen	23
4.2 Forutsetninger for oppgaveløsningen	26
4.3 Generalistprinsippet	27
4.4 Valgordning	29
4.5 Regioninndelingen og oppgavefordelingen	30
4.6 Rollefordelingen - regionalt folkevalgt nivå og regional stat	30
4.7 Fremtidig organisering av gjenværende regional statsforvaltning	31
4.8 Rammestyring og dialog	31
5 NYE OPPGAVER FOR FOLKEVALGTE REGIONER	33
5.1 Spesialisthelsetjenesten og tilhørende oppgaver	33
5.2 Statens vegregioner – fagadministrasjon	37
5.3 Tidligere utredninger og vurderinger	40
5.4 Kjøp av persontransport tog	43
5.5 Kjøp av regionale flyruter	44
5.6 Kultur og kunststøtte	44
5.7 Regionale miljøvernoppgaver	51
5.8 Landbruk og bygdeutvikling	53
5.9 Forvaltning av naturressurser	55
5.10 Universiteter og høyskoler	57
5.11 Forskning	58
5.12 Forvaltningen av skjønnsmidler til kommunene	60
5.13 Innovasjon Norge	61
5.14 Statped	63
5.15 Bufetat	65
5.16 Oppsummering av konklusjoner	67

Sammendrag

Mandat og arbeidsgruppe

Mandatet for rapporten er gitt av fylkessordfører/- rådslederkollegiet høsten 2014. Oppdraget er å drøfte nye oppgaver til direkte valgte regioner gitt alternative inndelinger på regionalt nivå. Mandatet må ses i sammenheng med Stortingets vedtak 18. juni 2014 der Stortinget stadfester at gjennomgangen av evt. nye oppgaver til kommunene må inkludere oppgavene som skal ligge til et folkevalgt regionnivå/mellomnivå/færre fylkeskommuner. Arbeidsgruppen har bestått av 7 medlemmer og har vært ledet av fylkesrådmann Rune Haugstøl, Hordaland.

Behovet for folkevalgte regioner

Det er behov for et regionalt folkevalg nivå for å ivareta tjenesteproduksjon og skape en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling for egne lokalmiljøer og regioner. De ulike områder av landet har forskjellige forutsetninger og behov og prioriteringer endres over tid. Det krever en politikk tilpasset det regionale terrenget. Regional tjenesteproduksjon og utvikling krever også en bred tverrsektoriell innsats – den innebærer å se egne og andres ansvarsområder i sammenheng og utvikle sektorovergripende perspektiv og tiltak. Nasjonal sektorpolitikk må også tilpasses regionale utfordringer.

Det regionale folkevalgte nivå har også en demokratisk egenverdi: De som erfarer konsekvensene av prioriteringer og tiltak, skal kunne øve innflytelse på politikken. At de lokale og regionale fellesskap skal ha anledning til å virkeliggjøre egne mål gjennom folkevalgte organer innebærer maktspredning. Det regionale forvaltningsnivået representerer en motvekt mot konsentrasjon av politisk makt på statens hånd og er et demokratisk alternativ til styre gjennom statlige fagetater.

Reformbehov

Det er et reformbehov på regionalt nivå. Dels handler det om å tilrettelegge for at folkevalgte regionale organer og regiondemokratiet i større grad selv ivaretar ansvar for egen utvikling og tjenesteproduksjon. Dels handler det om å samordne den regionale organiseringen som i dag er komplisert. En forenklet og mer samordnet regional organisering legger premisser for en rasjonell offentlig ressursbruk samlet sett og gir en mer oversiktlig offentlig forvaltning for innbyggere, næringsliv og kommuner.

Mål

En reform av det regionale folkevalgte nivå bør bidra til:

- Et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.

- En mer samordnet, effektiv og brukerorientert offentlig forvaltning ved at ulike sektorer ses i sammenheng.
- Verdiskaping og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger til beste for innbyggere og næringsliv.
- Et likeverdig tjenestetilbud og rettssikkerhet for den enkelte.

Hensyn, prinsipper og forutsetninger

Vurderingsprinsipper

Drøftingen av oppgavefordelingen tar utgangspunkt i tre typer vurderinger:

- Nivåplassering
- Oppgavenes karakter
- Form for organisering

Den første typen vurdering dreier seg om på hvilket geografisk nivå en oppgave vil bli mest hensiktsmessig løst. På nasjonalt nivå, på regionalt nivå eller på lokalt nivå? Den andre vurderingen er om oppgavens karakter tilsier at den skal være gjenstand for lokal eller regional politisk styring og prioritering, eller om en faglig administrativ behandling er mest hensiktsmessig. Den tredje typen vurdering gjelder spørsmålet om behov for spesialisering kontra integrering av oppgaven med andre politikkområder, dvs. om oppgaven skal organiseres ut fra en sektor- eller samordningsløsning.

Hovedhensyn

Oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene bør ivareta tre overordnede hovedhensyn:

- Hensynet til brukerne
- Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse
- Hensynet til nasjonale mål

Kommunen, det folkevalgte regionale nivået og stat bør utfylle og ha nytte av hverandre. Stortinget og regjeringen bør klargjøre nasjonale mål og interesser som kommunen og det folkevalgte regionale nivået skal ivareta. Lokale og regionale politikere bør tilpasse den nasjonale politikken til regionens og kommunens fortrinn og forutsetninger – og dessuten ta egne politiske initiativ til befolkningens beste.

Forutsetninger for oppgaveløsningen

Det nivå som har ansvaret for en oppgave må ha:

- Kompetanse, kapasitet og fagmiljøer til å ivareta oppgaveløsningen slik at kvalitet, profesjonalitet og rettsikkerhet ivaretas.
- En geografi som er funksjonell for oppgaveløsningen.
- Økonomiske forutsetninger til å kunne ivareta både nyinvesteringer, vedlikehold og driften av oppgaveløsningen.

- Frihet til å virkeliggjøre det lokale eller regionale fellesskapets målsettinger og interesser.
- Et helhetlig ansvar for oppgavene, dvs at eierskap, finansieringsansvar og fagadministrasjonen for oppgaveløsningen bør ivaretas av nivået som har det politiske ansvar for oppgaven.

Valgordning

Folkevalgte regioner bør fortsatt bør velges gjennom direkte valg. Det er en fundamental demokratisk verdi som ligger i at politikere med ansvar for viktige samfunnsoppgaver står direkte ansvarlig overfor velgerne.

En evt. radikal endring i regioninndelingen reiser spørsmålet om etablering av valgdistrikter innad i regionene. For å sikre en viss utjevning mellom de nåværende fylkene kan følgende forslag utredes nærmere: Antallet representanter fra et tidligere fylke i regiontinget fordeles 50 % likt mellom fylkene og 50 % etter antall innbyggere. Det er Stortingets ansvar å vurdere antall valgdistrikter til Stortinget.

Regioninndelingen

Oppgavefordelingen og kommune- og regioninndelingen henger sammen. Innbyggergrunnlag, geografi og funksjonalitet legger premisser for oppgavefordelingen. Mange av oppgavene som vurderes vil være hensiktsmessig å overføre fra staten gitt at de folkevalgte regionene blir større.

Regionalt folkevalgt nivå og regional stat

Alle oppgaver unntatt tilsyns- og kontrolloppgaver etter kommuneloven og særlovgivningen bør som hovedregel ligge til et folkevalgt nivå. Det innebærer at fylkesmannsembetet får en rendyrket funksjon som tilsyns- og kontrollmyndighet og at utviklingsoppgaver, tjenesteproduksjon, forvaltningsoppgaver og veiledning bør ivaretas av kommunene eller det regionale folkevalgte nivå avhengig av oppgavens krav til innbyggergrunnlag og funksjonalitet. Hovedregelen bør også være at det nivå som har hovedansvaret for en oppgave selv har ansvaret for fagadministrasjonen. Oppgaver som krever en organisering som ser landet under ett bør fortsatt være et statlig ansvar.

Av hensyn til en mer samordnet, effektiv og tydelig statsforvaltning overfor innbyggere, næringslivet og kommunesektoren, bør gjenværende regional stat omstruktureres både når det gjelder inndeling og organisering. I stedet for organisering basert på sektorprinsipper, bør det vurderes om hovedprinsippet for den regionale forvaltningen bør være områdeforvaltning, det vil si samling av flere grener av regional statsforvaltning i samme organisatoriske enheter.

Den regionale statens inndeling bør som hovedregel sammenfalle med det regionale folkevalgte nivå's inndeling. Sammenfall vil forenkle dialog og samarbeid mellom de folkevalgte regionene og regional stat.

Rammestyring og dialog

Stortinget har slått fast at hovedprinsippet for den statlige styringen av kommunesektoren skal være basert på rammestyring og -finansiering, veiledning og dialog. Regionplanen må utvikles til en konkret og akseptert plan som i ulik grad skal legge føringer for kommune, regionenes og statens virksomhet. For å

skape bedre forutsigbarhet i samspillet mellom region og staten kan konkrete avtaler om tiltak innføres. Tilsyn, veiledning og klagesaksbehandlingen bør gjennomføres i tråd med de overordnede føringer gitt i regionplanen. Folkevalgt egenkontroll og administrativ internkontroll reduserer behovet for statlig tilsyn og kontroll. Statlig rettleiding av regionene må være målrettet og etterspurt av mottakerne.

Rettsikkerhet og utjevning

En reform av regionalt nivå skal ivareta hensynet til rettsikkerhet og utjevning.. Reformen skal bygge opp under at regionene har nødvendig kapasitet og kompetanse og slik at regionene kan utforme virksomheten på en måte som fører til at de gjør vedtak som ivaretar rettsikkerhetskravet.

En reform skal ikke gå på bekostning av utjevningshensynet, dvs. at innbyggerne skal ha noenlunde lik adgang til offentlige goder uavhengig av bosted og sosial gruppe. Fortsatt vil staten måtte ha ansvaret for utjevningen mellom kommuner og mellom folkevalgte regioner gjennom inntektssystemet.

Forslag til endring i oppgavefordelingen – oppsummering

Mange av oppgavene som drøftes i rapporten har enten vært et fylkeskommunalt ansvar eller vært vurdert i forbindelse med nasjonale utrednings- og reformprosesser. Utvalget av oppgaver som er drøftet er imidlertid ikke uttømmende og flere områder kan være relevante å vurdere i sammenheng med en kommune- og regionreform.

Tabellen nedenfor oppsummerer forslag til endring av oppgavefordelingen i lys av ulike inndelingsalternativer. Kryss i de ulike inndelingsalternativer betyr at oppgaven foreslås overført fra staten. Dersom det er gitt flere kryss, betyr det at det er aktuelt med overføring ved flere inndelingsalternativer. I tillegg er plusstegnet (+) brukt for å illustrere innbyrdes rangering av de ulike alternativer for den aktuelle oppgave, dvs hvor hensiktsmessig regionstørrelsen er for å ivareta den aktuelle oppgave. Regionstørrelsen omfatter både innbyggergrunnlag og deres funksjonalitet for oppgaveløsningen.

Tabell S 1. Oppsummering forslag til endring av oppgavefordelingen i lys av ulike inndelingsalternativer.

Oppgave	Fylkes-kommuner	9-12 regioner	Landsdeler
Hele eller deler av spesialisthelsetjenesten			X
Statens vegvesens regioner – fagadministrasjon regional veg og ferje			X
Statens vegvesens fylkesavdelinger	X	X+	

Oppgave	Fylkes- kommuner	9-12 regioner	Landsdeler
Kjøp av togtransport	(Jæren)	X	X+
Fylkesmannens miljøvernavdelinger	X	X +	X +
Fylkesmannens landbruksavdelinger	X	X +	X +
Kunst- og kulturstøtte - Norsk kulturråd og Kultur- departementet	X	X+	X++
Forskningsrådet og regionale forskningsinstitutter		X	X+
Forvaltning av prosjektskjønnsmidler	X	X	X
Innovasjon Norge	X	X+	X+
Naturressursforvaltning	X	X+	X++
Bufetats - 2. linje barnevern	X	X+	X+

1 Innledning og mandat

Fylkesordfører-/rådslederkollegiet igangsatte høsten 2013 et arbeid for å gjennomgå og vurdere oppgaver som kan legges til det folkevalgte regionale nivå. I et vedtak fra september 2013 fra et samlet fylkesordfører-/rådslederkollegium, heter det at kollegiet forventer at fylkeskommunene trekkes aktivt med i statens diskusjoner og prosesser om eventuelle endringer i kommunestruktur, herunder regionalt nivå.

Fylkeskommunenes fylkesrådmannskollegie vedtok i oktober 2013 å nedsette en arbeidsgruppe for det videre arbeid. I mandatet for arbeidsgruppen het det bl.a. at:

”Viktige oppgaver som fylkeskommunene i dag har ansvaret for skal kartlegges. Det skal vurderes hvordan disse best kan forvaltes i en fremtidig helhetlig struktur i kommunal sektor inkludert et folkevalgt regionalt nivå. Det skal i denne sammenheng legges

spesiell vekt på det demokratiske perspektivet på lokalt og regionalt nivå. Det skal også kartlegges hvilke oppgaver utover rene kontroll- og tilsynsoppgaver i regional stat og sentral statlig administrasjon som det vil være formålstjenlig å overføre til folkevalgt regionalt eller lokalt nivå i tråd med regjeringens målsetting om et lavest mulig beslutningsnivå i forvaltningene av de enkelte oppgaver.”

Arbeidsgruppen leverte i juni 2014 sin første utredning. Utredningen har oppmerksomheten mot prinsipper for organiseringen av det regionale folkevalgte nivå og krav til innbyggergrunnlag og funksjonalitet for de nåværende fylkeskommunale oppgaver¹.

Herværende rapport må ses i sammenheng med Stortingets vedtak 18. juni 2014, der det konstateres at det ikke er flertall for to folkevalgte nivåer og der Stortinget stadfester at gjennomgangen av evt. nye oppgaver til kommunene må inkludere oppgavene som skal ligge til et folkevalgt regionnivå/mellomnivå/færre fylkeskommuner. I lys av Stortingets vedtak, legger arbeidsgruppen til grunn at målsettingen med oppdraget er å begrunne og drøfte nåværende og ytterligere oppgaver til direkte valgte regioner gitt alternative inndelinger på regionalt nivå. I den sammenheng viser arbeidsgruppen til følgende utdrag fra vedtak i fylkesordfører-/rådslederkollegiet 9. september 2014:

- ”Fylkesordfører-/rådslederkollegiet viser til Stortinget sine vedtak av 18. juni 2014 der en ber regjeringen gjennomgå oppgavene til fylkeskommunene/et regionalt nivå parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene. Kollegiet oppfatter at flertallsmerknadene fra kommunal- og forvaltningskomiteen tilsier at vi fortsatt skal ha tre forvaltningsnivåer i Norge og at det også skal klargjøres hvilken organisering og hvilke oppgaver som bør ligge på det regionale folkevalgte nivå.
- Fylkesordfører-/rådslederkollegiet viser i denne sammenheng til foreliggende rapport ”Oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform” av 17. juni 2014. Denne viser på en god måte forutsetningene for å ivareta oppgaver som i dag er lagt til fylkeskommunene/det regionale nivå.”
- Fylkesrådmannskollegiet bes, med bistand fra KS, om å forberede et konkret forslag om hvilke oppgaver som bør overføres fra staten og videreføres til et regionalt folkevalgt nivå.

1.1 Stortingets føringer

Regjeringen har i Prop. 95 S (2013-2014) *Kommuneproposisjonen 2015* varslet at den vil fremlegge et samlet forslag til Stortinget om hvilke oppgaver som kan overføres til mer robuste kommuner våren 2015. Da kommunereformen ble behandlet i Stortinget i juni 2014, ba Stortinget regjeringen om å gå gjennom oppgavene til et regionalt nivå. Bakgrunnen var et forslag fra Venstre. Det ble da fattet følgende vedtak:

«Stortinget ber regjeringa gå gjennom oppgåvene til fylkeskommunane/eit regionalt nivå parallelt med arbeidet med å gi fleire oppgåver til kommunane. Dette kan gjerast med utgangspunkt i ei samanstilling frå tidlegare utgreiingar. Stortinget ser fram til ei melding til Stortinget om dette våren 2015.»

¹ *Oppgavefordelingen ved en kommune og regionreform*. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører-/rådslederkollegiet (juni 2014).

Ved den samtidige behandlingen av kommuneproposisjonen 2015 gjorde Stortinget slikt vedtak:

«Stortinget konstaterer at det ikkje er fleirtal for Høgre og Framstegspartiet sine primærstandpunkt om to folkevalde nivå, jf. dessa partia sine merknader i saken.

Stortinget viser vidare til felles merknad i saka frå medlemmene frå Høgre, Framstegspartiet, Venstre og Kristeleg Folkeparti der det kjem fram at parallelt med kommunereforma må regjeringa gjennomgå og samanstillе utredningar gjeldande mellomnivået og sjå desse i samanheng med reforma utan at dette skal forseinke arbeidet med kommunereforma for primærkommunane.

Stortinget stadfester at gjennomgangen av oppgåvene til kommunane må inkludere oppgåvene som skal liggje til eit folkevald regionnivå/mellomnivå/færre fylkeskommunar.»

1.2 Arbeidsgruppens fokus

Arbeidsgruppen viser til ovvenvente rapport fra juni 2014 der arbeidsgruppen konkluderer når det gjelder krav til innbyggergrunnlag og funksjonalitet for de nåværende fylkeskommunale oppgaver.

I denne rapporten retter arbeidsgruppen oppmerksomheten mot oppgaver som i dag er tillagt staten. Mange av oppgavene har tidligere enten har vært et fylkeskommunalt ansvar eller har vært vurdert ifm. nasjonale utrednings- og reformprosesser. Arbeidsgruppen vil imidlertid påpeke at utvalget av oppgaver som er drøftet ikke er uttømmende og at flere områder kan være relevante å vurdere i sammenheng med en ev kommune og regionreform.

Som nevnt legger arbeidsgruppen til grunn at målsettingen med oppdraget er å begrunne og drøfte nåværende og ytterligere oppgaver til direkte valgte regioner gitt alternative inndelinger på regionalt nivå. Arbeidsgruppen vil ikke tilrå alternative modeller for regional organisering, men har i eget vedlegg kort drøftet modeller for fleksibel organisering av regionale oppgaver.

1.3 Arbeidsgruppens medlemmer

Arbeidsgruppen har bestått av følgende medlemmer:

- Fylkesrådmann Rune Haugsdal, Hordaland (leder)
- Fylkesrådmann Tore Eriksen, Sogn og Fjordane²
- Assisterende direktør Jørn Rangnes, Vestfold
- Næringssjef Asbjørn Rasch jr, Troms
- Samferdselssjef Vidar Ose, Vest-Agder
- Fylkesopplæringssjef Inge Myklebust, Oppland
- Avdelingsdirektør Lasse Jalling, KS

Arbeidsgruppen har hatt 3 møter i perioden september – desember 2014. KS har vært sekretariat for gruppen.

² Tore Eriksen ledet arbeidet med første delrapport.

1.4 Bruk av begreper

Arbeidsgruppen bruker ordet «fylkeskommune» når forhold knyttet til de nåværende fylkeskommuner diskuteres. Når arbeidsgruppen diskuterer alternative roller og oppgaver for fremtidens «fylkeskommuner» brukes begrepet «det folkevalgte regionale nivå». Dersom tema i drøftingen er knyttet til størrelsen på det folkevalgte regionale nivå, benyttes begrepene «større folkevalgte regioner» eller «landsdeler».

2 Fylkeskommunene – roller og rammebetingelser

2.1 Folkevalgte regioners utviklingsrolle - samspill og tilpasning

Fylkeskommunen er tjenesteprodusenter og samfunnsutviklere. Kjernen i fylkeskommunenes ansvar er å ivareta tjenesteproduksjon og skape en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling for egne lokalmiljøer og regioner. De ulike områder av landet og de ulike deler av kommunene og fylkene, har forskjellige forutsetninger og behov og ønsker og prioriteringer endres over tid. Det krever en politikk tilpasset det lokale og regionale terrenget. Lokal og regional tjenesteproduksjon og utvikling krever også en bred tverrsektoriell innsats. Regionalt utviklingsarbeid og tjenesteproduksjon handler om å se koplinger mellom ulike sektorer og utvikle strategier for å fremme tjenesteytingen og den samfunnsutviklingen en ønsker i egne lokalsamfunn og regioner. For fylkeskommunene innebærer det å se egne og andres ansvarsområder i sammenheng og å utvikle sektorovergripende perspektiv og tiltak. Som politisk organ skal fylkeskommunen utforme en helhetlig politikk for et geografisk område, noe som også innebærer å tilpasse og samordne nasjonal sektorpolitikk til regionale utfordringer.

Boks 2.1: Eksempler på forvaltningsoverskridende tiltak og prosjekter initiert av fylkeskommunen

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Opera Nordfjord - Sogn og Fjordane- Interkommunal kyssoneplan - Sør-Trøndelag- Kunnskapsparken Helgeland - Nordland |
|---|

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Hoppid.no – forsterket førstelinje næringsutvikling – Møre og Romsdal- Kilden Teater- og Konserthus for Sørlandet – Vest-Agder- Regional plan og bærekraftig arealpolitikk – Vestfold |
|---|

En viktig begrunnelse for at regionalt folkevalgt nivå er gitt og tar ansvar for en betydelig del av oppgavene, er at kommunene ofte er for små til alene å møte regionale utfordringer. Fylkeskommunene ivaretar oppgavene som krever et større befolkningsgrunnlag enn de fleste av dagens kommuner har. Et regionalt folkevalgt nivå har i tillegg et kommuneoverskridende perspektiv for funksjonell oppgaveløsning. Nær sagt hvilken som helst tenkt fremtidig kommunestruktur vil innebære behov for kommuneoverskridende perspektiver på viktige utviklingsområder. Det regionale tjeneste- og utviklingsansvaret innebærer at fylkeskommunene skal ivareta ulike funksjoner med tilhørende ulike krav, forventninger, roller og arbeidsformer. Regionalt folkevalgt nivå ivaretar funksjoner som:

- Sektormyndighet med et lovpålagt ansvar for flere oppgaveområder for eksempel samferdsel, videregående opplæring, kulturminner og forvaltning av spillemidler.
- Regional myndighet, som leder av regionale planprosesser og vedtaksmyndighet og som innsigelsesmyndighet
- Veileder og kompetansebase for kommune og stat innenfor for eksempel, næringsutvikling kulturminneforvaltning og planlegging.
- Interessehevder overfor omverdenen på vegne av lokale og regionale aktører
- Prosessleder i utviklingsarbeid.
- Tilskuddsforvalter, herunder overføringer til kommunene, regionråd og Innovasjon Norge.
- Betydelig medeier i bedrifter og samfunnsinstitusjoner, for eksempel kulturinstitusjoner, energiselskaper og transportselskaper.
- Deleier av nærregionale enheter, for eksempel næringsparker, karrieresentre, studiesentre mv

Som økonomisk støttespiller har fylkeskommunene i distriktene langt større betydning som samarbeidspart og mottakere av støtte, enn fylkeskommunene i mer tettbeboede områder av landet. Fylkeskommuner som omfatter kommuneoverskridende byområder har en presumptivt viktig rolle for å ivareta regionale hensyn, f. eks. som vegeier, ansvarlig for kollektivtransporten, regional planmyndighet og deltaker i styringen av bompengepakker. I disse områdene med stort press på arealene og mange arealkonflikter, har fylkeskommunene en viktig rolle som regional planmyndighet ved å samordne arealinteressene gjennom regionale planprosesser og bidra til å skape forutsigbarhet om arealbruken.

Det internasjonale arbeidet er en viktig del av den regionale utviklingspolitikken. Internasjonale avtaler er viktige rammefaktorer. Internasjonalt samarbeid, erfaringsutveksling og politikkutvikling gir innspill til løsning på regionale utfordringer. Mye av det internasjonale engasjementet på fylkeskommunalt nivå løses i samarbeid med andre fylkeskommuner – gjennom landsdelssamarbeid og flerfylkesamarbeid. Dette skjer både fordi det er behov for å være større når man opptrer ute og fordi ressursbehovet er for stort til at hver enkelt fylkeskommune

kan følge dette opp alene. Alle fylkeskommuner er medeiere i ett av seks regionkontor i Brussel.

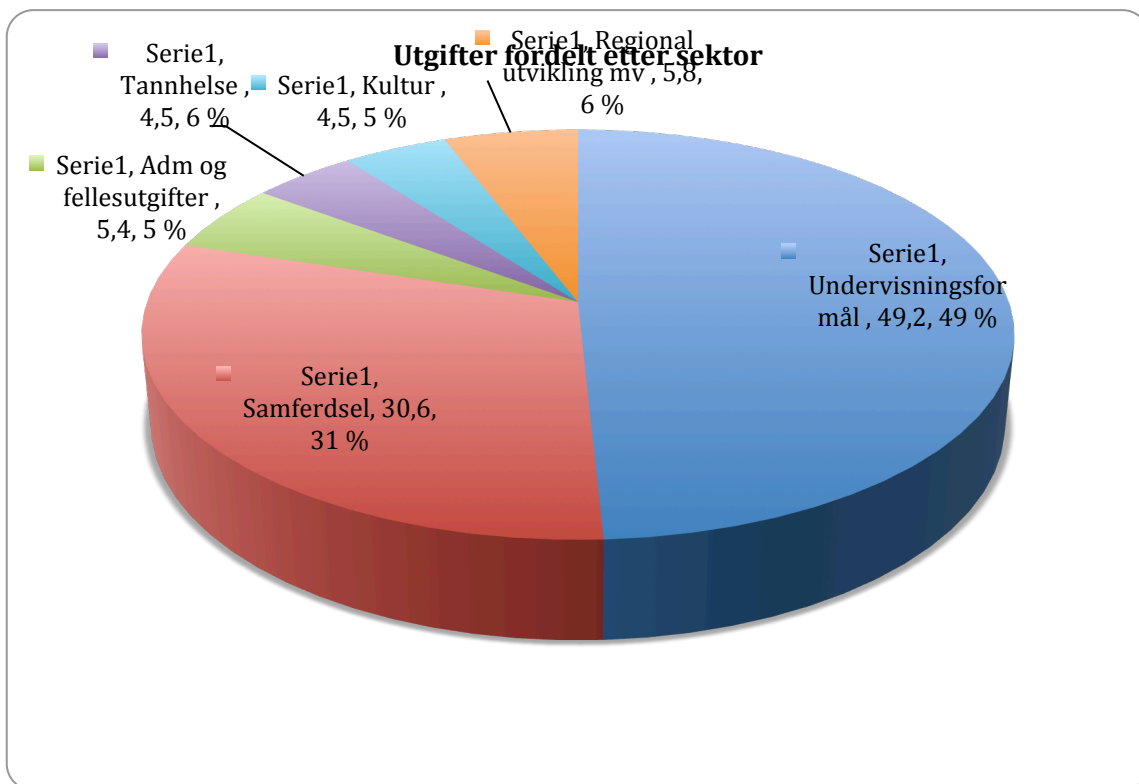
Norge har siden 1996 deltatt i Interreg-samarbeidet der fylkeskommunene er sterkt involvert. Interreg er EUs program for å fremme sosial og økonomisk integrasjon over landegrensene gjennom regionalt samarbeid. Statlige og regionale økonomiske ressurser finansierer fylkeskommunenes innsats. Norge deltar i 11 Interreg-programmer langs hele grensen til Sverige, Finland og Russland og transnasjonale programmer som dekker henholdsvis Østersjøen, Nordsjøen og Nord-områdene.

2.2 Fylkeskommunale oppgaver

De viktigste oppgavene til fylkeskommunene er videregående opplæring, tannhelse, fylkesveger og -vegferjer, kollektivtransport, kultur og idrett, folkehelse og regional planlegging og -utvikling. Det økonomiske omfanget av fylkeskommunenes samlede virksomhet er betydelig. Fylkeskommunene sysselsetter om lag 42 500 personer (KS). Den desidert største andelen arbeidstakere er lærere i den videregående skolen. I statsbudsjettet for 2015 anslås de totale frie inntekter (skatt og rammetilskudd) for fylkeskommunene til å bli om lag 60,5 mrd kroner i 2015 (Oslos fylkeskommunale oppgaver inkludert). I tillegg kommer inntekter fra bl.a. øremerkede tilskudd, formuesinntekter, gebyrer og kapitalinntekter. Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi anslår at de samlede inntekter var om lag 67 mrd kroner i 2012 (eks Oslo). ((TBU rapport november 2013). Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter³ som samlet var på i overkant av 63 mrd kroner i 2012, fordelt seg slik på hovedsektorene i 2012:

Figur 2.1 Fylkeskommunenes utgifter fordelt etter sektor (Kilde: TBU nov 2013)

³ I rapporten brukes brutto driftsutgifter for å illustrere omfanget/størrelsen på oppgaven.



Tabell 2.1: Oppsummering av fylkeskommunenes - oppgaver, omfang og lovhjemmel

Oppgave	Lov, føringer mv.	Omfang mill kr brutto driftsutgifter ⁴
Videregående skoler	Opplæringsloven	28 100 (Brutto investeringsutgifter ca 3,8 mrd kr) (26 000 ansatte)
Fagopplæring arbeidslivet	Opplæringsloven	2 600
Voksenopplæring	Opplæringsloven	400
Regionale forskningsfond	Føringer for forvaltningen gitt i bestemmelser gitt av KD	200
Fylkesveger	Vegloven	6 300 (Brutto investeringsutgifter 7,9 mrd kr)
Fylkesvegferjer	Vegloven	1 700
Kollektivtransport	Opplæringsloven skoleskyss (grunnskole og vdg. skole). Yrkestransportloven løyver	11 350

⁴ Kilde TBU- rapport november 2013 (2012 tall). Tallene er rundet av til nærmeste 50.

Oppgave	Lov, føringer mv.	Omfang mill kr brutto driftsutgifter ⁴
Tannhelse	Tannhelseloven	2 850 (3250 ansatte)
Folkehelse	Folkehelseloven	Ikke angitt
Kulturminnevern	Kulturminneloven	400
Bibliotek	Bibliotekloven	200
Museer		350
Kunstformidling	Kulturloven ⁵	600
Idrett	Forvaltning av spillemidler gitt i forskrift fra KUD	800
Andre kulturaktiviteter	Kulturloven	350
Friluftsliv–miljø	EUs vanndirektiv, viltloven, laks- og innlandsfiskloven, friluftsløven	150
Landbruk	Føringer er gitt i oppdragsbrev fra LMD	20
Marin sektor	Akvakulturloven, havressursloven	Ikke angitt
Regional planlegging	Plan- og bygningsloven	Ikke angitt
Tilrettelegging for næringsutvikling	Føringer for forvaltningen av øremerkede utviklingsmidler gitt i oppdragsbrev fra KMD.	3 500

2.3 Regional statsforvaltning

Regional statsforvaltning en samlebetegnelse på statlige forvaltningsorganer som er instruert av nasjonale forvaltningsorganer, og som har som oppgaver og mål som kan nås innenfor et avgrenset geografisk område over kommunenivå, dvs. på regionalt nivå. Selv om ”regional stat” dekker over en temmelig uensartet gruppe virksomheter og oppgavetyper har svært mange av disse etatene et tett samarbeid og mange kontaktpunkter med kommunesektoren. De er:

- Myndighetsorganer overfor kommunene (jf. Fylkesmannen, Arbeidstilsynet)
- Partnere i institusjonelle og likeverdige fellesskap (jf partnerskapet i NAV, partnerskap for utvikling med fylkeskommunen),
- Faglige og økonomiske støttespillere (jf. Fylkesmannen, Statped, Innovasjon Norge)
- Infrastrukturetater» med oppgaver i lokalsamfunnene (jf NVE, Statens Vegvesen)
- Tjenesteytere og myndighetsorganer overfor innbyggerne i den enkelte kommune (jf spesialisthelsetjenesten, påtalemyndighet, politi, skattetaten mv.)

⁵ Kulturloven gir overordnede føringer. Det heter at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante verkemidler og tiltak som fremmer og legger til rette for et bredt egg til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet regionalt og lokalt.

De siste tiårene har omorganiseringer i statsforvaltningen vært mange og omfattende. Regional stat har volummessig vokst gjennom statlig overtagelse av tidligere fylkeskommunale oppgaver (for eksempel BUF-etat, helseforetak) og ikke minst gjennomgått store strukturelle endringer både av styringsmessig og inndelingsmessig karakter, for eksempel NAV-reformen og reorganiseringen av Statens vegvesens regioner.

Direktoratene og deres underliggende regionale ledd har vokst, og statlig forvaltning ivaretar støttefunksjoner og faglige oppgaver til tross for at det er kommuner og fylkeskommuner som er tillagt hovedansvaret. Eksempler på statlig støtteforvaltning er Bufetat der kommunen er barnevernsmyndighet, Statped der fylkeskommune og kommunene har det lovpålagte ansvar for PP-tjenesten og Statens Vegvesens regionkontorer der fylkeskommunene er ansvarlig for regionale veger.

Av de nærmere 40 virksomhetene som utgjør regional statsforvaltning, har de fleste en inndeling større enn fylket. I tillegg kommer helseforetakene. Den regionale inndelingen av statsforvaltningen er i hovedsak fastsatt etter det som er mest rasjonelt for sektoren, hver enkelt virksomhet og de oppgavene virksomhetene skal ta seg av. Av etater som har størst betydning for kommunesektoren er det i dag kun NAV fylkesforvaltning som følger fylkesgrensene. Et utvalg av de statlige regionale etater er presentert i tabell 2.3.

Tabell 2.2: Oversikt over ansatte i et utvalg statlige enheter (Kilde Statens sentrale tjenestemannsregister og SSB)

BUFETAT REGIONENE	4 054
BUFETAT ØST	1 138
BUFETAT SØR	813
BUFETAT VEST	887
BUFETAT MIDT	624
BUFETAT NORD	592
FYLKESMANNSEMBETENE	2 580
FYLKESMANNEN I ØSTFOLD	132
FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS	284
FYLKESMANNEN I HEDMARK	126
FYLKESMANNEN I OPPLAND	133
FYLKESMANNEN I BUSKERUD	130
FYLKESMANNEN I VESTFOLD	126
FYLKESMANNEN I TELEMARK	109
FYLKESMANNEN I AUST-AGDER	99
FYLKESMANNEN I VEST-AGDER	113
FYLKESMANNEN I ROGALAND	165
FYLKESMANNEN I HORDALAND	189
FYLKESMANNEN I SOGN OG FJORDANE	132

FYLKESMANNEN I MØRE OG ROMSDAL	143
FYLKESMANNEN I SØR-TRØNDELAG	155
FYLKESMANNEN I NORD-TRØNDELAG	128
FYLKESMANNEN I NORDLAND	169
FYLKESMANNEN I TROMS	129
FYLKESMANNEN I FINNMARK	118
FISKERIADMINISTRASJONEN REGIONALT	257
FISKERIDIREKTORATET REGION SØR	39
FISKERIDIREKTORATET REGION VEST	39
FISKERIDIREKTORATET REGION MØRE OG ROMSDAL	35
FISKERIDIREKTORATET REGION TRØNDELAG	18
FISKERIDIREKTORATET REGION NORDLAND	41
FISKERIDIREKTORATET REGION TROMS	53
FISKERIDIREKTORATET REGION FINNMARK	32
VEGVESNET REGIONENE	6 239
REGION ØST	1 873
REGION SØR	1 225
REGION VEST	1 293
REGION MIDT	946
REGION NORD	902
HELSEREGIONENE	98 027
SØR-ØST	53 227
VEST	19 552
MIDT	14 046
NORD	11 202

Tabell 2.3: Oversikt over et utvalg av regionale statsetaters inndeling. Inkludert vedtatte nye endringer i strukturen.

Statlig organ	Oslo	A-hus	Ø-fold	H-mark	O-land	B-rud	V-fold	T-mark	A-Agder	V-Agder	R-land	H-land	S & F	M & R	S-Trø	N-Trø	N-land	Troms	F-mark	
NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	
Fylkesmann	FM Oslo og Akershus		FM	FM	FM	FM	FM	FM	FM Agder		FM	FM	FM	FM	FM	FM	FM	FM	FM	
Innovasjon Norge	IN Oslo, A-hus, Ø-fold			IN	IN	IN B-rud, V-fold		IN	IN Agder		IN	IN	IN	IN	IN	IN	IN	IN	IN	
Kartverket	Oslo, A-hus, B-rud			H-mark, O-land		Med Oslo, A-hus	V-fold, T-mark		Agder		R-land	H-land, S&F		M&R	S-Trø	N-Trø	N-land	Troms	F-mark	
Bispedømmer	Oslo ⁱ	Borg ⁱⁱ	Hamar		Tunsberg		Agder og Telemark			Stavanger	Bjørgvin		Møre	Nidaros		S-Hålogaland	N-Hålogaland			
NVE	Region Øst					Region Sør						Region Vest ⁱⁱⁱ		Region Midt ^{iv}			Region nord ^v			
Mattilsynet	Region 1			Region 2					Region 3					Region 4			Region 5			
Fiskeridirektoratet	Region Sør											Region Vest		Region M&R	Region Trøndelag		Region N-land	Region Troms	Region F-mark	
Bufetat	^{vi}	BUF-Øst				BUF-Sør					BUF-Vest			BUF-Midt			BUF-Nord			
Vegvesenet	Region Øst					Region Sør					Region Vest			Region Midt			Region Nord			
Kriminalomsorgen	Region Øst					Region Sør-Øst			Region Sør-Vest			Region vest			Region Nord					
Skatteetaten	Region Øst					Region Vest					Region Vest			Region Midt			Region Nord			
Arbeidstilsynet	Oslo	A-hus og Ø-fold		Indre Østland			Sør-Norge					Vestlandet			Midt-Norge			Nord-Norge		
Husbanken	Region Øst					Region Sør					Region Vest			Region Midt			Region Bodø ^{vii}		Region Hammerfest ^{viii}	
UDI	Region Øst		Region Indre Østland				Region Sør				Region vest			Region Midt			Region Nord			
Kystverket	Region Sør-Øst											Region Vest			Region Midt			Region N-land	Region Troms og F-mark	
Statped	Region Sør-Øst											Region Vest			Region Midt			Region Nord		
Helseregioner	Region Sør-Øst											Region Vest			Region Midt			Region Nord		

2.4 Krevende regionale rammebetingelser

Fylkeskommunene arbeider under krevende rammebetingelser, og etter arbeidsgruppens vurdering har staten bare til en viss grad fulgt opp målene og intensjonene med forvaltningsreformen. Det er flere forhold som begrenser fylkeskommunenes vilkår som regionale utviklingsorganer. Arbeidsgruppen vil fremheve følgende:

- Fylkeskommunene har siden 2000 mistet betydelige oppgaveområder. Overføringen av ansvaret for spesialisthelsetjenesten, rusomsorgen og 2 linjeoppgavene innen barnevern har redusert fylkeskommunenes ansvar og politiske betydning vesentlig.
- Fylkeskommunene kan fremstå som lite synlige for omgivelsene sammenlignet med kommunene og statlig forvaltning. Flere av utviklingsoppgavene som er tillagt fylkeskommunene ivaretas faglig og operativt av andre aktører. De viktigste institusjonene i den sammenheng er Innovasjon Norge som forvalter bedriftsrettet støtte på oppdrag av fylkeskommunene og Statens Vegvesen som utgjør fylkeskommunenes vegadministrasjon. I tillegg har fylkesmannen ansvaret som utviklingsaktør innenfor landbruk og forvalter bl.a. bygdeutviklingsmidlene.
- Oppgavefordelingen er kjennetegnet av flere gråsoner og grenseflater. Innenfor flere av de viktigste regionale utviklingsoppgavene deler fylkeskommunene sitt ansvar regionalt med statlige institusjoner. Viktigst her er fylkesmannsembetet som har ansvar innenfor miljøvern, landbruk og planlegging. Også annen statsforvaltning deler sektoransvar med fylkeskommunene, herunder den ytre fiskeriadministrasjon, Statens vegvesen og Innovasjon Norge. Som følge av delt regionalt ansvar for viktige sektorområder kan ansvarsforhold fremstå som uklare for forvaltningens selv og for kommunene og næringsliv.
- Fylkeskommunene må forholde seg til en statlig styringspraksis hvor styringssignalene og prioriteringene i liten grad gir regionale statsetater rom eller incentiver for å samhandle med fylkeskommunen. Det svekker fylkeskommunenes mulighet for å prioritere mellom oppgaveområder og tilpasse politikkområder til de lokale og regionale behov.
- Det store mangfoldet av regionale inndelinger skaper utfordringer, blant annet når det gjelder samhandling på tvers av sektorer og saksområder, ikke minst i forhold til målet om at regional stat skal framstå som helhetlig og samlet overfor kommuner og fylkeskommuner. Fylkeskommunene må forholde seg til en sektorisert statsforvaltning som er styrt av sektorprosesser og prioriteringer. Sektorlogikken i staten gjør fylkeskommunens samordningsrolle krevende.
- Prinsippet for statlig styring av fylkeskommunene er rammestyring. Imidlertid legger staten gjennom øremerkede ordninger og gjennom føringer i oppdragsbrev og andre dokumenter betydelige føringer for fylkeskommunenes arbeid, herunder hva som skal prioriteres, målgrupper, organisering av arbeidet og rapporteringsrutiner. Et annet forhold som gjør fylkeskommunenes tilpasnings og samordningsrolle krevende er at departementer og direktorater sender ut oppdragsbrev og lignende til ulike tidspunkt og med svært ulik form og oppbygging.

- Fylkesinndelingen i deler av landet skjærer gjennom sammenhengende bolig- og arbeidsmarkedsregioner. Det kan vanskeliggjøre arbeidet med et helhetlig arbeid for planlegging og samfunnsutvikling.

Oppsummert mener arbeidsgruppen det et reformbehov på regionalt nivå. Dels handler det om å tilrettelegge for at folkevalgte regionale organer og regiondemokratiet i større grad selv ivaretar ansvar for egen utvikling og tjenesteproduksjon. Og dels handler det om å samordne den regionale organiseringen som i dag er svært komplisert. En forenklet og mer samordnet regional organisering legger premisser for en rasjonell offentlig ressursbruk samlet sett og en mer oversiktlig offentlig forvaltning for innbyggere, næringsliv og kommuner.

3 Mål for en reform

3.1 Hovedmål

Arbeidsgruppen legger til grunn følgende mål for en reform av regionalt nivå:

- Forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.

- En mer samordnet, effektiv og brukerorientert offentlig forvaltning ved at ulike sektorer ses i sammenheng.
- Verdiskaping og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger til beste for innbyggere og næringsliv.
- Et likeverdig tjenestetilbud og rettssikkerhet for den enkelte.

3.2 Demokrati og maktfordeling

Nærhetsprinsippet er grunnleggende for arbeidet med en reform av kommunene og regionalt nivå. Det innebærer at offentlige oppgaver skal løses på lavest mulig effektive forvaltningsnivå, og at lokale og regionale folkevalgte organer må få ansvaret for oppgaver som krever lokal- og regionalpolitisk skjønn, tilpasning og prioritering. Deltakelse og demokrati er grunnleggende verdier. De som erfarer konsekvensene av offentlig politikk, skal kunne øve innflytelse på politikken. Som demokratisk organ skal sammensetningen av lokale og regionale folkevalgte organer reflektere lokalbefolkningens egne prioriteringer. Dette, sammen med nærhet til velgerne, gjør at lokale og regionale folkevalgte vil være best i stand til å sikre samsvar mellom det offentlige tilbud og befolkningens behov og ønsker. Dette innebærer også å foreta de nødvendige prioriteringer for å tilpasse tjenestetilbudet til det som til en hver tid er mulig å gjennomføre.

At det lokale og regionale fellesskapet skal ha anledning til å virkeliggjøre egne mål gjennom folkevalgte organer innebærer maktspredning. Det lokale og regionale forvaltningsnivået representerer i en slik sammenheng en motvekt mot konsentrasjon av politisk makt på statens hånd og er et demokratisk alternativ til styre gjennom statlige fagetater.

3.3 Sektorsamordning, tilpasning og brukerorientering

Forvaltningsorganiseringen bør legge til rette for et tilpasset og koordinert tjenestetilbud og samfunnsutvikling. De fleste samfunnsoppgaver må ses og behandles i sammenheng. Hensynet til helhetlige løsninger taler derfor for at oppgaver samles under ett myndighetsorgan, dvs kommuner eller regioner. Oppgaveansvar tillagt kommuner og regioner bidrar til å dempe sektoriseringen av offentlig forvaltning og realiserer synergieffekter gjennom helhetsløsninger på tvers av fag og sektorer.

En samling av offentlige oppgaver er også viktig fra et brukersynspunkt. Det må være en målsetting at oppgavefordelingen bidrar til å gi brukerne samordnede og godt tilgjengelige offentlige tjenester. Så langt mulig må det unngås at innbyggerne eller bedrifter sendes ut på en vandring mellom ulike instanser for å få sin sak løst.

Boks 3.1: Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen 2015 om demokrati og maktfordeling i kommuneproposisjonen (Innst. 300 S (2013–2014))

"Komiteen ønsker et aktivt og levende lokaldemokrati med reell makt over lokal utvikling. Dette krever at makt er desentralisert, og at demokratiske organer i kommuner og fylkeskommuner har reell beslutningsmakt. Komiteen mener oppgaver bør løses på et folkevalgt nivå nærmest mulig innbyggerne. Komiteen ønsker at så mange som mulig av innbyggerne er politisk aktive og deltar i beslutningsprosesser. Forutsetningen for å rekruttere folk til politisk arbeid er muligheten for reell innflytelse

på samfunnsutviklingen. Derfor må vi unngå at politisk makt blir konsentrert til få organer og få personer.”

”Fleirtalet viser til at regjeringa òg må vurdere kva for moglege oppgåver i staten, herunder direktorater, statsforvaltning, tilsyn og fylkesmannen, som kan flyttast for å sikre ein god demokratireform der avgjerder kan tas på eit lågare nivå. Fleirtalet meiner at det må verte lagt til rette for gode prosessar for dette i regionnivå/mellomnivå/færre fylkeskommunar, og at det vert utvikla gode belønningsordningar også for dette.”

3.4 Samfunnsutvikling basert på lokale og regionale fortrinn

En kommune- og regionreform bør understøtte behovet for tilpasning og sektorsamordning og har som konsekvens at oppgaver og økonomiske midler desentraliseres til lokalt og regionalt nivå. Kjernen i det lokale og regionale utviklingsansvar er å skape en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling for egne lokalmiljøer, regioner og fylker. Lokal og regional utvikling er et dynamisk begrep og varierer både i tid og rom. De ulike områder av landet og de ulike deler av kommunene og fylkene har forskjellige forutsetninger og behov, ønsker og prioriteringer endres over tid og krever en politikk tilpasset det lokale og regionale terrenget – med andre ord oppgavene må underlegges politiske prioriteringer og avveininger fra lokale og regionale folkevalgte. Lokal og regional utvikling krever også en bred tverrsektoriell innsats. Sett fra bedriftenes ståsted har utdannings- og kompetansenivået, bo- og levestandard, kultur og kommunikasjon avgjørende betydning for vekst. Viktige oppgaver som samferdsel, næringsutvikling, kompetanseutvikling, kultur, miljøvern og arealforvaltning bør ses i sammenheng og tilpasses innbyggernes, næringslivets og kommunenes behov.

3.5 Nasjonale mål – gjensidig avhengighet

Norge er en enhetsstat. Reformen bør være et svar på forvaltningsnivåenes gjensidige avhengighetsforhold. Hvert forvaltningsnivå bør utnytte egne fortrinn basert på om oppgaver krever et nasjonalt, regionalt eller lokalt perspektiv. Kommuner, regioner og stat bør utfylle og ha nytte av hverandre. Lokal- og regionalnivået er avhengig av en stat som er tydelig og som legger stabile rammebetingelser for oppgaveutførelsen. Stortinget og regjeringen bør klargjøre nasjonale mål og interesser som regionene og kommunene skal ivareta. Regionale og lokale politikere bør tilpasse den nasjonale politikken til regionens og kommunens fortrinn og forutsetninger – og dessuten ta egne politiske initiativ til befolkningens beste.

Arbeidsgruppen vil understreke at en viktig oppgave for kommuner og regioner er å ivareta nasjonale politiske mål og interesser, tilpasset utfordringer og fortrinn i den enkelte kommune og region. Lokalnivåene er en sentral del av Velferdssamfunnet Norge og effektiv nasjonal politikk forutsetter at ansvar desentraliseres. Dette gjelder både den konkrete utformingen av politikken og gjennomføringen av aktuelle tiltak.

For enkelte forvaltningsoppgaver og tjenester er de nasjonale føringene så detaljerte at det er begrenset rom for lokal- eller regionalpolitiske avveininger ved oppgaveløsningen. Likevel kan det etter en helhetsvurdering være ønskelig at løsningen av oppgaven legges til kommunen og/eller regionen. Det vil spesielt kunne gjelde oppgaver som er nær beslektet med andre oppgaver som kommunen

og regionen skal løse. På denne måten unngås dobbeltadministrasjon og kompetansesplitting.

Boks 3.2: Skole - nasjonale standarder og tilpasning

Kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for grunnskoleopplæring og videregående skole. Oppgavene er rettighetsfestet i opplæringsloven og staten gir tydelige føringer overfor kommunene og fylkeskommunene som skoleiere. Samtidig har fylkeskommuner og kommuner et handlingsrom til å tilpasse for eksempel opplæringen, linjer, ressursinnsats og skolestruktur. Oppgaven krever lokal tilpasning og skreddersøm og ansvaret er derfor tillagt folkevalgte organer. Politikerne har også en ombudsrolle på vegne av innbyggerne overfor egen administrasjon og øvrige offentlige myndighetsorganer.

En reform av kommunene og regionalt nivå skal ikke gå på bekostning av hensynet til rettsikkerhet og fordeling. Kravet om rettssikkerhet i offentlig forvaltning gjør at den enkelte i sitt møte med forvaltningen skal være sikret likebehandling og en saksbehandling i tråd med lovverket. Reformen skal tilrettelegge for at regionalt folkevalgt nivå utformer virksomheten på en måte som fører til at de gjør vedtak som ivaretar rettsikkerhetskrave og som sikrer nødvendig kapasitet og kompetanse.

En reform skal heller ikke gå på bekostning av i utjevningshensynet, dvs at innbyggerne skal ha noenlunde lik adgang til offentlige goder uavhengig av bosted og sosial gruppe. Fortsatt vil staten måtte ha ansvaret for utjevningen mellom kommuner og mellom regioner gjennom inntektssystemet. En reform vil heller ikke endre kommunene og regionenes forpliktelser nedfelt gjennom internasjonale avtaler, for eksempel ift EØS-avtalen, internasjonale avtaler innenfor miljøvern etc.

4 Prinsipper og forutsetninger

4.1 Prinsipper for oppgavefordelingen

Drøftingen av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene tar utgangspunkt i tre typer vurderinger:

- Nivåplassering
- Oppgavenes karakter
- Form for organisering

Den første typen vurdering dreier seg om på hvilket geografisk nivå en oppgave vil bli mest hensiktsmessig løst. På nasjonalt nivå, på regionalt nivå eller på lokalt nivå? Den andre vurderingen er om oppgavens karakter tilsier at den skal være gjenstand for politisk styring, eller om en faglig administrativ behandling er mest hensiktsmessig. Den tredje typen vurdering gjelder spørsmålet om behov for spesialisering kontra integrering av oppgaven med andre politikkområder, dvs. om oppgaven skal organiseres ut fra en sektor- eller samordningsløsning. Nedenfor drøftes prinsipper for oppgavefordeling nærmere med utgangspunkt i NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune*.

1. *Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.*

Prinsippet fokuserer på den geografiske dimensjonen ved oppgavefordelingen. Prinsippet tilsier at oppgaver som er rettet mot den enkelte innbygger som hovedregel bør legges til det organ som er tettest på innbyggerne. Formuleringen ”lavest mulig effektive nivå” indikerer imidlertid at idealet om tettest mulig på innbyggerne må avveies mot hensynet til effektivitet, kompetanse og oppgavers nedslagsfelt. Når det gjelder det økonomiske omfanget av en oppgave innebærer retningslinjen at det må være en sammenheng mellom det økonomiske omfanget av en oppgave og den økonomiske yteevnen til det organ som skal løse oppgaven.

Det samme resonnementet kan gjøres gjeldende for faglige hensyn. Oppgaver som stiller så store krav til kompetanse og kapasitet at den vanskelig kan ivaretas på lokalt nivå, bør legges på et nivå som har forutsetninger og kapasitet for å bygge opp det fagmiljø og den kompetanse som er nødvendig for oppgaveløsningen.

Avveiningen mellom nærhet og effektivitet må ses i sammenheng med oppgavens nedslagsfelt og krav til funksjonalitet for oppgaveløsningen. Når virkningene av oppgaveløsningen har et nedslagsfelt avgrenset til bestemte lokale enheter, bør ansvaret for oppgaven legges lokalt. I mange tilfeller vil imidlertid oppgavene ha virkninger for flere enn de som omfattes av den lokale enheten og som tiltakene retter seg imot. Jo mer omfattende slike effekter en oppgave har, jo sterkere er behovet for å løfte ansvaret til et nivå som dekker et større geografisk område.

2. Oppgaver som krever utøvelse av regionalpolitisk/lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer

Retningslinjen krever en klargjøring av hva som menes med lokalpolitisk skjønn til forskjell fra administrativt eller faglig skjønn. En allmenn forståelse av begrepet politikk er at politikk dreier seg om fordelingen av goder og verdier i samfunnet. Hva som er en riktig fordeling av goder og byrder og hvilke verdier man vil styre utviklingen i samfunnet etter, er det uenighet om. Å utøve politisk skjønn er å foreta avveininger, prioriteringer mellom ulike legitime mål og interesser for derigjennom å nå frem til et resultat som et flertall kan stille seg bak.

Hvis politikken utgangspunkt dreier seg om valg av verdier og mål for samfunnsutviklingen, dreier administrasjon og fagansvar seg om å finne de beste midlene for å iverksette de politiske vedtakene. På bakgrunn av skillet mellom politisk og administrativt skjønn, kan det trekkes opp et skille mellom ”politiske” og ”administrative/faglige oppgaver”. En forståelse av dette skillet kan for eksempel være at en beslutning er politisk når det skal fattes vedtak om man skal utføre oppgaven og i hvilket omfang oppgaven skal utføres, mens administrative beslutninger handler om forhold knyttet til gjennomføringen av oppgaven.

Samspeillet mellom politisk skjønn og administrative oppgaver fungerer godt på lokalt og regionalt folkevalgt nivå. Kommunene og fylkeskommunene er både politiske organer, myndighet og har forvaltningsansvar i dag.

Arbeidsgruppen mener at alle oppgaver unntatt rene tilsyns- og kontrolloppgaver som er gitt gjennom føringer fra nasjonalt nivå, bør ligge til et folkevalgt nivå. I en oppgavevurdering bør derfor også forvaltningsoppgaver som per i dag ligger til fylkesmannsembetene overføres til enten lokalt eller regionalt folkevalgt nivå. Fylkesmannsembetet bør få en rendyrket funksjon som tilsyns- og

kontrollmyndighet. Gjennom en slikt skille vil man unngå en sammenblanding av forvaltningsoppgaver og tilsynsoppgaver, og i tillegg sikre at det ikke er overlapp i faglige funksjoner og oppgaveområder mellom fylkesmann og det regionale folkevalgte nivået.

3. *Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og/eller forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.*

På områder der nasjonale mål gir så sterke signaler om standardisering, likhet og rettigheter at det ikke er rom for lokale og regionale tilpasninger vil det i utgangspunktet være mer naturlig å legge de aktuelle oppgavene til statlige organer enn å legge dem til kommuneforvaltningen. Det kan dreie seg om direkte tjenesteyting overfor innbyggerne hvor innholdet i tjenestene er ensartet på tvers av geografiske områder som for eksempel statlige utbetalinger gjennom NAV-systemet, skatteetaten og politi. Det kan også dreie seg om å kontrollere at innbyggerne får innfridd de rettigheter de etter lov har krav på, eller at tjenesteytingen holder den standard som sentrale myndigheter har fastsatt.

Samtidig skal det understrekes det samme oppgaveområde kan være kjennetegnet av både standardisering og tilpasning. Et åpenbart eksempel er innenfor skole der oppgavene er rettighetsfestet i opplæringsloven og staten gir tydelige føringer overfor kommunene og fylkeskommunene som skoleiere, herunder grunnkrav i undervisningen og opplæringsplan. Samtidig har fylkeskommuner og kommuner et handlingsrom til å tilpasse for eksempel opplæringen, linjer, ressursinnsats og skolestruktur og politikerne har en ombudsrolle.

4. *Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.*

Andre oppgaver og funksjoner som tilsier statlig ansvar, er oppgaver som er av en slik karakter at de gjør krav på enhetlig styring og sentrale beslutninger. Det er oppgaver som ikke lar seg overføre til et mangfold av beslutningsenheter. Selv om oppgavene gjør krav på sentral behandling vil det likevel i mange tilfeller være nødvendig å legge vesentlige deler av virksomheten til regionalt og lokalt nivå. Men i forbindelse med disse oppgavene vil eventuelle lokale oppfatninger være underordnet de nasjonale mål og virksomheten er av en karakter som ikke gir rom for lokale variasjoner og tilpasninger. Eksempler på slike oppgaveområder kan være deler av Fiskeridirektoratet eller Sivilforsvarets regionale kontorer. En siste gruppe oppgaver som det er mest hensiktsmessig å legge til det statlige nivå er oppgaver som krever oversyn over hele landet for å få gode løsninger, som f.eks. forsvaret og riksdekkende infrastruktur innenfor områder som samferdsel og kommunikasjon.

5. *Oppgaver som krever stor grad av koordinering/samordning, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan. Dobbeltarbeid og -kompetanse bør unngås.*

Den tredje typen hovedspørsmål som må stilles, er om oppgaver skal organiseres sektorvis eller om de bør integreres med andre politikkområder. Sektororganisering gir muligheter for uavhengighet og gjennomslag for faglige hensyn og sektorens egne prioriteringer. Imidlertid kan det være fare for at gode

helhetsløsninger går tapt og at forvaltningen blir fragmentert og uoversiktlig. Resultatet kan bli en sektorisering av forvaltningen.

Argumenter som taler for samordningsløsningen er at de færreste samfunnsoppgaver kan ses og behandles isolert fra andre oppgaver. Hensynet til helhetlige løsninger taler derfor for at oppgaver samles under ett myndighetsorgan. Samling av oppgaver som er relaterte eller avhengige av hverandre i samme formelle enhet vil også være effektivt fordi kommunikasjons- og koordineringskostnader minimaliseres. Arbeidsgruppen vil fremheve at det er viktig at organisasjonsløsninger bidrar til å dempe sektoriseringen av offentlig forvaltning og realisere synergieffekter gjennom helhetsløsninger på tvers av fag og sektorer. Dette hensynet er en hovedbegrunnelse for prinsippet om generalistkommuner som nettopp er å legge til rette for en samordnende avveining av ulike politiske og samfunnsmessige hensyn og interesser i det lokalsamfunn eller region folk bor.

Det er grunn til å understreke at en samling av offentlige oppgaver som retter seg mot individet også er viktig fra et brukersynspunkt. Det må være en målsetting at oppgavefordelingen bidrar til å gi brukerne samordnede og godt tilgjengelige offentlige tjenester. Så langt mulig må det unngås at innbyggerne sendes ut på en vandring mellom ulike instanser for å få sin sak løst. For de fleste oppleves det tungvint og frustrerende å måtte rette henvendelser til flere offentlige instanser for noe som for den enkelte fremstår som en og samme sak.

4.2 Forutsetninger for oppgaveløsningen

Det nivå som har ansvaret for en oppgave:

- Bør ha kompetanse, kapasitet og fagmiljøer til å ivareta oppgaveløsningen slik at kvalitet, profesjonalitet og rettsikkerhet ivaretas.
 - Nivået med ansvaret for en oppgave bør ha forutsetninger for å ivareta den nødvendige kompetanse, herunder krav til formalkompetanse, innenfor de ulike fagområder.
 - Med kapasitet menes at forvaltningsnivået bør kunne ivareta alle oppgaver og den saksmengden oppgaven krever. For det første dreier dette seg om de løpende oppgaver nivået skal ivareta. For det andre omfatter kapasitet nivåets evne til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder, nye tjenester, nye arbeidsformer etc.
 - Med fagmiljø menes at nivået bør ha attraktive fagmiljøer som stimulerer til å beholde og utvikle fagmiljøene, rekruttering og som reduserer avhengigheten av enkeltpersoner.
- Bør omfatte en geografi som er størst mulig grad er funksjonell for oppgaveløsningen. Sammenfall mellom forvaltningens grenser og oppgavene som skal løses, styrker muligheten for en koordinert, tilpasset og rasjonell oppgaveløsning overfor innbyggere og næringsliv.
- Bør ha økonomiske forutsetninger til å kunne ivareta både nyinvesteringer, vedlikehold og driften av oppgaveløsningen.
- Lokal- og regionalpolitiske organer må ha frihet til å virkeliggjøre det lokale eller regionale fellesskapets målsettinger og interesser.

- Lokal- og regionalpolitiske organer bør som hovedregel ha et helhetlig ansvar for oppgavene. Det vil innebære at det eierskap, finansieringsansvar og fagadministrasjonen for oppgaveløsningen bør legges til organet som har ansvaret.

4.3 Generalistprinsippet

Et av de bærende prinsippene i kommunereformene i Norge, har vært generalistprinsippet. Prinsippet innebærer i korthet at de lovpålagte oppgavene er like i alle kommuner og fylkeskommuner og at oppgaveansvaret er bredt, finansierings- og styringssystemet er det samme og kommuneloven angir de samme rammene for organisering og styring. Innenfor disse rammebetingelsene skal kommunene og fylkeskommunene gjennom lokale prioriteringer finne fram til lokalt tilpassede løsninger av et bredt spekter av oppgaver, basert på demokratiske beslutningsprosesser. Kommunene og fylkeskommunene er med andre ord ”generalister” og ikke ”spesialister”.

Spørsmålet om hvilke oppgaver kommunene og fylkeskommunene skal ha ansvar for, henger sammen med kommunenes/fylkeskommunenes ressursmessige forutsetninger og geografi. Kommunene/fylkeskommunene har svært forskjellig størrelse og ressursgrunnlag. I generalistsystemet blir dermed strukturen dimensjonerende for hvilke oppgaver det er aktuelt å tildele alle kommunene/fylkeskommunene.

De prinsipielle fordelene ved prinsippet er knyttet til både demokratihensyn, effektivitet, likhetshensyn og autonomi. Demokratifordelene henger sammen med muligheten til direkte demokratisk styring og kontroll og det brede oppgaveansvaret skaper grunnlag for interessante politiske roller. En enhetlig oppgavefordeling bidrar til et likeverdig lokalt selvstyre i alle deler av landet. Effektivitetsfordelene kan utløses gjennom muligheten til å allokere ressurser på tvers av oppgaver, lokale incentiver for kostnadseffektive løsninger og det finansielle ansvarsprinsippet. Systemet legger til rette for en oversiktlig offentlig forvaltning. For staten kan det være en fordel at systemet gjør det mulig å utforme et enhetlig overføringssystem og enhetlig lovgrunnlag.

Differensiert oppgavefordeling

Et alternativ til generalistkommunesystemet kan være et differensiert kommunesystem, der kommunenes og det regionale folkevalgte nivåets lovpålagte oppgaveportefølje varierer ut fra forskjeller i kommunenes ressursmessige forutsetninger, som folketall, geografiske kjennetegn, inntektsmuligheter mv. Differensiert oppgavefordeling kan for eksempel innebære at store bykommuner overtar nåværende fylkeskommunale og statlige oppgaver.

I Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015* heter det at regjeringen legger til grunn generalistkommuneprinsippet ved reformen. Samtidig åpner regjeringen opp for å vurdere prinsippet på nytt dersom resultatet av de lokale strukturprosessene blir en fortsatt svært heterogen kommunestruktur. Det heter følgende:

”Det er en forutsetning for overføring av nye oppgaver til kommunene at kommunene har blitt større og mer robuste. Dersom resultatet av de lokale strukturprosessene blir en svært heterogen kommunestruktur med kommuner av svært varierende størrelse, vil spørsmål om pålagt interkommunalt samarbeid og oppgavedifferensiering hvor de

største kommunene kan få nye oppgaver bli aktualisert. Dette er tema som vil inngå i stortingsmeldingen om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner”.

Differensiert oppgavefordeling legger til rette for å legge oppgaver til kommuner og det folkevalgte regionale nivå ut fra den enkeltes evne til å ivareta oppgaveløsningen. Differensiert oppgavefordeling tar utgangspunkt i et fleksibelt syn på kommuneinstitusjonen: De ulike forutsetningene som eksisterer i Norge, ikke minst i geografi og befolkningsgrunnlag, kan legges til grunn for en variert forvaltningsutforming. Dette kan åpne for å høste desentraliseringsgevinster i form av bedre behovstilpasning, mer effektiv ressursbruk ved at flere oppgaver kan løses på lavere nivå (desentralisering til noen kommuner) og det kan legge grunnlag for å vitalisere lokalpolitikken gjennom større oppgaveansvar lokalt. Oppgavedifferensiering kan også innebære at kommunale og fylkeskommunale oppgaver enkelte steder løses av ett forvaltningsnivå (Oslo-modellen) og dermed bidra til en enklere og mer oversiktlig forvaltningsstruktur for innbyggerne. En slik modell kan innebære at det regionale folkevalgte nivået har ulike oppgaver avhengig av kjennetegn ved kommunene og kommunestrukturen i egen region.

En motforestilling mot differensiert oppgavefordeling gjelder mulige ulemper som følger av en mer differensiert forvaltnings- og ansvarsstruktur og tilhørende behov for en oppgavespesifikk statlig styring og kontakt med kommunene. I den sammenheng skal det påpekes at lokalforvaltningen kan fremstå mer uoversiktlig. Dersom for eksempel større bykommuner overtar nåværende fylkeskommunale oppgaver, vil det fortsatt kunne kreve et mellomnivå eller pålagt formalisert samarbeid om kjerneoppgaver for ivaretagelse av for eksempel videregående opplæring i distriktene og omlandet rundt storbyene. Det kan være krevende kompetansemessig og ressursmessig, gitt et lite innbyggergrunnlag. En annen motforestilling er knyttet til de demokratiske egenskapene ved et slikt system, ved at borgernes stemme ved lokalvalgene får ulik vekt. Noen velgere vil avgi stemme til en folkevalgt forsamling som har omfattende og bredt ansvar, mens for andre borgere vil den direkte påvirkningsmuligheten være avgrenset til å gjelde noen av de samme oppgavene. Det vil også reises demokratiske utfordringer knyttet til å trekke de folkevalgte til ansvar gjennom stemmegivning, for de oppgavene som styres gjennom indirekte valg (interkommunalt samarbeid).

Kommunal og fylkeskommunal organisasjonsfrihet

Med kommuneloven av 1992 ble de statlige kravene til kommunale organisering redusert og prinsippet om kommunal organisasjonsfrihet ble lagt til grunn. Organisatoriske bestemmelser på særlovsområdene ble i hovedsak fjernet eller sterkt nedtonet. Loven gir kommuner og fylkeskommuner frihet til selv å organisere sin virksomhet og oppgaveløsning, herunder hvorvidt oppgaver bør løses gjennom interkommunalt samarbeid. Et viktig siktemål var å legge til rette for en mer hensiktsmessig og effektiv drift ved å tilpasse den kommunale organiseringen til forholdene lokalt.

Vurdering og konklusjon

Arbeidsgruppen ser argumenter for at eventuelle store og funksjonelle bykommuner kan ivareta flere oppgaver. Det følger prinsippet om at lavest mulige effektive nivå bør ivareta ansvaret for oppgaver og samorganisering av oppgaver som bør ses i sammenheng. Kommunene blir ansvarlige for en større

oppgaveportefølje, med større muligheter for allokering og tilpasninger mellom lokale og nåværende regionale oppgaver.

Imidlertid mener arbeidsgruppen at konsekvensene av en slik modell vil være en komplisert forvaltningsstruktur, ulike betingelser for lokaldemokratiet og en svekkelse av hensynet til koordinerte og likeverdige tjenester uavhengig av bosted i by eller i omlandet rundt/distriktene. Arbeidsgruppen går inn for en videreføring av generalistprinsippet for det regionale folkevalgte nivå og vil peke på de ovennevnte fordelene ved prinsippet knyttet til både demokrati, oversiktighet, effektivitet og likhet⁶.

Arbeidsgruppen legger til grunn at oppgavefordelingen som hovedregel ikke skal basere seg på omfattende interkommunalt samarbeid om basistjenester av stor betydning for innbyggere og næringsliv. Imidlertid legger gruppen til grunn at det kan være hensiktsmessig med samarbeid om administrative funksjoner og samarbeid om små og spesialiserte tjeneste- og utviklingsoppgaver. Gruppen vil også legge til at interkommunalt samarbeid vil være et nødvendig supplement til enhver struktur og oppgavefordeling, og at vurderinger behovet av samarbeid må tilligge den enkelte kommune/fylkeskommune i tråd med prinsippet om kommunal organisasjonsfrihet.

4.4 Valgordning

Spørsmålet om valgordning for regionene drøftes nedenfor. I tillegg drøftes hvorvidt regionene skal utgjøre ett eller flere valgdistrikter.

Viktige fordeler ved direkte valg er:

- De folkevalgte står direkte ansvarlig overfor velgerne i valg.
- Det vil være mulig å sikre god representativitet med hensyn til kjønn, alder og partitilknytning.
- Erfaringene med dagens valg til fylkeskommunene tyder på at de folkevalgte i stor grad har hele regionen som interessefelt og i mindre grad oppfatter seg som distrikts-/kommunerepresentanter. En direkte valgordning vil legge til rette for beslutninger basert på et helhetlig regionperspektiv.
- En begrenset arbeidsbelastning som kan gjøre det lettere for politikerne å avsette tilstrekkelig tid og ressurser til arbeidet, og dermed gjøre det mulig å delta i regionpolitikken uten å være heldagspolitikker.

De viktigste fordelene ved indirekte valg er:

- Det regionale nivå vil i større grad fremstå som et samarbeidsorgan for kommunene i regionen. Kommunene er regionnivåets viktigste samarbeidspart. Når kommunene selv er representert i regionens styrende organ, vil de lettere kunne akseptere at regionnivået fattet beslutninger som er bindende for dem, noe som særlig vil kunne gi det regionale utviklingsarbeidet økt styrke.
- Politiske spørsmål på regionalt nivå vil bli synliggjort i kommunepolitikken. Den løpende demokratiske oppfølging av den som representerer kommunen i

⁶ I vedlegg til sist i rapporten beskriver arbeidsgruppen kort modeller med differensiert oppgavefordeling.

regionen vil kunne bli skjerpet ved at disse vil stå politisk til ansvar overfor aktive kommunepolitikere.

- Spesielt dersom politikerne på regionalt nivå velges blant fremtredende kommunepolitikere (ordfører, leder for det største opposisjonspartiet) kan en indirekte valgordning bidra til å synliggjøre det regionale nivået blant innbyggerne.
- Det vil bare bli ett lokalvalg. Dette kan gi økt oppmerksomhet mot de lokale spørsmålene ved valg til kommunestyre.

Vurdering og konklusjon

Arbeidsgruppen mener det regionale folkevalgte nivå fortsatt bør velges gjennom direkte valg. Det er en fundamental demokratisk verdi som ligger i at politikere med ansvar for viktige samfunnsoppgaver står direkte ansvarlig overfor velgerne gjennom valg. Etter arbeidsgruppas mening er det også av stor betydning at bred alders-, kjønns- og partimessig representasjon kan ivaretas. Dette er vanskelig å oppnå gjennom en indirekte valgordning. Arbeidsgruppa vil også peke på at valgordningen bør legge til rette for at alle valgte representanter føler ansvar og forpliktelse overfor hele regionen. Politikere som er valgt gjennom indirekte valg i de enkelte kommunestyre, vil først og fremst være ansvarlig overfor velgere i egen kommune, og vil derfor ikke på samme måte stå til ansvar for velgerne i hele regionen.

Samtidig ser arbeidsgruppa at en ev radikal endring i regioninndelingen reiser spørsmålet om etablering av valgdistrikter innad i regionene, selv om dette kan stå i en viss motstrid til behovet for politikere som ivaretar hele regionens interesser. Fylkene er etablerte politiske og identitetsmessige enheter og har lange historiske røtter. Imidlertid er fylkene av svært ulik befolkningsmessig størrelse og lik vektning av representanter i et ev regionting ville medføre store forskjeller i antall velgere per representant. For å sikre en viss utjevning mener arbeidsgruppa at følgende forslag kan vurderes: Antallet representanter fra et tidligere fylke i regiontinget fordeles 50 % likt mellom fylkene og 50 % etter antall innbyggere. Forslaget må utredes nærmere og også ses i lys av antallet representanter i de nye regiontingene.

En endret regioninndeling kan reise spørsmål om nåværende inndeling i fylkesvis valgdistrikter til Stortingsvalg skal videreføres. Arbeidsgruppen mener det må være Stortingets ansvar å vurdere antall valgdistrikter og berører ikke temaet nærmere her.

4.5 Regioninndelingen og oppgavefordelingen

Oppgavefordelingen og kommune- og regioninndelingen henger sammen. Innbyggergrunnlag, geografi og funksjonalitet er rammer som legger premisser for oppgavefordelingen. Arbeidsgruppen drøfter alternative inndelinger og deres egenskaper i lys av potensial for å overta statlige oppgaver i kapittel 5.

4.6 Rollefordelingen - regionalt folkevalgt nivå og regional stat

Arbeidsgruppen mener at alle oppgaver unntatt klage-, tilsyns- og kontrolloppgaver som hovedregel bør ligge til et folkevalgt nivå. Det innebærer at utviklingsoppgaver, tjenesteproduksjon, forvaltningsoppgaver og veiledning bør

ivaretas av kommunene eller det regionale folkevalgte nivå avhengig av oppgavens krav til innbyggergrunnlag og funksjonalitet.

Arbeidsgruppen mener staten skal ha ansvaret for oppgaver som innebærer tilsyn, klagesaksbehandling og kontroll med kommuner og det folkevalgte regionale nivå etter kommunelovens, forvaltningslovens og særlovenes bestemmelser. Det innebærer at fylkesmannen rendyrkes som et kontroll-, klage- og tilsynsorgan.

Når det gjelder innsigelsesmyndigheten, vil arbeidsgruppen peke på at det er kommunenes ansvar å ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser gjennom kommunal planlegging. Innsigelse kommer inn som en unntaksbestemmelse der kommunen har unnlatt å ta hensyn til disse interessene. Det regionale folkevalgte nivå vil som hovedregel ha innsigelsesmyndigheten på de oppgaveområder som nivået har ansvaret for slik tilfellet i dag er på for eksempel kulturminneområdet. Innsigelsesansvaret og fagansvaret må ligge til samme organ. Det regionale folkevalgte nivå skal ikke kunne gripe inn i kommunenes prioriteringer og oppgaveløsning med mindre dette er i strid med nasjonale interesser og vesentlige regionale interesser (herunder føringer i regionale planer) eller som følge av ansvar for sektorlovgivning (slik tilfellet i dag er innenfor kulturminneforvaltningen).

4.7 Fremtidig organisering av gjenværende regional statsforvaltning

Av hensyn til en mer samordnet, effektiv og tydelig statsforvaltning overfor innbyggere, næringslivet og kommunesektoren, bør gjenværende regional stat omstruktureres både når det gjelder inndeling og organisering. Den gjenværende regionale statens inndeling bør som hovedregel sammenfalle med de folkevalgte regionene. Sammenfall vil forenkle dialog og samarbeid mellom regionene og regional stat, det vil styrke regionplanen som felles styringsdokument fordi geografi og organisering sammenfaller og gi en mer oversiktlig offentlig organisering. I stedet for organisering basert på sektorprinsipper, bør det vurderes om hovedprinsippet for den regionale forvaltningen kan være områdeforvaltning, det vil si samling av flere grener av regional statsforvaltning i samme organisatoriske enheter.

4.8 Rammestyring og dialog

Arbeidsgruppen viser til Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune - styring og samspel* og Innst. 270 S (2011–2012) der Stortinget slutter seg til at må være samsvar mellom prinsipp og praksis i den statlige styringen av kommunesektoren. I meldingen heter det at ulike kunnskapskilder viser at det over tid har skjedd en økning både i omfanget og i detaljeringsgraden i den statlige styringen av kommunesektoren. Dette gjelder særlig regelstyring. Arbeidsgruppen vil i den sammenheng peke på at utviklingen innenfor pålegg og instruks gitt i særlover og instruks har blitt forsterket de senere år. Det er eksempler på særlover og forskrifter innenfor de fleste fylkeskommunale oppgaveområder som i realiteten resulterer i at fylkeskommunen må opptre som statlige forvaltningsenheter uten handlingsrom.

I ovennevnte dokumenter slår regjering og Storting også fast at hovedprinsippet for den statlige styringen skal være basert på rammestyring, veiledning og dialog. Begrunnelsen for rammestyring er at kommuner og fylkeskommuner har en

egenverdi, og rammestyring gir velferdsgevinster. Rammestyring understøtter nødvendig lokal og regional prioritering. Rammestyring innebærer at det må være aksept for en viss variasjon i tjenestetilbudet mellom kommuner og regioner.

Konsekvensen av Stortingets føringer må være at de folkevalgte regionene finansieres gjennom rammeoverføringer og skatteinntekter. Økonomisk avkastning av regionale naturressurser og tiltak i tilknytning til disse bør også tilfalle både berørte kommuner og regioner. Konsekvensen må også være at juridisk rammestyring. Juridisk rammestyring innebærer at regionene får reell handlefrihet ved gjennomføring av lovpålagte oppgaver, herunder hvordan oppgaver skal organiseres og at fleksibilitet ivaretas for å se behov på tvers og samordne tjenester. Stram statlig styring vil samlet sett føre til et velferdstap, enten fordi tjenestene blir for dårlig tilpasset for befolkningen som helhet og/eller fordi summen av styringen gir for store kostnader.

Regional planlegging bør styrkes og legges til grunn for statens relasjoner med regionene. Regionplanen må utvikles til en konkret og akseptert plan som i ulik grad skal legge føringer for kommune, regionenes og statens virksomhet. Tilsyn, veiledning og klagesaksbehandlingen vil måtte gjennomføres i tråd med de overordnede føringer gitt i regionplanen. Dermed vil også behandlingen innebære forutsigbarhet på viktige regionale områder. Det igjen skaper klare rammer for innbyggere, næringsliv og kommunene.

For å skape bedre forutsigbarhet i samspillet mellom region og staten kan konkrete avtaler om tiltak innføres etter for eksempel modell av bymiljøavtalene. Flerårige avtaler og mer forpliktende avtaleregimer kan skape forutsigbar rammer for både stat, region, kommuner og næringsliv og legge grunnlag for at behovet for en felles politikk og koordinert virkemiddelbruk bli ivaretatt. Samtidig kan flerårige avtaler med staten innsnevre det regionale handlingsrom og hensynet til forutsigbarhet vs. regional frihet bør inngå i vurderingene før ev avtaler inngås.

Arbeidsgruppen vil peke på at Stortinget i forbindelse behandlingen av Meld. St. 12 (2011–2012) uttrykker en klar målsetting om å ta i bruk dialog og utviklingstiltak i samarbeid med kommunensektoren. Utviklingstiltak, dialog og veiledning kan utformes mer fleksibelt og målrettet enn øremerking og eller detaljert generelle styringsvirkemidler. Videre vil arbeidsgruppen peke på at statlig rettleiding av regionene må være målrettet og etterspurt av mottakerne. Representanter for regionene bør i den sammenheng medvirke ved utarbeiding av rettleidere og andre informasjonstiltak som skal rettes mot regionene. Arbeidsgruppa vil samtidig understreke at veiledning ikke er et pålegg. Rettleiding innebærer veiledning innenfor rammen av regelverket på området.

Kommunelovens bestemmelser om kommunal egenkontroll bør være en hovedregel. Regionalt ansvar for egen virksomhet er effektivt og gir det beste grunnlaget for et levende lokaldemokrati og lokalt tilpasset oppgaveløsning. Arbeidsgruppa mener at en aktiv bruk av folkevalgt egenkontroll og administrativ internkontroll i regionene reduserer behovet for statlig tilsyn og kontroll.

Arbeidsgruppa vil videre påpeke at det må være et klart mål at rapportering må ha nytteverdi både for staten og kommunene og rapporteringskrav bør utformes i samarbeid mellom stat og regioner.

5 Nye oppgaver for folkevalgte regioner

I kapitlet drøftes et utvalg av oppgaver som i dag er tillagt staten. Mange av oppgavene har tidligere enten har vært et fylkeskommunalt ansvar eller vurdert ifm. nasjonale utrednings- og reformprosesser.

5.1 Spesialisthelsetjenesten og tilhørende oppgaver

Oppgaver og ansvar

Statens eierskap til spesialisthelsetjenesten er organisert i en treleddet kjede. Helse- og omsorgsdepartementet forvalter eierskapet på overordnet nivå til fire regionale helseforetak (RHF) som igjen eier underliggende helseforetak (HF) bestående av ulike virksomheter i spesialisthelsetjenesten. De fire regionale helseforetakene eier totalt 23 helseforetak og 4 sykehusapotek. I tillegg har de regionale helseforetakene avtaler med ulike private tjenesteleverandører. Helseforetakene har også ansvaret for institusjonsomsorg og behandlingstiltak for rusmiddelmisbrukere.

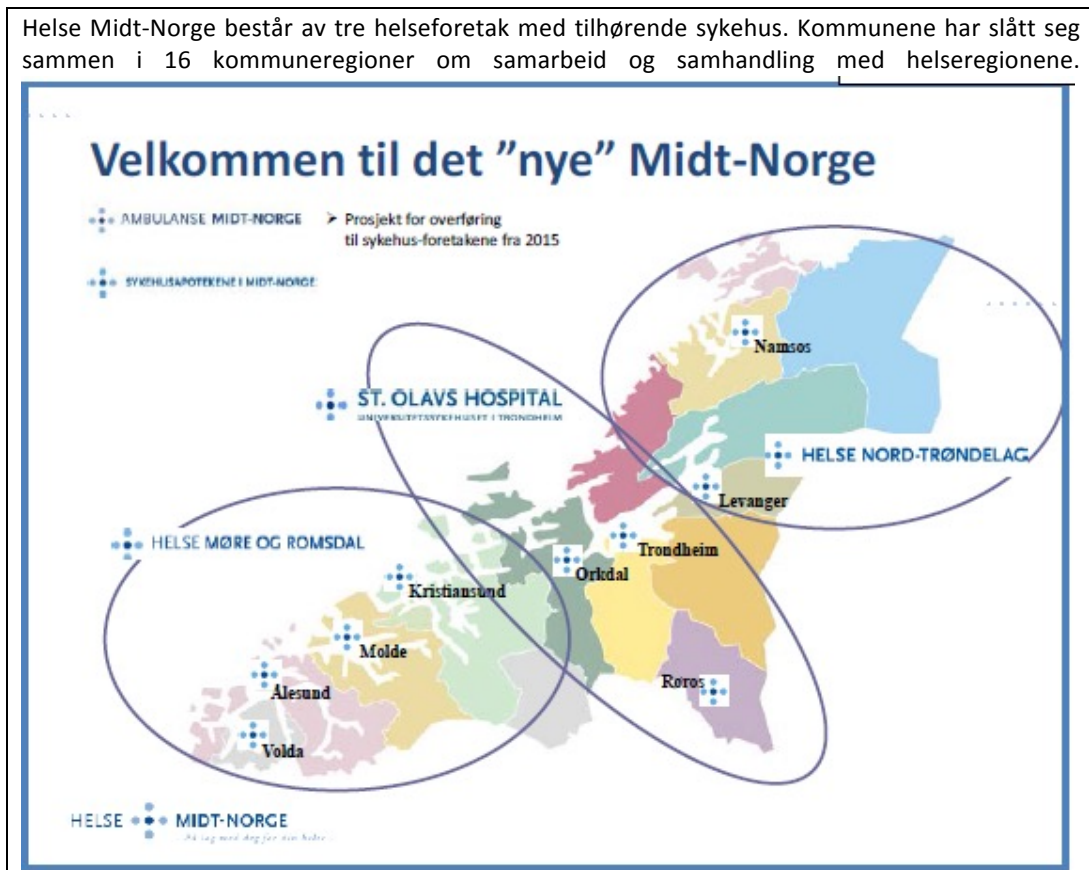
Sørge for ansvaret til helseforetakene innebærer at regionale helseforetak har en bestillerlignende funksjon som skal ivaretas ved å trekke opp retningslinjer for hvilke behov som skal dekkes, og påse at dette blir fulgt opp. Helse- og omsorgsdepartementet har lagt vekt på at regionale helseforetak må ha en organisering som tydeliggjør skille mellom sørge-for-ansvaret og eieransvaret, og ha ryddige avtaler med private aktører.

Finansiering av spesialisthelsetjenesten består av en basisbevilgning og en aktivitetsbasert finansiering. Finansieringsordningenes viktigste formål er å understøtte de regionale helseforetakenes sørge for ansvar. Størrelsen på basisbevilgningen bestemmes blant annet av antall innbyggere og alderssammensetning i en region.

Det statlige eierskapet innebærer at departementet har full styringsmulighet overfor foretakene, innenfor de formelle rammer som lov om helseforetak setter for eierstyring. Tilsvarende har staten ubegrenset økonomisk ansvar for foretakenes virksomhet. Staten utøver sin formelle eierstyring gjennom foretaksmøter og oppdragsdokument, der det stilles vilkår til bevilgningene.

Driftskostnadene i spesialisthelsetjenesten i 2013 var på om lag 121 mrd kroner. Antall årsverk ekskl. lange fravær i den spesialisthelsetjenesten samlet utgjør om lag 98 000 årsverk (SSB).

Figur 5.1: Sykehusorganisering - Eksempel Helse Midt-Norge (Kilde: Helse Midt)



Boks 5.1: Nasjonal helse- og sykehusplan 2015 (Kilde: Helse- og omsorgsdepartementet)

Høsten 2015 legger regjeringen frem en nasjonal helse- og sykehusplan for Stortinget. Stortingsmeldingen skal skissere prinsipper og kriterier for ulike typer sykehus og framtidig sykehusstruktur, slik at Stortinget kan vedta nasjonale prinsipper for sykehusstruktur og hvilke typer sykehus og andre virksomheter vi skal ha i spesialisthelsetjenesten. Nasjonal helse- og sykehusplan vil bli regjeringens operative redskap for å ruste tjenesten til å møte det framtidige behovet for helsetjenester. Planen skal ta utgangspunkt i hvordan helsetjenesten bør se ut fra pasientenes perspektiv. Planen skal inneholde forslag til tiltak for å sikre tilstrekkelig personell, riktig kompetanse og arbeidsdeling i framtidens spesialisthelsetjeneste.

Nasjonal helse- og sykehusplan har disse foreløpige målene:

- Gi konkret innhold til begrepet "pasientens helsetjeneste"
- Norsk spesialisthelsetjeneste skal styres mer på kvalitet, og pasientopplevd kvalitet skal vurderes på lik linje med medisinsk kvalitet.
- Riktig kompetanse i riktig antall – på riktig sted og med riktige oppgaver.
- Overordnede politiske beslutninger for spesialisthelsetjenesten skal treffes i Stortinget.
- Sikre tilstrekkelig kapasitet med fornuftig struktur.
- Sikre et sammenhengende system for akutte tjenester i og utenfor sykehus som gir tilstrekkelig trygghet og kvalitet i hele landet.

Tidligere vurderinger

I NOU 2000:22 gikk flertallet inn for at bestilleransvaret i spesialisthelsetjenesten bør være tillagt et folkevalgt regionalt nivå. Etter flertallets syn var de mulige

fordelene ved statliggjøring usikre og kunne ikke begrunne at en går bort fra den desentraliserings- og demokratiseringstanken som en regional ansvars plassering betyr. Flertallet hadde som forutsetning for fortsatt regional ansvars plassering at mulighetene for å skille bestiller- og utføreransvaret, vil være tilstede. Det ble også forutsatt at regionene ble større. Et fortsatt regionalt bestilleransvar, ville i følge flertallet også gjøre det mulig å vurdere en modell hvor dette skillet tydeliggjøres på ulike måter, f.eks. ved etablering av sykehusselskaper, ved at de regionale organene sammen eier sykehusene gjennom interregionale selskaper eller at staten eier sykehusene.

Hele utvalget pekte på følgende prinsipielle argumenter for et fortsatt folkevalgt regionalt ansvar:

- Lokalisering av helseinstitusjonene og av ulike funksjoner og spesialiteter ved disse må ses i en regional sammenheng. Denne type lokaliseringsspørsmål er etter utvalgets syn ikke bare et faglig spørsmål, men krever avveininger av politisk karakter. Selv om faglige og nasjonale hensyn må veie tungt ved lokalisering av spesialfunksjoner, bør de nødvendige valg for den store mengde basisfunksjoner, mellom krav til nærhet og ønsker om god tilgang og høy kvalitet, skje regionalt. Et folkevalgt regionalt ansvar for bestillerfunksjonen vil kunne omfatte det å sette krav til hvor basisfunksjoner skal leveres.
- Lokalisering av institusjoner og funksjoner i spesialisthelsetjenesten vil være viktig for det regionale utviklingsmønsteret. Helseinstitusjonene gir mange og sikre arbeidsplasser, de representerer tunge kompetansemiljøer som kan være av betydning for utvikling av øvrig næringsliv, og nærhet til viktige helsetjenester kan ha betydning for den enkeltes valg av bosted. Lokaliseringsspørsmål innen spesialisthelsetjenesten kan derfor understøtte den regionale utviklingspolitikken på en vesentlig måte.
- Prioritering av hvilke behandlingstilbud som må styrkes bør også skje ut fra et regionalt perspektiv. Slike regionale prioriteringer bør ha basis i ansvarlige folkevalgte organer.
- Folkevalgt regionalt ansvar sikrer et ønskelig innslag av legmannsperspektiv i helsepolitikken.
- En vil kunne unngå å bygge opp en egen sykehusforvaltning, som i praksis kan fremstå som et eget forvaltningsnivå og forsterke sektoriseringstendenser og ekspertstyre.
- Gitt at et regionalt forvaltningsnivå ikke vil ha mulighet til å øke sine egne inntekter, kan et regionalt ansvar gi bedre styring med samlet utgiftsvekst i helsesektoren.

Utvalget så fem alternative løsninger for plassering av eierskap og finansiering/bestilleransvar som aktuelle:

- En løsning der det regionale folkevalgte nivå både eier og finansierer sykehusene.
- En løsning der staten overtar både eierskap og finansiering av sykehusene.
- En løsning der staten overtar eierskapet til sykehusene, mens regionene står som etterspørrere/bestillere av spesialisthelsetjenester.
- En løsning der staten overtar eierskapet til sykehusene, mens kommunene står som etterspørrere av spesialisthelsetjenester. Som for løsning 3 innebærer det

et formelt skille mellom tilbyder og etterspørrere (bestillere). Det vises til beskrivelsen under forrige punkt.

- En løsning der kommunene overtar både eierskapet og finansieringen av sykehusene.

I etterkant av at NOUen ble lagt fram, fulgte regjeringen opp reformen i spesialisthelsetjenesten som innebar en statliggjøring av spesialisthelsetjenesten. I Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) *Om lov om helseforetak m.m.* heter det at reformen må ses på som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for et bedre helsevesen i fremtiden. Målet med proposisjonen er å legge grunnlaget for en helhetlig styring av spesialisthelsetjenesten og å lovfeste et tydelig statlig ansvar, foruten å legge til rette for bedre utnyttelse av de ressursene som settes inn i sektoren og derved sikre bedre helsetjenester til hele befolkningen.

KS landstyre og fylkesordførerne mente i 2006 at spesialisthelsetjenesten måtte få en reell demokratisk forankring i de nye regionene. KS ba om at en modell med regionalt bestilleransvar ("sørge for ansvar") ble utredet videre. Regionenes "sørge for ansvar" innebar i følge KS blant annet å klarlegge behovet for slike tjenester i regionen og hvem som skal dekke behovet, utforme den konkrete bestillingen og følge opp og kontrollere leveransene. Regionens "sørge for ansvar" innebærer at regionen bestiller helsetjenester fra det regionale helseforetaket, andre helseforetak og fra private sykehus. Når de nye regionene blir politiske bestillere av spesialisthelsetjenester, ville det i følge KS vedtak være nødvendig å tilpasse de regionale helseforetakene i antall og utstrekning med de nye folkestyrte regionene. Videre heter det at en slik ordning vil innebære at en vesentlig andel av de finansielle ressursene til bruk i spesialisthelsetjenesten fordeles fra staten til regionene ut fra objektive kriterier, for eksempel som en egen «pott» innenfor rammetilskuddet. Modellen innebærer et formelt skille mellom regionen som bestiller og staten som eier av spesialisthelsetjenester.

Begrunnelsen for å overføre ansvaret for andrelinjen innenfor rusomsorgen var i følge Ot. prp. nr. 3 (2002-03) *Statlig overtakelse av deler av fylkeskommunens ansvar for tiltak for rusmiddelmissbrukere*, at departementet ønsket å presisere betydningen av at rusomsorgen og spesialisthelsetjenesten ble sett i sammenheng. En annen begrunnelse var hensynet til effektiv ressursutnyttelse, samordning og kvalitetsutvikling.

KS landstyre mente i 2006 at ansvaret for rusomsorgen må vurderes i lys av ansvaret for spesialisthelsetjenesten. Tilsvarende kommer til uttrykk i NOU 2000:22. Saken har ikke blitt tatt opp i etterfølgende stortingsdokumenter.

Vurderinger og konklusjon

Bør spesialisthelsetjenesten underlegges folkevalgtes prioriteringer?

Arbeidsgruppen vil vise til at det har vært en betydelig politisk diskusjon om organiseringen av spesialisthelsetjenesten, men også bred enighet om behov for å ivareta den overordnede politiske styringen av spesialisthelsetjenesten. Nasjonal helseplan er et tiltak på nasjonalt nivå for å ivareta overordnet nasjonal styring. Imidlertid vil arbeidsgruppen argumentere for at spesialisthelsetjenesten i tillegg bør underlegges regionale folkevalgtes prioriteringer. Avstanden mellom Storting og regjeringens overordnede føringer og den konkrete politikken for spesialisthelsetjenesten er stor. De konkrete prioriteringer ivaretas i dag av foretaksstyrer uten direkte demokratisk forankring. Arbeidsgruppen vil peke på at

lokalisering av helseinstitusjonene og ulike funksjoner og spesialiteter krever avveininger av politisk karakter. Selv om faglige og nasjonale hensyn må veie tungt ved vurderinger av slike spørsmål, bør de nødvendige valg for den store mengde basisfunksjoner og avveininger mellom for eksempel geografisk nærhet og kvalitet underlegges regionalpolitisk styring.

Arbeidsgruppen mener et skille mellom bestiller- og utføreransvaret kan vurderes, for eksempel ved at foretaksmodellen videreføres under regionalt politisk nivå.

Spesialisthelsetjenesten - kontaktflater og krav til sektorsamordning?

Lokaliseringsspørsmål med tilhørende kompetanse innen spesialisthelsetjenesten understøtter den regionale utviklingspolitikken på en vesentlig måte. Helseinstitusjonene gir mange og sikre arbeidsplasser, de representerer tunge kompetansemiljøer som kan være av betydning for utvikling av øvrig næringsliv og nærhet til viktige helsetjenester kan ha betydning for den enkeltes valg av bosted. Spesialisthelsetjenesten bør derfor ses i sammenheng med den regionale utviklingspolitikken.

Spesialisthelsetjenesten må ha nødvendig kontakt og dialog med kommunene som førstelinje, ikke minst i lys av samhandlingsreformen. Oppgavene knyttet til de distriktpsikiatriske sentre, barne- og ungdomspsykiatrien, rusomsorg, rehabilitering og habiliteringstjenesten for barn og unge må også skje i nært samarbeid med kommunenes helse- og sosialtjeneste.

Hvilket innbyggergrunnlag krever spesialisthelsetjenesten?

Arbeidsgruppen mener en regional overtakelse av spesialisthelsetjenesten vil kreve et betydelig større innbyggergrunnlag enn dagens fylker. En tilnærmet landsdelsorganisering vil gi et innbyggergrunnlag som støtter opp om fagmiljøer, kompetanse og kapasitet og en hensiktsmessig funksjonsfordeling innad i hver region.

Konklusjon

Arbeidsgruppa forslår å nærmere utrede en overføring av hele eller deler av spesialisthelsetjenesten med tilhørende oppgaver til det regionale folkevalgte nivå, gitt en inndeling tilnærmet landsdelene.

5.2 Statens vegregioner – fagadministrasjon

Oppgaver og ansvar

Statens vegvesen er fagmyndighet og planlegger, bygger, drifter og vedlikeholder riks- og fylkesvegene i Norge på oppdrag av regjering/Storting og fylkeskommunene. I dag finnes det om lag 10 500 km riksveger og 44 000 km fylkesveger. Statens vegvesen har ansvar for gjennomføring av førerprøver og tilsyn med kjøretøy og trafikanter. Statens vegvesen har også myndighet til å vedta og håndheve forskrifter og normaler for offentlig veg. Rammene for Statens vegvesens virksomhet er gitt i vegloven, vegtrafikkloven og instruks fra Samferdselsdepartementet.

I 2013 brukte staten om lag 21,6 mrd kroner på riksveg, herunder investeringer, drift, vedlikehold, tilsyn og ferger (finansiert over statsbudsjettet). I tillegg til bevilgningen til riksvegformål over statsbudsjettet, benyttet Statens vegvesen om

lag 8,1 mrd kroner finansiert av bompenger⁷ (Statens vegvesen årsmelding 2013). Fylkeskommunene samlet brukte om lag 14,6 mrd kroner på fylkesveger, av dette var om lag 6,5 mrd kr netto driftsutgifter og 8,2 mrd kroner brutto investeringsutgifter som også inkluderer bruk av bompenger (St. prp. nr. 1 (2014-2015)). Andelen finansiert av bompenger fremgår ikke av St.prp. nr. 1.

Statens vegvesen består av Vegdirektoratet og fem regioner: Region nord, Region midt, Region vest, Region sør og Region øst, og har 72 trafikkstasjoner og 5 vegtrafikksentraler fordelt over landet. Innad i regionkontorene er det etablert fylkesvise vegavdelinger.

Statens Vegvesen har om lag 7000 ansatte. Av disse arbeider om lag 6250 i regionene (Statens tjenestemannsregister).

Bemanning på hovedoppgaver er følgende (Statens vegvesen årsmelding 2013)

- Byggherre: 26 %
- Planlegging 22 %
- Trafikant og kjøretøy: 22 %
- Støtteprosesser og ledelse: 21%
- IKT-tjenester: 5 %
- FoU 1 %

Figur 5.2: Organisasjonskart Statens vegvesen og Statens vegvesens regionkontorer (eks Region Vest):

⁷ Fordelingen av bompengemidler til riksveger og fylkesveger fremgår ikke av årsmeldingen.



Sams vegadministrasjon på regionalt nivå

Ordningen med sams vegadministrasjon innebærer at staten og fylkeskommunene bruker samme vegadministrasjon på regionalt nivå til å utføre henholdsvis riks- og fylkesvegoppgaver. Regionvegsjefen hører under Vegdirektoratet i riksvegsaker og andre statlige oppgaver og under fylkeskommunen i fylkesvegsaker.

Vegdirektøren som leder av Statens vegvesen og regionvegsjefen har ansvar for at sams vegadministrasjon er organisert og har kompetanse og systemer/verktøyer, som effektivt kan løse de oppgaver som staten og fylkeskommunene har behov for/beslutter.

Regionvegsjefen kan gi myndighet til lederen av vegavdelingen i fylket til å ivareta regionvegsjefens oppgaver i fylkesvegsaker, riksvegsaker og andre statlige oppgaver. Vegavdelingen i hvert fylke er ikke en organisatorisk enhet i Statens vegvesen, men en avdeling i regionvegkontoret, og lederen av vegavdelingen (avdelingsdirektøren) rapporterer til regionvegsjefen både i riks- og fylkesvegsaker. Det er vegavdelingen som normalt ivaretar daglig oppfølging av fylkesvegoppgavene for fylkeskommunen. I fylkesvegsaker av mer strategisk og overordnet art, ved store byggeprosjekter m.m., er det lagt opp til at regionvegsjefen og andre avdelinger ved regionvegkontoret normalt bistår fylkeskommunen. Rammeavtaler, årsavtaler eller tilsvarende inngås mellom den enkelte fylkeskommune og regionvegsjef.

For å løse riksvegsaker og fylkesvegsaker kan regionvegsjefen hente fagkompetanse og tjenester fra andre vegregioner, Vegdirektoratet og andre (andre offentlige organ, konsulenter m.fl.). Imidlertid er det regionvegsjefen som står ansvarlig overfor fylkeskommunen og Vegdirektoratet for tilrådninger, forslag m.m..

Ut fra vegloven § 10 og instruksen synes fylkesvegsaker som regionvegsjefen (sams vegadministrasjon) er forutsatt å utføre for fylkeskommunene, å være:

- å bidra med faglige utredninger og andre underlag for fylkeskommunene i deres arbeid med strategier og overordnede planer, handlingsprogrammer, økonomiplan og årlige budsjetter for utbygging, drift, vedlikehold og forvaltning av fylkesvegnettet
- å følge opp fylkeskommunens vedtak om planlegging, utbygging, vedlikehold, forvaltning og drift av fylkesvegnettet innenfor gjeldende lover, forskrifter og andre overordnede bestemmelser
- å ha oversikt over risiko-, trussel- og sårbarhetsbildet for vegnettet i vegregionen, arbeide tverrsektorielt med beredskapsplanlegging og bidra til nødvendig beredskap for å sikre best mulig framkommelighet på det viktigste vegnettet under ulike forhold
- å utføre ulike administrative gjøremål knyttet til regnskapsføring, rapportering, styringsdialog, kommunikasjon med trafikanter og andre m.m.
- å bistå fylkeskommunen som regional utviklingsaktør med analyser og vurderinger av ulike tiltak innenfor transportområdet, når fylkeskommunen ber om det

Hver fylkeskommune har inngått avtaler om fylkesvegoppgaver som skal utføres det enkelte år, rapportering m.m. I noen fylker, for eksempel Nordland er regionvegsjefen (eller den han/hun har gitt fullmakt til å opptre på sine vegne) innorganisert i administrative ledergruppe og mottar oppgaver og styring fra, og rapporterer m.m. til fylkesråden/fylkesrådmannen i fylkesvegsaker. I Sogn og Fjordane rapporterer regionvegsjefen gjennom sin avdelingsdirektør til fylkeskommunens samferdselsdirektør.

Også systemet for styring av fylkesvegområdet er noe ulikt utformet i fylkeskommunene. Tilpasninger foretas etter hvert som fylkeskommunen og regionvegsjefen ser behov for det. Det er også ulikt hvilke fullmakter den enkelte fylkeskommune har gitt regionvegsjefene for å utføre oppgaver for fylkeskommunen.

5.3 Tidligere utredninger og vurderinger

NOU 2000:22 ble det foreslått å overføre ansvaret for de daværende fylkesvise vegkontorene til det regionale folkevalgte nivået og omklassifisere riksvegene utenom stamveger til regionale veger. Utvalget pekte imidlertid på at et vel fungerende samferdselstilbud er betinget av funksjonelle og slagkraftige regioner hvor det er naturlig å se næringsliv, bosettingsmønster og transportstruktur i sammenheng. Utvalget så derfor behov for endringer i fylkesinndelingen i retning av færre og større enheter.

I den oppfølgende St. meld nr 31 (2000-2001) ble forslaget om omklassifisering av øvrige riksveger ikke fulgt opp, men en reform av Statens vegvesen ble presentert. Regjeringens vurdering var at statlige vegkontor vil sikre best mulig styring i gjennomføringen av statlig vegpolitikk. Statlige vegkontor gir dessuten samordningsgevinster og stordriftsfordeler på en rekke områder, sammenlignet med en situasjon der parallell kompetanse skulle vært bygd opp i hver enkelt fylkeskommune. En samlet statlig vegforvaltning vil være enklest å forholde seg til for publikum. Videre heter det at Statens vegvesen er pålagt betydelige krav til

effektivisering, og et omfattende effektiviseringsprosjekt er i gang. Som en del av dette foreslo regjeringen å redusere antall vegkontorer fra 19 til 5-8. Et sentralt argument for å redusere antall vegkontorer var også at dagens administrative grenser er lite funksjonelle i samferdselssammenheng. I et samferdselsperspektiv bør vegkontorenes administrative inndeling i større grad enn i dag omfatte større transportområder. Dette kan lettere skje gjennom en ny og mer funksjonell administrativ inndeling for vegkontorene heter det i meldingen.

Boks 5.2: St. prp. nr 1 (2001-2002) SD Om vegreformen

Regjeringen har i St.meld. nr. 31 (2000-2001) konkretisert nærmere enkelte foreløpige konsekvenser og resultater knyttet til ovennevnte arbeid, og bl.a. fremmet forslag om å redusere antall vegkontor fra 19 til 5-8. Sammenlignet både med et større antall regioner og dagens organisering har en slik inndeling fordeler fordi den skaper mer naturlige transportregioner. Nåværende fylkesgrenser er historisk betinget og bygger på andre samferdselsmessige utfordringer enn de vi har i dag. Endring i befolkningens størrelse og sammensetning samt teknologisk og økonomisk utvikling har bidratt til endringer i tettstedsutbredelse og lokalisering av næringsliv, arbeidsplasser og boliger samt bidratt til pendling og økt mobilitet. Det har også vært en betydelig utbygging av samferdselsnettet og transporttilbudet både for veg, jernbane og flytrafikk. Det må forventes at denne utviklingen også vil fortsette i framtiden. Dette vil føre til at de nåværende fylkesgrensene i en samferdselssammenheng i stadig sterkere grad vil framstå som foreldete og lite funksjonelle.

Løsningene på dagens og framtidens transportutfordringer vil måtte sees på tvers av dagens fylkesinndeling. Det er viktig at nye regioner i størst mulig grad omfatter hele stamvegruter og dermed gir bedre mulighet for samordning innenfor nasjonale transportkorridorer. Regionstørrelsen må dessuten gi bedre grunnlag for å samordne vegforvaltning og transportplanlegging på tvers av fylkesgrenser og innenfor naturlige transportregioner, samt gjøre det mulig å samordne med andre alternative transportsystemer, jf. opplegget for Nasjonal transportplan. Større regioner er også viktig for å få en mest mulig enhetlig vegstandard. Dette har spesielt betydning for næringslivet i distriktene. Større samferdselsregioner vil gi bedre og klarere forutsetninger for delegering av oppgaver og myndighet fra Vegdirektoratet til regionene og fra regionkontorene til det lokale nivået. Det er et mål å skape en mer desentralisert organisasjon der regionene får en større rolle i styringen av Statens vegvesen enn dagens organisering åpner for.

Samlet sett vil dette også gi en bedre utnyttelse av vegvesenets kompetanse på tvers av dagens fylkesgrenser. Med en stadig større konkurranse om godt kvalifisert arbeidskraft vil dette være nødvendig for å opprettholde god kvalitet på etatens tjenesteproduksjon.

KS landstyre og fylkesordførerne gikk i 2006 inn for at statens vegvesens regionale apparat med unntak av trafikkstasjonene ble overført til regionene. Staten ved Vegdirektoratet skulle fortsatt ha ansvaret for retningslinjer for vegutforming mv, stamvegene og Nasjonal Transportplan ved en slik reform. I begrunnelsen heter det at en samling av veg og øvrige samferdselsoppgaver i større regioner vil styrke fagmiljøer og muligheten for å se samferdsel i sammenheng med regional planlegging, miljøvern mv. Plan- og fagapparatet underlegges en enhetlig styring og kan tilpasses utfordringene regionalt. Videre heter det at når regiongrensene endres, vil de regionale forutsetningene for å ivareta ansvaret styrkes radikalt. De nye regionene vil være mer funksjonelle i et

samferdselsperspektiv og omfatte sammenhengende bosettings- og sysselsettingsområder og transportnett som går på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

I St. meld nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* fra Stoltenberg II, heter det at gitt en inndeling på regional folkevalgt nivå som gir få og store regioner ikke ulik dagens inndeling av Statens vegvesen, vil hovedansvaret for Statens vegvesen kunne overføres til landsdelsregioner. Det vil kunne etableres tunge kompetansemiljøer på regionalt nivå, med dagens personell fra vegvesenet og fylkeskommunens personell med areal- og transportplanleggingskompetanse, og med tette koblinger til næringsutvikling og miljøressurser.

Resultatet av de fylkesvise inndelingsprosessene i kjølvannet av stortingsmeldingen ga ikke rom for omfattende endringer i fylkesinndelingen og dermed ble en regionalisering av vegkontorene skrinlagt.

Vurderinger og konklusjon

Bør vegregionene underlegges folkevalgt styring?

Fylkeskommunene er landets desidert største vegeiere målt i antall km og fylkeskommunene er politisk og administrativt ansvarlige, men har ikke en egen fagadministrasjon. Etter arbeidsgruppens mening bør faglig ansvar og politisk og økonomisk ansvar følge hverandre. Det er i tråd med prinsippene innenfor øvrige kommunale og fylkeskommunale sektorområder og kommunelovens bestemmelser om organisasjonsfrihet. Styringsrett over egen fagadministrasjon legger til rette for folkevalgt innflytelse og raskere beslutningsveier enn situasjonen er i dag. I tillegg vil vegadministrasjonen stå ansvarlig økonomisk overfor fylkeskommunen.

Vegsektoren - kontaktflater og krav til sektorsamordning?

En samling av det faglige ansvaret for veg, øvrige samferdselsoppgaver og regional planlegging vil styrke fagmiljøer og muligheten for å se samferdsel i sammenheng med regional planlegging og øvrig utviklingsarbeid. Plan- og fagapparatet underlegges en enhetlig styring og kan tilpasses utfordringene regionalt. En samling av ansvaret gir også potensial for mer helhetlige og effektive anbud.

Hvilket innbyggergrunnlag krever vegregionene?

Arbeidsgruppen mener fylkesavdelingene i Statens vegvesens regionkontorer bør overføres til det regionale folkevalgte nivået. Oppgavene og funksjonene har i dag fylkene som basis og krever ikke økt innbyggergrunnlag.

Dersom de regionale folkevalgte regionene blir vesentlig større og tilsvarer om lag landsdelene, mener arbeidsgruppen at fagadministrasjonene i vegregionene som i dag arbeider med regionale veger kan overføres til det regionale folkevalgte nivå. Ved behov kan spesialkompetanse, for eksempel knyttet til prosjektering av tunneler og broer, ivaretas gjennom samarbeid mellom regionene. Modellen legger opp til at Vegdirektoratet selv tar fagansvaret for de statlige vegene, imidlertid kan de regionale fagadministrasjonene ved behov ivareta faglige oppgaver på oppdrag av Vegdirektoratet. Statens trafikkstasjoner kan videreføres som et statlig ansvar.

Konklusjon

Fylkesavdelingene til Statens vegvesens regionkontorer bør overføres regionalt folkevalgt nivå. Gitt en regioninndeling tilnærmet landsdelene bør det regionale folkevalgte nivå overta fagadministrasjonene i vegregionene som i dag arbeider med regionale veger.

5.4 Kjøp av persontransport tog

Oppgaver og ansvar

Samferdselsdepartementet har ansvaret for det offentlige kjøp av persontransport tog for å sikre et samfunnsøkonomisk ønskelig tilbud. I 2014 ligger det statlige tilskuddet til persontransport på over 3 mrd kroner. Det er de regionale togstrekningene som mottar mest offentlig støtte. Nærmere 50 % av bevilgningen går til nærtrafikken rundt Oslo. Nærtrafikk rundt Bergen, Trondheim, Stavanger, Bodø utgjør nærmere 15 %, mens Intercity på Østlandet utgjør 17 %. Øvrige kjøp er knyttet til bl.a. fjerntog.

Tidligere vurderinger

I NOU 2000:22 (Oppgavefordelingsutvalget) tilrådte utvalget å overføre tilskuddansvaret for lokale og regionale jernbanetjenester til det regionale folkevalgte organet. Samtidig ble det påpekt at et vel fungerende samferdselstilbud er betinget av funksjonelle og slagkraftige regioner hvor det er naturlig å se næringsliv, bosettingsmønster og transportstruktur i sammenheng. Oppgavefordelingsutvalgets forslag om overføring av kjøp av lokale og regionale togruter ble ikke fulgt opp i St. meld. nr. 31 (2000-2001). I meldingen ble det bl.a. pekt på at fylkesinndelingen ble ansett å være lite funksjonell og effektiv.

KS landstyre vedtok i 2006 krav om overføring av ansvaret for kjøp av regionale togruter til fylkeskommunene. Tilsvarende vedtok fylkesordførerne. I begrunnelsen til fylkesordførerne heter det bl.a. at det er behov for en bedre samordning av kjøp av jernbane med øvrig kollektivtransport. Det ble også pekt på at en ny regioninndeling vil gjøre det mer funksjonelt å overføre oppgavene. I St. meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* fra Regjeringen Stoltenberg II, heter det at det ved en inndeling i landsdelsregioner vil det kunne være aktuelt å vurdere overføring av kjøp av persontrafikk på jernbane for lokale og regionale ruter. Resultatet av de fylkesvise inndelingsprosessene i kjølvannet av stortingsmeldingen ga ikke rom for omfattende endringer i fylkesinndelingen og dermed ble en overføring av ansvaret skrinlagt.

I Samferdselsdepartementets handlingsplan for kollektivtransport omtaltes også mulige endringer i ansvaret for kjøp av togtransport. Det heter bl.a:

”Graden av samordninga mellom tog og anna kollektivtrafikk varierer mellom dei ulike byområda. Eit lite samordna transporttilbod inneber at tilbodet samla sett blir mindre attraktivt. Dette handlar om både takstsystem, koordinerte ruter, felles regelverk for eksempel i samband med kompensasjon for avvik, takstrenglar m.m. Som ein del av det pågåande arbeidet med modernisering av transportsektoren, skal ulike modellar for samarbeid med lokale styresmakter vurderast, inkludert plasseringa av ansvaret for kjøp av persontransport på jernbanen. Dette må vidare sjåast i samband med kommunereforma.”

Vurderinger og konklusjon

Kjøp av persontransport på jernbane bør ses i sammenheng med øvrig kollektivtransport og underlegges regionale folkevalgte prioriteringer. Spesielt gjelder dette i byområdene. Imidlertid er jernbanetransporten og transportarbeidet i stor grad fylkesgrenseoverskridende med unntak for Rogaland (Jærbanen) og et regionalt ansvar krever større folkevalgte regioner.

5.5 Kjøp av regionale flyruter

Oppgaver og ansvar

Staten kjøper innenlands flyruter som det ikke er bedriftsøkonomisk å drive på nærmere 30 regionale lufthavner og to stamlufthavner i Norge. Flyrutene blir lyst ut på anbud og alle godkjente flyselskap i EØS-området kan legge inn anbud på de ulike ruteområdene. Det er i hovedsak fem fylker som har et visst omfang av regionale flyruter (Sogn og Fjordane og de fire nordligste fylkene).

Tidligere vurderinger

KS landstyre og fylkesordførerne gikk i 2006 inn for en overføring av kjøpsansvaret for regionale flyruter til regionene. Fylkesordførerne begrunnet dette med at regionale flyruter på samme måte som regionale jernbaneruter og båturer er del av det samlede transporttilbudet i deler av landet. Det ble pekt på at prioriteringer og innkjøp av regionale flyruter bør ses i sammenheng med øvrige regionale tiltak for transport og utvikling og at større regioner styrker argumentasjonen for å overføre ansvaret for kjøp av regionale flyruter. Standpunktet fikk imidlertid ikke gjennomslag i regjering og Storting.

Vurderinger og konklusjon

Arbeidsgruppen mener det er gode argumenter for at kjøp av flytransport, annen transport og vegansvaret håndteres av det samme nivå. Imidlertid går mange flyruter på tvers av fylkesgrensene, og arbeidsgruppen mener at kun en tilnærmet landsdelsorganisering kan aktualisere en regional overtakelse av ansvaret. Primært vil det kunne gjelde ved en landsdelsorganisering for Nord-Norge.

5.6 Kultur og kunststøtte

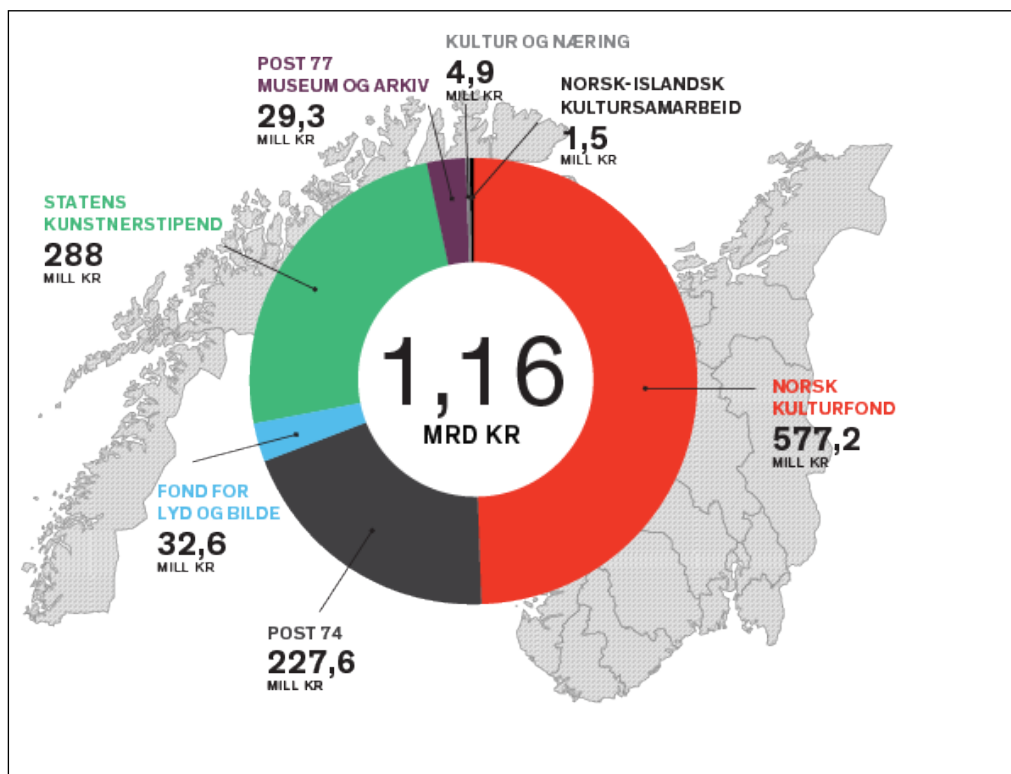
Kulturrådet

Kulturrådet forvalter midler fra Kulturfondet, andre fond og statlige tilskuddsordninger til organisasjoner og institusjoner, herunder AMB-feltet. I 2014 fordelte Kulturrådet samlet 1,16 mrd kroner. Kulturrådet ledes av et råd med 10 medlemmer. Underlagt rådet er det 29 fagutvalg med 115 medlemmer. Rådet har en administrasjon med om lag 115 personer. I tillegg er det etablert råd for statens kunstnerstipend og fond for lyd og bilde. Prinsippene for behandlingen av søknader til rådet er noe ulik avhengig av om tiltakene finansieres over statsbudsjettet eller kulturfondet.

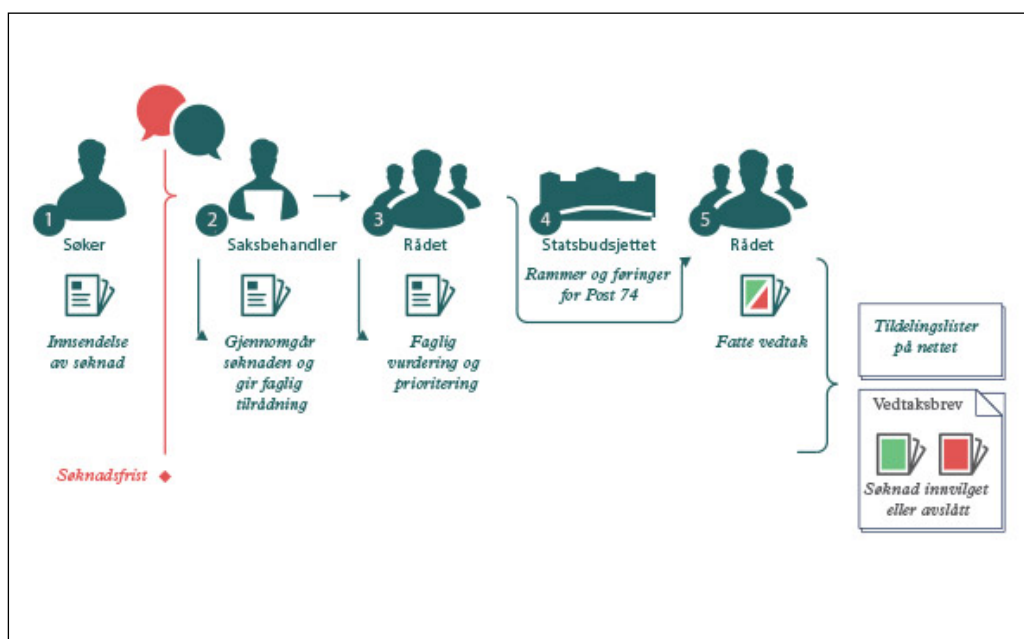
Figur 5. 3: Organisering av Kulturrådet



Figur 5.4: Kulturrådet - fordeling av midler



Figur 5.5: Behandling av saker finansiert av norsk kulturfond



Boks 5.3: Eksempler på tildelinger 2014 (Norsk kulturråd)

Søker	Fylke	Sakstittel	Tilskudd
Anjazz - Hamar Jazzfestival	HEDMARK	AnJazz - Hamar Jazzfestival 2014	200 000
Balejazz	SOGN OG FJORDANE	Balejazz 2014	150 000
Barentsjazz-Tromsø Internasjonale Jazzfestival	TROMS	Barentsjazz - Tromsø Internasjonale Jazzfestival 2014	100 000
Bergen Internasjonale Musikkfestival	HORDALAND	Bergen Internasjonale Musikkfestival 2014	200 000
Bergenfest / Stiftelsen Bergen Music Fest	HORDALAND	Bergenfest 2014	1 000 000
Beyond the Gates	HORDALAND	Beyond the Gates 2014	100 000
Blues in Hell	NORD-TRØNDELAG	Blues in Hell 2014	175 000
Bodø Jazz Open	NORDLAND	Bodø Jazz Open 2014	150 000
Bygdalarm	HORDALAND	Bygdalarm 2014	200 000
Birgit Hatlehol	Oslo Poesifilm 2014	Oslo	50 000
Bø kommune	Litteraturfestivalen Bøker i Bø 2015	Telemark	70 000 (2015)
Diktardagar SA	Diktardagar 2014 Lom, Skjåk, Vågå	Oppland	40 000
Finnmark fylkeskommune	Finnmark internasjonale litteraturfestival 2014	Finnmark	150 000
Haakon Skjerdal	Nynorske litteraturdagar 2014	Sogn og Fjordane	80 000

Støtteordninger tildelt av Kulturdepartementet

Kulturdepartementet forvalter en rekke tilskuddsordninger til regionale institusjoner og tiltak. Beløpsmessig varierer tilskuddene betydelig. Eksempler på tilskuddsområder er bevilgningene til bygninger og lokaler for institusjoner og tiltak som har en viktig landsdelsfunksjon. Eksempler på bygg er Kulturkvartalet i Bodø, Notodden bok og blueshus og Aust-Agder kulturhistoriske senter.

Innen scenekunst foreslås bevilget om lag 480 mill kroner til region/landsdelsinstitusjoner (for eksempel Trøndelag teater og Teateret Ibsen) og

om lag 50 mill kroner til region og distriktsopera (for eksempel operaen i Kristiansund). Innen musikkformål legger departementet opp til å bevilge om lag 215 mill kroner til region- og landsdelsinstitusjoner. Eksempler på institusjoner er Stavanger symfoniorkester og Nordnorsk Opera og Symfoniorkester. Til knutepunktsinstitusjoner innenfor musikkformål er det foreslått bevilget om lag 82 mill kroner. Eksempler på mottakere er Øya festivalen i Oslo, Festspillene i Bergen og Festspillene i Elverum.

Mange kulturaktiviteter og institusjoner finansierast som spleiselag mellom fylkeskommunene og staten, men det er staten som i hovudsak legger premissene for fordelingen og dermed også den økonomiske belastningen mellom partene.

Tidligere vurderinger

I NOU 2000:22 heter at regionene måtte få et større ansvar for region-/landsdelsinstitusjoner og knutepunktsinstitusjoner (de såkalte funksjonsfordelingsinstitusjonene) innenfor områdene scenekunst, musikk, museum og billedkunst, for å gi regionene bedre muligheter for å drive et aktivt kulturpolitisk arbeid innenfor et større tverrsektorielt utviklingsarbeid. Videre anbefalte utvalget at det ble vurdert om deler av de økonomiske midlene som de tre riksinstitusjonene (Riksteatret, Riksutstillinger og Rikskonsertene) rår over i dag, bør overføres til det folkevalgte regionale nivå, slik at det regionale nivå blir ansvarlig for å bestille profesjonelle kulturtilbud ut fra regionale prioriteringer og behov.

KS landstyre og fylkeskommunene vedtok i 2006 krav om at regionene bør få et samlet finansielt ansvar for kulturpolitikken på regionalt nivå. Det ble argumentert med at regionene i tillegg til dagens fylkeskommunale oppgaver skulle ha ansvaret for:

- Forvaltningen av statlige tilskuddsordninger til lokale og regionale kulturtilbud. Finansieringen av disse tilskuddene skjer over Kulturdepartementets budsjett, Norsk Kulturråd og Norsk kulturfond
- Regionale oppgaver og funksjoner som er tillagt statlige institusjoner. Eksempler på slike institusjoner er Riksteateret, Rikskonsertene, Riksutstillingene, ABM – området med flere
- Økonomiske ressurser til bygg og anlegg som er en del av Kulturdepartementets budsjett

Fylkesordførerne (2006) mente at regionene - bedre enn beslutningstakere sentralt - kan tilpasse det profesjonelle og frivillige kulturtilbud til regionens og lokal-samfunnenes behov. Samarbeid mellom lokale og regionale aktører vil tjene både kulturprosjekter og utøvere, og bidra til utvikling av kulturlivet i regionen. Kollegiet gikk derfor inn for en full overføring av samtlige ressurser og funksjoner som i dag ivaretas av ulike statlige organer og som i dag har regionale funksjoner. Fylkesordførerne mente regionene burde ha et helhetlig ansvar – politisk, faglig og finansielt – for kulturpolitikken på regionalt nivå. Videre heter det at regionene må eie og drive viktige profesjonelle kunst- og kulturinstitusjoner, og få overført politisk ansvar og finansielle midler fra staten, herunder forvaltningen av tilskudd til institusjoner, bygg og tiltak. Regionene må ha et overordnet ansvar innenfor arkiv-, bibliotek- og museumsområdet, og gis større frihet til å anvende spillemidlene i regionen, herunder avveining mellom tilskudd til aktivitet og investeringer til idrett og kulturformål. Kollegiet mente at

mange av de ovennevnte funksjoner, institusjoner og oppgaver krever et betydelig kompetansemessig og befolkningsmessig grunnlag og mente det trekker i retning av større regioner enn dagens fylkeskommuner.

Nedenfor er oppfølgingen av temaet gitt i St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn - regional framtid* og Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* gjengitt.

I stortingsmeldingen heter det at turneleggingsansvaret for rikskonsertene bør kunne legges til regionene så snart som det er praktisk gjennomførbart. I påfølgende proposisjon heter det at Rikskonsertene og fylkeskommunene samarbeider om produksjon av skolekonserter, og samarbeidet er regulert i avtaler mellom partene. Gjeldende avtaler går ut ved årsskiftet 2008/2009. Ved framforhandling av nye avtaler vil samarbeidspartene vurdere om oppgavefordelingen skal videreføres eller om fylkeskommunen skal gjennomføre en større del av skolekonseptproduksjonen.

På teaterfeltet heter det i meldingen at det over Kultur- og kirkedepartementets budsjett gis tilskudd til teatre over hele landet. Det enkelte teater bestemmer selv repertoar og andre disposisjoner innenfor gitte rammer. Det vil være naturlig å se på balansen mellom regionteatrenes turnévirkosomhet og Riksteaterets virksomhet. Saken er ikke omtalt i påfølgende proposisjon.

I meldingen heter det at det vil bli foretatt en gjennomgang av Norsk kulturråd og andre fagområder for å se hvilke arbeidsmåter som er best egnet for å gjennomføre prinsippene om armlengdes avstand, spredning av beslutninger og reduksjon av administrasjon. Med få og store regioner bør en kunne vurdere om flere oppgaver kan delegeres til institusjoner og/eller overføres til regionalt nivå uten økt byråkrati. I den påfølgende proposisjonen vises det til Løken-utvalgets gjennomgang av Kulturrådets oppgaver. Løken-utvalget anbefalte ikke å legge noen av disse til fylkeskommunene. Høringsrunden viste også at et bredt flertall av høringsinstansene heller ikke gikk inn for en desentralisering av Kulturrådets oppgaver til fylkeskommunene.

Forslagene fra KS og fylkeskommunene er altså i hovedsak ikke fulgt opp i stortingsdokumenter.

Boks 5.4: NOU 2013: 4 Kulturutredningen 2014 – om oppgavefordelingen

"Kulturutredningen har fått innspill fra ulike hold i kulturlivet om at det er et behov for å styrke den nasjonale sammenhengen i kulturpolitikken som utøves på de ulike forvaltningsnivåene. Utvalget slutter seg til denne vurderingen og til konklusjonen i NIBRs kartleggingsstudie om fylkeskommunenes kulturpolitiske rolle, hvor det heter: «Summen av de faktorene vi har beskrevet når det gjelder forholdet til nasjonale myndigheter, synes å være av en slik art at det er nødvendig med en avklaring og endringer». Dilemmaet her er at nasjonale myndigheter de siste årene har framstått som pådrivere for utvikling av arenaer for det utvalget kaller ytringskultur. Dette understrekes av tendensen vi har dokumentert til at denne typen kulturvirksomheter nedprioriteres av kommunene. Etter utvalgets vurdering er knutepunkt og lignende delte

finansieringsordninger et godt virkemiddel for å sørge for å opprettholde og utvikle det lokale og regionale kulturlivet. Her er det imidlertid et klart behov for samordning og reell forhandling mellom myndigheter på de ulike forvaltningsnivåene. I årene som kommer, bør det være en prioritert oppgave å utvikle en mer organisert dialog mellom disse instansene med hensyn til mål, ansvarsforhold og oppgavefordeling i kulturpolitikken”.

Og videre:

”Utvalget foreslår at kulturloven utstyres med bestemmelser som gir kommuner og fylkeskommuner ansvar for å utvikle planstrategier på kulturområdet. Når regionale og lokale myndigheter slik får sitt kulturpolitiske oppdrag klarere spesifisert, oppnås samtidig muligheten for økt kommunikasjon, samhandling og dialog mellom forvaltningsnivåene – stat, fylkeskommune og kommune”.

Sommeren 2014 leverte et utvalg nedsatt av Kulturdepartementet en utredning om Kulturrådets organisering (Gjennomgang av Norsk kulturråd 2014). Mandatet for gruppen var å:

- Beskrive Norsk kulturråds organisasjon og oppgaver i dag.
- Vurdere om Norsk kulturråds oppgavesammensetning er hensiktsmessig.
- Legge fram forslag om eventuell alternativ oppgavesammensetning/andre organisatoriske modeller.

Utredningsgruppen hadde som premiss at Norsk kulturråd skal videreføres og at rådet skal være autonomt i de sakene det får til beslutning. Intern organisering av administrasjonen var heller ikke et tema for gjennomgangen. Utredningen var på høring høsten 2014. I St. prp nr 1 (2014-2015) omtaler departementet utvalgets rapport. Det heter at departementet legger til grunn Norsk kulturråd bør ha et overordnet ansvar for utvikling og tilrettelegging av et helhetlig, åpent og fleksibelt tilskuddsystem tilpasset sektorens behov og etterspørsel. Videre vil departementet igangsette et arbeid med å videreutvikle og forsterke det kollegiale rådet som overordnet strategiorgan, styrke fagutvalgenes rolle og tydeliggjøre Kulturrådets virkeområde, herunder virksomhetens internasjonale ansvar. Arkivutviklingsoppgavene som i dag ligger til Norsk kulturråd, foreslås overført til Riksarkivaren fra 2015.

Vurderinger og konklusjon

Bør Kulturområdet underlegges regional tilpasning og folkevalgt styring?

Arbeidet for å fremme kultur er en frivillig oppgave som ikke er preget av regelstyring og standardisering. Tvert i mot krever oppgavene tilpasning og prioriteringer ut fra et lokalt og regionalt perspektiv. Arbeidsgruppen mener det regionale folkevalgte nivået, bedre enn beslutningstakere sentralt, kan tilpasse det profesjonelle og frivillige kulturtilbud til regionens og lokalsamfunnenes behov. Fagmiljøer og kompetanse for vurdering av støtte kan rekrutteres regionalt. Så langt har en ikke i den nasjonale kulturpolitikken tatt ut hele vekstpotensialet som ligger i det lokale og regionale kulturlivet. Større lokal og regional handlingsfrihet vil fremme kultur mangfoldet og tilføre kulturutviklingen en stor merverdi basert på lokale og regionale fordeler.

Kultur - kontaktflater og krav til sektorsamordning?

Kulturoppgavene er viktig for bolyst, utvikling og attraktivitet og bør ses i sammenheng med arbeidet for bl.a. tilrettelegging for næringsutvikling,

stedsutvikling, folkehelse og kulturminneforvaltning. En desentralisering av ansvar med tilhørende midler til regionalt nivå, ville forenklet organiseringen og redusert behovet for samfinansiering og spleiselag mellom regionalt og sentralt nivå.

Krav til innbyggergrunnlag

Svært mange av tilskuddene innenfor kulturområdet er ofte av beskjedent størrelse, og går til lokale og regionale tiltak som ikke krever et landsdekkende perspektiv for prioritering og tilrettelegging. Tilskuddene inngår ofte som delfinansiering i spleiselag mellom staten, fylkeskommunene og kommuner. Kompetanse på kultur og kunst finnes i alle steder av landet og krever ikke en nasjonal forankret organisasjon og prioriteringer. Arbeidsgruppen mener mesteparten av Kulturrådet og Kulturdepartementets bevilgninger til institusjoner og arrangementer som har en regional karakter bør overføres til regionalt folkevalgt nivå. Større regioner vil ha potensial for overføring av flere oppgaver og bevilgninger enn de nåværende fylkeskommunene. Modellen med fagråd kan opprettholdes også ved en regional organisering, men fagrådene vil rekrutteres regionalt og ha et regionalt perspektiv.

Konklusjon

Arbeidsgruppen mener mesteparten av de oppgaveområder Norsk Kulturråd og departementet i dag forvalter og som går til lokale, og regionale arrangementer og institusjoner, bør legges til regionalt folkevalgt nivå. Større regioner vil ha potensial for overføring av flere oppgaver og bevilgninger enn de nåværende fylkeskommunene.

5.7 Regionale miljøvernoppgaver

Oppgaver og ansvar

Fylkesmannen har hovedansvaret for regional miljøvernforvaltning og har myndighet og oppgaver med hjemmel i over ti sektorlover, herunder naturmangfoldsloven, viltloven, laks- og innlandsfiskeloven, lov om motorisert ferdsel i utmark og vassdrag, friluftsløven, forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Kommunene er miljøvernavdelingenes viktigste brukere. Fylkesmannen er videre saksforberedende organ for direktorat og departement. I tillegg har fylkesmannen oppgaver knyttet til planarbeid, rapportering, samordning av miljødata og forvaltning av tilskuddsordninger. På miljøvernområdet er det i dag to lover som har tilsynshjemler som fylkesmannen ivaretar: Plan og bygningsloven og forurensningsloven. Fylkesmannen ivaretar også klagesaksbehandling etter sektorlovgivningens bestemmelser.

Tidligere vurderinger

I St. meld. nr. 31 (2000-2001) foreslo Regjeringen Stoltenberg I å overføre den regionale miljøvernforvaltningen fra fylkesmannen til fylkeskommunene, med unntak av klagebehandling og lovlighetskontroll. En viktig begrunnelse for overføringen var at en regional politisk forankring av miljøvernoppgavene skulle bidra til å integrere og tilpasse miljøvernet i forhold til regional utvikling, planlegging og arealforvaltning, og kunne styrke arbeidet med en utviklingspolitikk basert på helhetlige vurderinger. Videre ble det pekt på at miljøutfordringene har blitt betydelig mer komplekse, sektorovergripende og

tverrfaglige enn tidligere. Fremtidens miljøvernpolitikk må derfor i enda større grad integrere miljøhensyn i alle sektorer og på alle forvaltningsnivå. Stortinget sluttet seg til forslaget.

Den påfølgende St. meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt* nivå inviterte Stortinget til å gjøre nytt vedtak i saken som innebar at miljøvernoppgavene forble hos fylkesmannen. Regjeringen mente oppgavene i stor grad var myndighetsoppgaver og av en overkommunal karakter som regjeringen ikke ønsket at fylkeskommunene skulle ha.

KS landstyre og fylkesordførerne vedtok i 2006 krav om overføring av miljøvernoppgavene til fylkeskommunene. I saken fra KS heter det at en samling av regionale oppgaver som har betydning for det regionale utviklingsmønsteret i en organisasjon, vil være av stor betydning for å fremme en helhetlig og økologisk bærekraftig utvikling i alle landets regioner. I følge KS ville en samling redusere dobbeltbyråkrati på regionalt nivå fordi regional plan- og miljøvern faglig kompetanse samles i en organisasjon. Ved dette kan en også unngå ineffektive prosesser på grunn av kompetansestrid. En annen viktig begrunnelse for å overføre oppgavene til regionene var at en regional politisk forankring av miljøvernoppgavene ville bidra til å integrere og tilpasse miljøvernet i forhold til regional utvikling, planlegging og arealforvaltning, og vil kunne styrke arbeidet med en utviklingspolitikk basert på helhetlige vurderinger i dialog og nært samarbeid med kommunene.

Regjeringen fulgte i noen grad opp med en overføring av oppgaver i Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv.* Fylkeskommunene fikk ansvar for visse oppgaver knyttet til bevaring av innlandsfisk og høstbare viltarter, jakt og fiske, oppgavene innen friluftsliv og vannregionmyndigheten. Øvrige oppgaver ble vedtatt å ligge igjen hos fylkesmannen.

Vurderinger og konklusjon

Bør regionalt miljøvern underlegges regional tilpasning og folkevalgt styring?

Staten gir relativt klare føringer for deler av miljøvernforvaltningen. Imidlertid vil arbeidsgruppen vektlegge betydningen av behovet for regional politisk forankring av miljøvernoppgavene. Det vil bidra til å integrere og tilpasse miljøvernet i forhold til regional utvikling, samferdsel, kulturminner, planlegging og arealforvaltning og vil kunne styrke arbeidet med en utviklingspolitikk basert på helhetlige vurderinger. Å legge ansvaret for miljøvernoppgavene til det regionale folkevalgte nivå vil stimulere til større grad av lokal og regional forståelse og aksept for viktige miljøvernpolitiske oppgaver regionalt og dermed også for samfunnsutviklingen regionalt.

En regionalisering av ansvaret vil innebære at nasjonale og internasjonale føringer, for eksempel forvaltningen av rødlistearter og ivaretagelse av oppgaver etter forurensningsloven, må ivaretas regionalt. Handlingsrommet for disse oppgavene er snevert, men tilsvarerne er også forholdet på andre oppgaveområder der kommuner og fylkeskommuner har sektoransvaret, for eksempel innenfor bestemmelser gitt i opplæringsloven og kulturminneforvaltningen. Av hensyn til helhetlige fagmiljøer mener arbeidsgruppen at ovennevnte oppgavetyper kan ivaretas regionalt til tross for en snevert regionalt handlingsrom.

Arbeidsgruppen mener lovlighetskontroll og ansvaret for tilsyn etter tilsynshjemlene i forurensningsloven og plan- og bygningsloven samt klagesaksbehandling på kommunale enkeltvedtak bør ligge igjen hos fylkesmannen. Klagesaksbehandlingen er i hovedsak juridisk basert og tuftet på hensynet til rettssikkerheten for den enkelte innbygger og hensynet til miljøet. Arbeidsgruppens konklusjon samsvarer med regjeringens forslag og Stortingets behandling av St. meld nr 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*.

Miljøvernforvaltningen - kontaktflater og krav til sektorsamordning?

Miljøutfordringene er komplekse, sektorovergripende og tverrfaglige. Fremtidens miljøvernpolitikk må derfor i enda større grad integrere miljøhensyn i alle sektorer og på alle forvaltningsnivå. De miljøvernpolitiske målene gir dermed viktige premisser for sektorer som påvirker areal- og ressursbruken som for eksempel landbruk, kulturminnevern, samferdsel og næringsutvikling, og som arbeidsgruppen mener hører hjemme på regionalt nivå.

Nivå - hvilke krav stiller miljøvernforvaltningen til funksjonalitet og innbyggergrunnlag?

Mange av fylkeskommunenes og fylkesmannens miljøvernoppgaver er kompetansekrevene og gjør krav på et innbyggergrunnlag og et areal som gjør det hensiktsmessig å ivareta et fagmiljø. De kommuneoverskridende utfordringene og oppgavene av regional karakter kan ikke løses av den enkelte kommune med mindre de sammenfaller langt bedre til de faktiske utfordringene, for eksempel viltforvaltning, naturforvaltning, forurensningssaker mv. Arbeidsgruppen mener at dagens fylker kan overta oppgaven, men vil også peke på at en mer funksjonell regioninndeling for sammenhengende byområder og større regioner kan styrke kompetanse, kapasitet og funksjonaliteten for miljøvernforvaltningen. Fylkeskommunens ansvar som vannregionmyndighet er per definisjon regionale oppgaver og vannregionene går på tvers av fylkesgrensene. Større folkevalgte regioner ville i større grad sammenfalt med regionene.

5.8 Landbruk og bygdeutvikling

Oppgaver og ansvar

Fylkesmannen er regional landbruksmyndighet. Hovedtyngden av arbeidsoppgavene av forvaltning av økonomiske og juridiske virkemidler, deltakelse i samfunnsplanlegging og utviklingsoppgaver, alt knyttet til arealforvaltning, miljø og næringsutvikling med basis i jord- og skogbruk. Fylkesmannen er et utviklings- og kompetanseorgan for landbruksnæringen, og skal stimulere til samarbeid og fellestiltak. Fylkesmannen har et særskilt ansvar for å være pådriver i regional og kommunal planlegging, bl.a. for å se til at nasjonale mål på dette området blir oppfylt. Fylkesmannen behandler et stort antall enkeltsaker hovedsakelig etter jord-, skogbruks-, konsesjons- og odelsloven både som førsteinstans og som klageinstans. Fylkesmannen forvalter mange av bygdeutviklingsmidlene og er innsigelsesmyndighet på landbruksområdet etter plan- og bygningsloven.

Tidligere vurderinger

I St. meld. nr. 31 (2000-2001) foreslo regjeringen Stoltenberg I at fylkesmannens oppgaver på landbruksområdet, herunder dens oppgaver, myndighet og de økonomiske ressurser som benyttes til landbrukssakene, blir overført til fylkeskommunen. Klagebehandling og lovlighetskontroll skulle fortsatt ligge hos fylkesmannen. Regjeringen gikk videre inn for å nedlegge fylkeslandbruksstyret og overføre dets oppgaver og myndighet, med unntak av klagesaksbehandlingen på kommunale enkeltvedtak, til fylkeskommunen. Stortinget sluttet seg til forslaget.

Den påfølgende St. meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå* inviterte Stortinget til å gjøre nytt vedtak i saken som innebar at landbruksoppgavene forble hos fylkesmannen. Regjeringen mente oppgavene i stor grad var myndighetsoppgaver og av en overkommunal karakter som regjeringen ikke ønsket at fylkeskommunene skulle ha.

KS landstyre og fylkesordførerkollegiet vedtok i 2006 krav om overføring av landbruksforvaltningen til fylkeskommunene. Det heter i saksgrunnlaget fra 2006 at oppgavene på landbruksområdet inngår i arbeidet for samfunnsutvikling og økt verdiskapning, der det er behov for en aktiv medvirkning og tilpasning til regionale og lokale forhold og fortrinn. En overføring av landbruksoppgavene fra fylkesmannen og til regionene vil forsterke regionenes rolle i arbeidet med regional utvikling og innovasjon ved at landbruksrettet utviklingsarbeid integreres i dette arbeidet. Det ble også pekt på at en overføring vil innebære en samling av utviklingsarbeidet regionalt.

Regjeringen fulgte ikke opp saken i Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv.* Hovedbegrunnelsen til regjeringen var behovet for å opprettholde en samlet oppgaveportefølje og kompetanse hos fylkesmannen, det ble bla pekt på at en overføring av utviklingsmidlene til fylkeskommunene ville gi oppsplitting av oppgaveporteføljen og føre til at målrettingen av virkemidlene vanskeliggjøres.

Imidlertid pekte regjeringen på at dersom miljøvernoppgavene i kommende prosesser ble overført til fylkeskommunene, så ville regjeringen foreslå at oppgavene på landbruks- og matområdet overføres, med unntak av klagebehandling, kontroll, innsigelse og lovlighetskontroll. Det ble argumentert med at landbruksområdet og miljøvernområdet må være tillagt samme organ. Imidlertid opprettholdt Miljøverndepartementet i hovedsak gjeldende oppgavefordeling.

Fylkeslandbruksstyrets oppgaver ble overført til fylkesmannen fra 2010 etter forslag i Ot.prp. nr. 10 (2008-2009).

Vurderinger og konklusjon

Krever ansvaret for landbruksforvaltningen til utøvelse av politisk skjønn og vurdering?

Til tross for at en del av landbruksoppgavene skal utføres innenfor rammene av den nasjonale landbrukspolitikken, mener arbeidsgruppen at gjennomføringen av politikken må tilpasses regionale utfordringer. Arbeidsgruppen mener landbruksoppgavene må overføres til det folkevalgte regionale nivået som bør ivareta rollen som kompetanseorgan, forvalter av økonomiske virkemidler, utvikling av regionale bygdeutviklingsprogrammer og integrering av

jordvernhensynet i kommunal og regional planlegging. En regional tilpasning av den nasjonale jordvernpolitikken bør skje gjennom regionale planer. Det innebærer også at ansvaret for å gi innsigelser i medhold av landbrukslovgivningen bør overføres til mellomnivået.

Arbeidsgruppen mener lovlighetskontroll og klagesaksbehandling på kommunale enkeltvedtak bør ligge igjen hos fylkesmannen. Klagesaksbehandlingen er i hovedsak juridisk basert og tuftet på hensynet til rettssikkerheten for den enkelte innbygger og hensynet landbruket. Arbeidsgruppen er ikke kjent med at det finnes tilsynshjemler på landbruksområdet. Arbeidsgruppens konklusjon samsvarer med regjeringens forslag og Stortingets behandling av St. meld nr 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*.

Landbruksforvaltningen - kontaktflater og krav til sektorsamordning?

Landbruksoppgavene må ses i nær sammenheng med de øvrige utviklingsoppgavene. I dag er kompetansemiljøene splittet mellom fylkesmann og fylkeskommune og fylkesmannen har en utviklingsrolle som fylkeskommunene er forutsatt å ha. Det bryter med prinsippet om at oppgaver som har nære kontaktflater og bør ses i sammenheng bør legges til samme forvaltningsnivå.

Krav til innbyggergrunnlag

Mange av fylkesmannens landbruksoppgaver gjør krav på et innbyggergrunnlag og et areal som gjør det mulig å ivareta et robust fagmiljø. Arbeidsgruppen mener at dagens fylker kan overta oppgaven, men vil også peke på at en mer funksjonell regioninndeling for sammenhengende byområder og større regioner kan styrke kompetanse, kapasitet og funksjonaliteten for landbruksforvaltningen.

5.9 Forvaltning av naturressurser

Oppgaver og ansvar

Tilgangen på ulike former for naturressurser av er et konkurransefortrinn for vårt land, men behovet for bruk/vern og ressursenes karakter er ulike. Forvaltningen av naturressurser dreier seg om å utnytte ressurser og å kombinere vern- og bruksinteresser. I dag har kommunene som arealmyndighet og fylkeskommunene som regional planmyndighet roller og oppgaver innen naturressursforvaltningen. Fylkeskommunene utarbeider bl.a. regionale vindkraftplaner og kystsoneplaner i samarbeid med kommunene. Kommunene og fylkeskommunene er høringsinstans i saker som bl.a. omfatter vannkraft, vindkraft og utnyttelse av mineraler. Imidlertid er forvaltningsansvaret etter særlovene som gir føringene for naturressursforvaltningen lagt til statlige etater. For eksempel er fylkesmannsembetet tillagt et betydelig ansvar innen miljø, skogbruk og områdeforvaltningen, NVE med regionkontorer har ansvar for ansvar for å forvalte vann- og energiressursene, Direktoratet for mineralforvaltning forvalter erverv og utvinning av mineralske ressurser og Fiskeridirektoratet forvalter fiskeriressursene.

Tidligere vurderinger

Distriktskommisjonen reiste i NOU 2004: 19 *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk* spørsmålet om hvilket politisk nivå som bør ha forvaltningsansvaret for naturressursene. Kommisjonens utgangspunkt var at naturressursene er fellesskapets eiendom og at det derfor er

dette fellesskapet som bør forvalte de verdier som ressursene gir opphav til. Videre mente kommisjonen at naturressursene bør betraktes som regionale fortrinn for næringsutvikling. Kommisjonen tok til orde for at nasjonale ressursregimer innen jord, skog, hav, fisk og vann etter en konkret vurdering for den enkelte ressurs erstattes av regionale ressursregimer.

I KS landstyresak fra 2006 heter det at KS legger til grunn at staten fortsatt bør ha det overordnede ansvaret for forvaltningen av naturressursene. Forvaltningen av nasjonale ressurser, som fiskerier og petroleum, vil fortsatt ivaretas av nasjonale myndigheter, men forvaltningen vil måtte skje i dialog med berørte regioner. Men innenfor nasjonalt regulerte og definerte områder, mente KS det bør utvikles regionale og lokale forvaltningsregimer. KS mente det i størst mulig grad bør åpnes for regionale løsninger tilpasset forutsetninger og utfordringer i den enkelte region. I saken peker KS på at følgende forhold og oppgaver bør vurderes nærmere.

- Forvaltning av verneplaner legges til regionene.
- Beslutningsmyndighet til å gi utbyggingstillatelse til små og mellomstore kraftverk legges henholdsvis til kommunene og regionene. Det bør vurderes å overføre NVE sine regionkontor til regionene, og la disse være fagorgan for disse oppgavene.
- Beslutningsmyndighet til å gi utbyggingstillatelse til små og mellomstore vindkraftverk, bølgekraftverk, bioenergianlegg m.m. legges henholdsvis til kommunene og regionene.

I saken heter det videre at forvaltning av naturressurser til bruk og/eller vern – både på land og i kystsonen - er svært ofte av en fylkesoverskridende karakter. Forvaltningen av slike områder bør derfor også ha et grenseoverskridende perspektiv og gir en endringsretning mot større regioner enn dagens fylkeskommuner.

KS anbefalte at regjeringen utredet på hvilke områder – og i hvilket omfang – det kan utvikles regionale og lokale regimer for forvaltning av naturressurser, og hvordan en slik omlegging i praksis kan gjennomføres.

Regjeringen fulgte opp KS vedtak på enkelte mindre områder ifm. forvaltningsreformen. Fylkeskommunene ble utpekt som vannregionmyndighet, fikk myndighet etter vannressursloven i konsesjonssaker om mini- og mikrokraftverk inntil 1 MW og ansvar for forvaltningen av marine ressurser tilknyttet kystsel, skolekvoter, lokale fiskerireguleringer, tang og tare samt kongekrabbe. Ansvaret følger av bl.a. havressursloven.

Arbeidsgruppens vurdering og konklusjon

Arbeidsgruppa mener det regionale folkevalgte nivå bør få overført forvaltningsansvaret for ressursforvaltningen av regional karakter som i dag ivaretas av statlige myndigheter, herunder kraftkonsesjoner og utnyttelse av mineraler. Tilrettelegging for bruk og vern av naturressursene innebærer prioriteringer og avveininger som krever politisk avveining og vurdering. Mange av naturressursene er regionale i sin karakter og spesifikke for de ulike deler av landet og bør utnyttes eller bevares i lys av regionale behov og fortrinn.

Naturressursforvaltningen bør også ses i nærmere sammenheng med det regionale folkevalgte nivå's ansvar for utvikling, infrastruktur, og planlegging og

fylkesmannens miljø- og verneoppgaver som bør overføres til regionalt folkevalgt nivå. En regionalisering av ansvaret kan forenkle forvaltningsregimene fordi avstanden mellom berørte og myndighetsorgan blir mindre og fordi mer beslutningsmyndighet delegeres fra departementene. Et regionalt forvaltningsansvar må ivaretas i nær dialog med kommunene og sektormyndigheter på nasjonalt nivå og ivaretas gjennom føringene gitt i regionale planer og innenfor overordnede nasjonale føringer. Oppgaver som krever et nasjonalt og internasjonalt perspektiv for eksempel innenfor deler av fiskeriene og petroleum, bør fortsatt være et statlig ansvar. Arbeidsgruppa mener større folkevalgte regioner vil ha bedre faglige og ikke minst funksjonelle forutsetninger for å ivareta forvaltningsansvaret enn de nåværende fylkeskommuner.

5.10 Universiteter og høyskoler

Oppgaver og ansvar

De offentlige institusjonene innen høyere utdanning og forskning er delt opp i tre hovedkategorier: Universiteter, vitenskapelige høyskoler og statlige høyskoler. Institusjonenes faglige autonomi er lovfestet i en felles lov (universitets- og høyskoleloven).

Universitetene skal ivareta faglig bredde og forskningsmessig dybde. Universitetene har hovedansvaret og utfører i hovedsak den akademiske grunnforskning i Norge.

De vitenskapelige høyskolene fungerer som faglig smale og spesialiserte institusjoner. De vitenskapelige høyskolene oppfyller funksjonen sin ved å være forskningsbaserte og profesjonsorienterte. Disse utdanningsinstitusjonene har et særskilt nasjonalt ansvar innenfor sitt område og tilbyr i hovedsak integrerte studieløp til masternivået og doktorgradsprogram innenfor forsknings- og fagområdene sine.

De statlige høyskolene står for et bredt tilbud av utdanninger i hovedsak på bachelornivå, men også flere på masternivå. Disse er enten profesjonsrettet eller mer generelt yrkesforberedende. Høyskolene er svært ulike i størrelse, forskningsintensitet og studenttilstrømning. Mange høyskoler har lærer-, ingeniør, helse- og sosialfagutdanninger. Noen høyskoler har rett til å tildele doktorgrad innenfor bestemte fagområder. Høyskolene har særskilt ansvar for å drive FoU knyttet til utdanningstilbud.

Fylkeskommunene har ansvaret for å oppnevne halvparten av de eksterne styremedlemmene ved de statlige høyskolene. Mange fylkeskommuner har hatt et langvarig samarbeid med høyskolene i sin region. Dette har inkludert både samarbeid i partnerskap, deltakelse fra høyskolens side i strategiske prosesser initiert av fylkeskommunene, og fylkeskommunenes finansiering av særskilte faglige satsinger av betydning for tilgangen til arbeidskraft i regionen – både i privat og offentlig sektor. Statlige satsinger av typen VRI, Arena og NCE er typiske samarbeidsområder mellom høyskolene og fylkeskommunene. I tillegg arbeider interessepolitisk opp mot nasjonale myndigheter – ofte i nært samarbeid med høyskole/universitet.

Tidligere vurderinger

KS og fylkesordførerne vedtok i 2006 krav om at regionene burde få et bestilleransvar med økonomiske ressurser for høyere utdanning og FoU for å påvirke utvikling av faglinjer, forskning og utviklingsprogrammer ut fra regionens behov. Videre heter det at et slikt ansvar trekker i retning av større regioner.

KS la til grunn at universitetene og høyskolene fortsatt skal være overordnet politisk styrt og hovedfinansiert av staten og at universiteter og høyskoler også må ha stor frihet og faglig autonomi slik dette er definert i lovgivningen.

Saken har ikke blitt tatt opp i etterfølgende stortingsdokumenter.

Vurderinger og konklusjon

Arbeidsgruppen har diskutert en løsning der større regioner får totalansvaret for institusjoner som tilbyr bachelornivå, for eksempel utdanning sykepleiere og andre profesjoner som den samlede kommunesektoren har interesse i, mens staten ivaretar ansvaret for institusjoner som tilbyr mastergradnivå eller høyere. Arbeidsgruppen mener det kan være en løsning, dersom det skulle gå mot en todeling av universitets- og høyskolesektoren. Imidlertid oppfatter arbeidsgruppen at utviklingen går i retning av at også høyskolene som primært har hatt ansvar for utdanning på bachelornivå tilbyr, eller ønsker å tilby, mastergrad og ev også doktorgradsstudier. Selv om høyskolene og universitetene er ulike er de samtidig underlagt en felles lov og finansieringssystem, og arbeidsgruppen tilrår derfor ingen endringer i de formelle ansvarsforholdene på sektoren. I den sammenheng vil gruppen også vise til universitetene og høyskolenes autonomitet. Imidlertid vil arbeidsgruppen også peke på at regionalt folkevalgt nivå i flere tiår har medvirket til å påvirke og medfinansiere satsninger ut fra de behov høyskolene og universiteter virker i. Denne rollen må også kunne ivaretas med fornyet kraft av det regionale politiske nivå.

5.11 Forskning

Oppgaver og ansvar

Norges Forskningsråd har det samlede ansvaret for å koordinere innsats og bevilgninger til norsk forskning innenfor offentlig og privat sektor. Forskningsrådet skal være en drivkraft for å fremme forskning på områder som har særlig betydning for kunnskapsutvikling og verdiskaping. I tillegg har Forskningsrådet også en operatørrolle, og ivaretar en viktig møteplassfunksjon. Forskningsrådet mottar bevilgninger fra ulike fagdepartementer for å ivareta deres forskningsbehov. Forskningsrådets arbeidsform er knyttet til programmer. Disse er tematiske i form og adresserer gjerne et tverrfaglig og sammensatt problem. Forskningsrådet har også et faglig ansvar for å administrere de regionale forskningsfondene. Forskningsrådet har også samarbeid med fylkeskommunene på en rekke andre områder.

De regionale forskningsinstituttene har ulikt eierskap og organisering, men mottar basisfinansiering fra Norges forskningsråd. De fleste av instituttene har samfunnsfaglig forskning og utredning som et hovedfelt.

Fra 2010 fikk fylkeskommunene ansvaret for regionale forskningsfond gjennom samarbeid i 7 fondsregioner. Oppgavene er ikke lovfestet. Fondsregionene finansieres av et øremerket tilskudd som er på 219 mill kroner for 2014.

Tidligere vurderinger

KS landstyre og fylkesordførerne vedtok i 2006 at regionene må kunne forvalte programsatsninger på vegne av Norges forskningsråd og overta forskningsrådets ansvar for grunnbevilgninger til regionale forskningsinstitusjoner. Det heter i sakene at mange av programsatsninger som forskningsrådet disponerer har stor regional betydning og bør tilpasses øvrig regional innsats for utvikling og kompetanseutvikling.

Saken har ikke blitt tatt opp i etterfølgende stortingsdokumenter. Imidlertid ble de regionale forskningsfondene etablert i 2010 ifm. forvaltningsreformen.

Vurderinger og konklusjon

Krever tilretteleggingsarbeidet utøvelse av politisk skjønn og vurdering?

Tilrettelegging og prioriteringer i forskningspolitiske strategier og satsningsområder krever tilpasning og prioriteringer det er naturlig å ivareta for folkevalgte organer. I dag ivaretar Forskningsrådet hovedansvaret for forvaltningen av flere programsatsninger av en regional karakter. Oppgaven kan overføres til de regionale folkevalgte regionene/fylkeskommunenes fondsregioner etter oppdrag fra forskningsrådet. På denne måten kan forsknings- og innovasjonspolitikken i enda sterkere grad bli forankret i regionale forutsetninger. I den sammenheng kan det vises til evalueringen av fondsregionene som slår fast at de regionale forskningsfond bidrar til å utvikle gode og konkurransedyktige forskningsmiljøer. Ordningen har stor legitimitet og samspillet med de øvrige regionale virkemiddelaktører fungerer bra og kvaliteten på prosjektene som støttes er god (NIFU-rapport 45/2013).

De regionale forskningsinstituttene er viktige regionale kompetanseinstitusjoner. Arbeidsgruppen mener det regionale folkevalgte nivået må kunne ivareta ansvaret for å tilføre instituttene grunnbevilgninger. Arbeidsgruppen kan ikke se at det er påkrevd at nasjonalt nivå ivaretar denne oppgaven.

Regional forskningspolitikk - kontaktflater og krav til sektorsamordning?

Forskningspolitikken og prioriteringene av disse må ses i nær sammenheng med arbeidet for regional utvikling. Forskningen skal møte regionenes FoU-behov gjennom å støtte prosjekter initiert av bedrifter, offentlige virksomheter, inkludert universiteter, høyskoler og forskningsmiljøer. Forskningspolitikk innebærer å legge til rette for drive kunnskapsutvikling og verdiskapning og bør ses i nær sammenheng med mellomnivåets øvrige utviklingsoppgaver. Fylkeskommunene har i den sammenheng ansvaret for regionale forskningsfond gjennom samarbeid i 7 fondsregioner.

Nivå - hvilke krav stiller tilretteleggingsarbeidet for regional forskning til innbyggergrunnlag?

Forskningspolitisk utviklingsarbeid krever et visst befolknings- og næringsgrunnlag. Arbeidsgruppen mener erfaringene med regionale fondsregioner har vært en suksess, men vil peke på at større regioner ville redusert behovet for interfylkeskommunalt samarbeid.

Konklusjon

De regionale forskningsinstituttene er viktige regionale kompetanseinstitusjoner. Det regionale folkevalgte nivået må kunne ivareta ansvaret for å tilføre instituttene grunnbevilgninger. Større regioner/fylkeskommunale fondsregioner kan ivareta ansvaret for programsatsninger som i dag ivaretas av Forskningsrådet. På denne måten skal forskings- og innovasjonspolitikken i sterkere grad bli forankret i regionale forutsetninger og behov. Ansvaret for fondsregionene krever innbyggergrunnlag i størrelsesorden minst 300 000 og større regioner vil redusere behovet for samarbeid.

5.12 Forvaltningen av skjønnsmidler til kommunene

Oppgaver og ansvar

Skjønnsstilskuddet blir brukt til å kompensere kommuner og fylkeskommuner for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Det samlede skjønnsstilskuddet for kommuner i 2014 er på i overkant av 2,1 mrd kr. Ansvaret for fastsettelsen av størrelsen på de fylkesvise rammer ligger hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Det er fylkesmennene som forvalter skjønnsmidlene til kommunene etter retningslinjer gitt av KMD. Det heter i departementets retningslinjer for skjønnsstildelingen (august 2014) at fylkesmennenes arbeid med tildeling av skjønnsmidler må være tilpasset de lokale forhold i hvert enkelt fylke. Departementet ønsker likevel en viss grad av samordning og felles struktur i arbeidet.

I retningslinjene heter det at de samme forhold nødvendigvis ikke må vektlegges like mye i alle fylker. Lokale forhold kan gjøre det nødvendig å vektlegge ulikt fra fylke til fylke. Departementet understreker at fylkesmannens kjennskap til forholdene i den enkelte kommune er helt avgjørende for en god fordeling av skjønnsmidlene.

Innenfor ordningen med skjønnsmidler forvalter fylkesmannen prosjektskjønn som kan gå til prosjektert knyttet til bl.a. innovasjon i kommunesektoren, lokaldemokrati, samfunnsutvikling. Fylkesmennene forvalter prosjektskjønnsmidler på om lag 100-150 mill kr årlig.

Tidligere vurderinger

KS landstyre vedtok i mai 2006 krav om å overføre ansvaret for skjønnsstildelinger til kommunene fra fylkesmannen til regionene. I saken heter det at KS mener at fordeling av skjønnsmidler i sin karakter er en politisk oppgave. Innenfor nasjonalt opptrukne retningslinjer må denne oppgaven overføres til regionene. Regionene skal ha nær dialog og kontakt med kommunene i deres daglige virke. Å utøve skjønn, også når det gjelder fordeling av økonomiske midler, krever nærhet, innsikt og prioritering som regionene skal ha ansvaret for. I tillegg mente KS at regionene vil ha innsikt i svært mange av de kommunale fagfelt og tjenesteområder som kan utløse mulighet for skjønnsmidler.

Saken har ikke blitt tatt opp i etterfølgende stortingsdokumenter.

Vurderinger og konklusjon

Forvaltningen av skjønnsmidler krever forvaltning fra et nivå som kan se kommunenes behov i sammenheng over tid og ta høyde for behov som ikke fanges opp av det ordinære inntektssystemet. Det innebærer at forvaltningen av skjønnsmidler må ivaretas på et nivå mellom departementet og den enkelte kommune. Ansvar et krever også økonomifaglige miljøer av en viss størrelse.

Hoveddelen av skjønnstilskuddet er del av inntektssystemet for kommunene og del av kommunenes frie inntekter. Midlene skal kompensere kommuner for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Skjønn et krever tilpasninger og prioriteringer, men er undergitt tydelige nasjonale prioriteringer og er primært faglig begrunnet på regionalt nivå. Ansvar et for skjønnstildelingen må ses i nær sammenheng med ansvar et for kontroll- og veiledning etter økonomibestemmelsene i kommuneloven og skal også ses i nær sammenheng med ansvar et for oppfølgingen av kommuner i ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll).

Arbeidsgruppen mener fylkesmannen fortsatt bør ha ansvar et for fordelingen av skjønnsmidler til kommunene. Det er nødvendig med stabilitet og forutsigbarhet i overføringene, og oppgaven ligger nært opp til embetets økonomioppgaver overfor kommunene. Imidlertid mener arbeidsgruppen at de deler av skjønnsmidlene går til prosjektskjønn (herunder prosjekter til innovasjon, samfunnsutvikling interkommunalt samarbeid mv) bør overføres til regionalt folkevalgt nivå for å støtte opp om rollen som regional utviklingsaktør. Disse midlene er av en annen karakter enn de øvrige skjønnsmidlene og temamessig ligger de nært opp til fylkeskommunenes ansvarsområder.

5.13 Innovasjon Norge

Innovasjon Norge er en del av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Selskapet skal selskapet utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling, og regionenes næringsmessige muligheter gjennom delmålene flere gode gründere, flere vekstkraftige bedrifter og flere innovative næringsmiljøer. Selskapet forvalter bedriftsrettede virkemidler på oppdrag fra ulike departementer, fylkeskommuner og fylkesmenn. Dette er virkemidler innenfor finansiering, kompetanse, profilering, nettverk og rådgivning. I tillegg til bevilgninger fra det offentlige har Innovasjon Norge inntekter fra rentemarginen for låneordningene, egenkapitalbaserte ordninger og brukerbetalte tjenester.

Innovasjon Norge var fra etableringen et heleid statlig selskap under tidligere Nærings- og handelsdepartementet. Som følge av forvaltningsreformen, ble eierskapet fra og med 1. januar 2010 fordelt mellom staten ved Nærings- og fiskeridepartementet (51 prosent) og fylkeskommunene samlet (49 prosent).

Innovasjon Norge har en desentralisert organisasjon bestående av 21 distrikts- og lokalkontorer i Norge og 34 utekontor i 29 land, i tillegg til hovedkontoret i Oslo. Hvert distriktskontor har et regionalt styre som oppnevnes av hovedstyret etter forslag fra en regional valgkomité. Hovedstyret avgjør hvilke fullmakter de regionale styrene skal ha til å treffe beslutninger på styrets vegne.

Innovasjon Norge er et sektorpolitisk virkemiddel hvor deler av virksomheten har forretningsmessig karakter, dette var av betydning for valg av organisasjonsform. Det viktigste argumentet for å opprette et særlovselskap var å balansere myndighetenes behov for styringsmulighet på et overordnet nivå, mot selskapets

selvstendighet og faglige ansvar for beslutninger knyttet til enkeltsaker. Gjennom særloven er det formalisert en avgrensning av departementets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker, noe som også betyr at departementet ikke har en rolle som klageinstans. Lov om Innovasjon Norge er imidlertid i stor grad basert på statsforetaksmodellen.

Forslag om endringer i eierskap og organisering

Nærings og fiskeridepartementet sendte i oktober 2014 ut et høringsnotat med forslag til i lov om Innovasjon Norge med bl.a. endringer i eierskapet og organiseringen av selskapet.

Departementet foreslår å gjøre enkelte endringer i lov om Innovasjon Norge for å gi bedre rammer for eierstyringen, for forvaltningen av selskapet og for utviklingen av Innovasjon Norge som organisasjon. Det heter i notatet at styret i selskapet bør ha handlingsrom til å innrette kundekontakt, saksbehandling og beslutningssystem til det beste for etablerere, bedrifter, innovasjons- og næringsmiljøer og selskapets måloppnåelse. Dette tilsier i følge notatet fjerning av dagens detaljerte føringer i loven om tilstedeværelse og intern beslutningsstruktur.

Videre heter det at god eierstyring er også avhengig av en kompetent og operativ eieroppfølging og klarhet i eieransvaret. Dagens struktur hvor staten har 51 prosent eierskap og hver av fylkeskommunene og Oslo kommune (heretter kalt fylkeskommunene) eier 2,6 prosent, er en ressurskrevende ramme for den jevnlige eieroppfølgingen. Strukturen betinger mye koordinering mellom eierne og i ytterste konsekvens, behandling i 20 politisk styrte organisasjoner. Uklare ansvarsforhold i eierstyringen og omfattende prosessuelle krav kan gi utfordringer i gjennomføringen av den operative eierforvaltningen.

Videre heter det at målsettingen med å tillegge fylkeskommunene eierskap (i 2010) i tillegg til oppdragsgiverrollen, var å styrke fylkeskommunenes strategiske og samordnende rolle. Fylkeskommunene skulle gis økt mulighet til å påvirke utforming og innretning av mål, strategier og prioriteringer for Innovasjon Norges virksomhet. Departementet ønsker høringsinstansenes syn på om man kan forenkle rammene rundt den jevnlige eieroppfølgingen uten at dette påvirker mulighetene til å oppfylle intensjonen i målsettingen med å dele eierskapet. I høringsforslaget legger departementet opp til høring av tre alternative eierstrukturer for Innovasjon Norge:

- Eieralternativ én. Beholde dagens eierstruktur, delt eierskap med 20 eiere, hvor staten eier 51 prosent og fylkeskommunene eier 2,6 prosent hver.
- Eieralternativ to. Endre til delt eierskap med tre eiere, hvor staten eier 51 prosent og to fylkeskommuner eier 24,5 prosent hver.
- Eieralternativ tre. Endre til statlig eierskap, hvor staten eier 100 prosent.

Det foreslås videre endringer i føringene om regionale styrer. Departementet anbefaler at føringen om at selskapet skal ha regionale styrer oppheves. I dag har Innovasjon Norge 15 slike regionale styrer, denne ordningen kan i følge departementet fremstå som ressurskrevende for de lokale kontorene som skal betjene styrene og de til sammen 120 styremedlemmene. Ordningen med regionale styrer kan også begrense anledningen til å samle enkelte sakstyper ved ett eller flere kontor. Fylkeskommunene har i dag anledning til å oppnevne to av representantene i de regionale styrene. Dette har i følge høringsnotatet ført til at

enkelte fylkespolitikere både har rollen som eier, oppdragsgiver og beslutter av enkeltsaker. At disse rollene samles hos en og samme person kan undergrave tilliten til systemet og øker risikoen for rolleblanding. Dagens føringer kan dermed gi styret utfordringer når det gjelder å ta ansvar for etterlevelsen av bestemmelsene om habilitet.

Arbeidsgruppas vurdering

I lys av Stortingets vedtak våren 2014 der Stortingets flertall stadfester at landet skal ha tre forvaltningsnivåer og der regjeringen bes om å vurdere oppgavene til det regionale folkevalgte nivå, mener arbeidsgruppa at spørsmålet om eierskap og organiseringen av Innovasjon Norge må ses i sammenheng med det videre arbeid med reformen.

Arbeidsgruppen mener det er gode argumenter for at INs distriktskontorer bør underlegges nivået som har ansvaret for regional utvikling. Distriktskontorene utgjør betydelig kompetanse og kapasitet i spørsmål som handler om oppgaver og behov i den geografi distriktskontorene dekker. På den annen side er distriktskontorene en integrert del av det samlede selskapet og kontorenes arbeid er i stor grad finansiert også av nasjonale satsninger og initiativer. Spesielt gjelder det i fylker der fylkeskommunene har lite midler finansiert av KMDs øremerkede ordninger. Nåværende modell kan synes hensiktsmessig av hensyn til å holde kompetansemiljøene samlet og for å ivareta de internasjonale, nasjonale og de regionale satsningene i én enhet regionalt.

5.14 Statped

Oppgaver og ansvar

Det lovpålagte ansvaret for pedagogisk-psykologiske støttetjenester er skoleeierens, dvs kommunene og fylkeskommunene avhengig av elevens alder. Kommunene og fylkeskommunene har egne fagmiljøer for å ivareta oppgavene.

Statped er en nasjonal etat underlagt Utdanningsdirektoratet. Statped er etablert for å gi spesialpedagogiske tjenester til kommuner og fylkeskommuner, herunder tjenester som skal medvirke til at barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov får god og tilrettelagt opplæring. Statped er dermed et statlig støttesystem som skal gi faglig støtte og veiledning til kommuner og fylkeskommuner. Kommunene og fylkeskommunene har fortsatt ansvaret for opplæringen selv om Statped gir individ- eller systembaserte tjenester.

Statped har spisskompetanse på opplæring innen fagområdene døvblindhet/kombinerte syns- og hørselstap, ervervet hjerneskade, hørsel, sammensatte lære vansker, språk/tale og syn. I tillegg har Statped en egen avdeling for læringsressurser og teknologiutvikling.

Statped har også et landsdekkende ansvar for tjenester til samiske brukere og ansvar for to skoler: Skådalen skole for døvblinde elever (Oslo) og A.C. Møller skole (Trondheim) for tegnspråklige grunnskoleelever.

Statped har om lag 740 årsverk i 2014 og den totale bevilgningen til Statped i 2013 var om lag 590 mill kroner. Til sammenligning ble det i 2013/14 rapportert knapt 1700 årsverk til fagstillinger i PPT i kommunesektoren (Utdanningsdirektoratet).

Statped er delt inn i fire regioner (Statped nord, midt, vest og sør-øst). Hver region har et regionkontor som er ansvarlig for tjenesteytingen. Søknad om tjenester og andre henvendelser rettes til regionkontorene. Bostedskommune avgjør hvilken region en bruker hører til. Statped er lokalisert over hele landet i ulike typer kontorer og tjenesteenheter.

Forholdet til kommuner og fylkeskommuner

Statped tar imot søknader fra kommuner og fylkeskommuner om individbaserte og systembaserte tjenester. Statped gir tjenester til kommuner og fylkeskommuner når disse:

- har utredet og iverksatt tiltak uten ønskede resultater
- ikke kan forventes å ha kompetanse
- Statped vurderer at det lokalt bør bygges opp kompetanse
- I noen tilfeller vil Statped kunne iverksette tjenester uten at tiltak er prøvd ut lokalt. Dette kan være i forbindelse med medfødte sansetap eller ved ervervede hjerneskader.

Det kan søkes om to typer tjenester.

1. Individbaserte tjenester

Tjenester som har utgangspunkt i navngitt person. Kommuner og fylkeskommuner kan søke Statped om slike tjenester.

2. Systembaserte tjenester

Alle andre tjenester som ikke har utgangspunkt i navngitt person. Kommuner, fylkeskommuner eller andre instanser kan søke Statped om slike tjenester..

I tillegg har Statped inngått rammeavtaler med svært mange av landets kommuner, fylkeskommuner og interkommunale ordninger. I omtalen av rammeavtalene heter det at Statped skal ha kunnskap om kommunene og fylkeskommunene i de ulike regionene, og skal inngå avtaler som sikrer et samarbeid som er tilpasset kommunenes og fylkeskommunenes behov.

I følge Statsped praktiseres samarbeidet mellom Statped og kommuner og fylkeskommuner ulikt. Dette kan skyldes at kommuner har tilstrekkelig kompetanse til selv å ivareta innbyggernes behov. En annen årsak kan være mangelfull kunnskap om Statpeds tjenester. Det er derfor en målsetting at Statped tydeliggjør sin rolle som en spesialpedagogisk støttetjeneste rettet mot individ og system. I praksis betyr dette tydeligere oppgavefordeling mellom lokal PP-tjeneste og Statped. Et tydelig system for oppdragshåndtering og avtaler med kommuner vil være viktige bidrag til denne tydeliggjøringen.

Vurderinger og konklusjon

Nåværende ordning med en statlig støttetjeneste for kommuner og fylkeskommuner innebærer at staten innehar betydelige fagmiljøer, til tross for at det er kommunene og fylkeskommunene som har ansvaret for PP-tjenesten til egne elever. I prinsippet mener arbeidsgruppa at Statpeds ressurser og kompetanse bør overføres til kommunene og fylkeskommunene. Samtidig ser arbeidsgruppa at støtte-/og spesialkompetanse innen PPT stiller krav til kompetanse og kapasitet og et visst etterspørselsgrunnlag og derfor kan være lite hensiktsmessig å overføre til

kommunene eller det regionale folkevalgte nivå, med mindre landet får en regional inndeling som tilsvarer om lag landsdelene. Imidlertid er arbeidsgruppa klar over at det selv for en så stor institusjon som Statsped, har vært nødvendig å fordele oppgaver og spesialområder mellom regionene for å sikre nødvendig spisskompetanse. Det er derfor også gode argumenter for å opprettholde nåværende ordning med en statlig støttetjeneste. Arbeidsgruppa ser behov for en nærmere vurdering av ansvaret for Statsped og konkluderer ikke her.

5.15 Bufetat

Oppgaver og ansvar

Kommunene er barnevernsmyndighet og deres ansvar og oppgaver er regulert av barnevernloven. Det statlige Bufetat har ansvar for å gi råd, veiledning og bistand til kommunene og bistå med plassering av barn utenfor hjemmet. Bufetat skal bistå kommunene med rekruttering og formidling av fosterhjem og har også ansvar for at fosterhjemmene får opplæring og veiledning. Staten har videre ansvar for etablering og drift av institusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven. Bufetat har også ansvar for familievernkontorene. Familievernkontorene gir veiledning og råd for å håndtere og bearbeide ulike typer utfordringer og kriser i familien, utfører lovpålagt mekling ved samlivsbrudd og driver utadrettet forebyggende virksomhet.

Bufetat er organisert i et direktorat og fem underliggende regioner. Staten har om lag 4400 ansatte i 2014. Av disse er om lag 4050 ansatt i regionkontorene (Statens sentrale tjenestemannsregister). Godt over halvparten har arbeidssted i institusjons- og omsorgstjenesten. Til sammenligning hadde kommunene samlet 4375 årsverk i barnevernstjenesten i 2012 (SSB).

Regjeringen har satt i gang et arbeid med å endre ansvarsfordelingen mellom stat og kommune i barnevernet. Kommunene skal få et større faglig og økonomisk ansvar for barnevernet. Den enkelte kommune skal selv kunne velge barnevernstiltak. En tydeligere ansvarsdeling vil i følge BLD gi kommunenes et mer helhetlig ansvar for barnevernet. Det vil også i fremtiden være behov for en overordnet styring av fagutvikling og kvalitetssikring i barnevernet. Samtidig må oppgave- og ansvarsfordelingen i barnevernet ta hensyn til at kommunene har ulike forutsetninger. Endringer i organiseringen av barnevernet må ses i sammenheng med regjeringens kommunereform. En ny kommunestruktur kan gi større og mer robuste barneverntjenester. Omstillingen må være forsvarlig og bør skje gradvis over tid, og BLD vil prøve ut ny organisering i noen utvalgte kommuner.

Boks 5.5: Oslomodellen

I Oslo kommune skal Bufetats oppgaver og myndighet ivaretas av kommunen med unntak av familievernkontorene. Dette er begrunnet i Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) om barnevernsreformen. Det heter i proposisjonen at Oslo kommune er i en særstilling med ansvar for fylkeskommunale og kommunale oppgaver. Regjeringen la vekt på at Oslo kommune har et befolkningsgrunnlag som er like stort som de øvrige planlagte regionene, og at kommunen derfor allerede har, og fortsatt vil kunne bygge ut, et

tilstrekkelig differensiert tjenestetilbud til befolkningen. I tillegg kommer at befolkningsgrunnlaget i kommunene rundt Oslo er såpass stort at en særordning for Oslo kommune ikke vil ha store negative konsekvenser for tilbudet utenfor Oslo. Disse forutsetningene er ikke til stede for noen av landets øvrige kommuner.

Vurderinger og konklusjon

Bør 2. linjen i barneverntjenesten underlegges folkevalgtes prioriteringer?

Det politiske handlingsrommet kommunestyrene har innenfor barnevernet, handler primært om å tilrettelegge for tjenestens drift og organisering slik at tjenesten blir best mulig og tilpasset brukernes behov. Folkevalgte i kommunene har også en viktig rolle i å ivareta ombudsrollen for innbyggerne. I dag er det imidlertid slik at viktige prioriteringer innenfor 2. linje barnevernet ikke er underlagt overordnede føringer fra folkevalgt nivå, men ivaretas av BUF-etat. Arbeidsgruppen mener prioriteringene innenfor 2. linjen må underlegges folkevalgt styring slik modellen er for de hovedansvarlige for barnevernet: Kommunene.

Barneverntjenesten kontaktflater og krav til sektorsamordning?

En viktig del av barnevernets generelle forebyggingsansvar innebærer å bidra til at andre tjenester ivaretar barns interesser. For at barnevernet skal kunne gi barn rett hjelp på et tidlig tidspunkt, er barnevernet avhengig av et godt samarbeid med andre tjenester, som blant annet helsestasjon, barnehage, skole, tannhelse, arbeids- og velferdstjeneste og politi. Det nåværende kommunale ansvaret for 1. linjen ivaretar hensynet til sektorsamordning og koordinering. Imidlertid ivaretar den statlige organiseringen av etaten i 5 spesialregioner ikke hensynet til å se de ulike tiltak og oppgaver som er lagt til 2. linjen i sammenheng med kommunene ansvar. Samorganisering av flere oppgaveområder til kommunene ville forsterket potensialet for å se barnevernet i sammenheng som en tjenestekjede og knytte de nåværende 2. linje oppgavene nærmere øvrige kommunale og lokale tjenester.

Hvilket innbyggergrunnlag krever 2 linjen barneverntjenester?

Oppgavene til Bufetat krever et betydelig innbyggergrunnlag for å sikre robuste fagmiljøer og rasjonell funksjonsfordeling. Dersom mange av oppgavene skal legges til kommune vil det kreve betydelig større kommuner. Et alternativ vil være å legge ansvaret for 2. linjen til regionalt folkevalgt nivå slik situasjonen var før 2004. Hensynet til overordnet folkevalgt styring vil da bli ivaretatt. En slik modell vil imidlertid forutsette tett samhandling og kreve videre utvikling av det politiske og administrative samarbeidet mellom kommunene og regionalt folkevalgt nivå. Et regionalt ansvar for spesialisthelsetjenesten, barne- og ungdomspsykiatrien og rusomsorg vil legge til rette for sektorsamordning med 2 linje barneverntjenestene.

Konklusjon

Arbeidsgruppen tilrår primært at Bufetats oppgaver overføres til kommunene dersom kommunene er robuste nok. Sekundært mener arbeidsgruppen at Bufetats oppgaver bør overføres det regionale folkevalgte nivå slik situasjonen var før 2004.

5.16 Oppsummering av konklusjoner

Tabellen nedenfor oppsummerer forslag til endring av oppgavefordelingen i lys av ulike inndelingsalternativer. Kryss i de ulike inndelingsalternativer betyr at oppgaven foreslås overført fra staten. Dersom det er gitt flere kryss, betyr det at det er aktuelt med overføring ved flere inndelingsalternativer. I tillegg er plusstegnet (+) brukt for å illustrere innbyrdes rangering av de ulike alternativer for den aktuelle oppgave, dvs hvor hensiktsmessig regionstørrelsen er for å ivareta den aktuelle oppgave. Regionstørrelsen omfatter både innbyggergrunnlag og deres funksjonalitet for oppgaveløsningen.

Tabell 5.1 Oppsummering forslag til endring av oppgavefordelingen i lys av ulike inndelingsalternativer

Oppgave – ansvar	Fylkes-kommuner	9-12 regioner	Landsdeler	Vurderinger
Hele eller deler av spesialist-helsetjenesten			X	Spesialisthelsetjenesten og tilhørende institusjoner bør underlegges regionale folkevalgte prioriteringer. Avstanden mellom Storting og regjeringens overordnede føringer og den konkrete politikken for spesialisthelsetjenesten er stor. I dag gjøres konkrete prioriteringer av foretaksstyrer. Prioriteringer knyttet til for eksempel lokalisering av helseinstitusjonene og funksjonsfordelingen i spesialisthelsetjenesten krever avveininger som bør ivaretas av folkevalgte basert på faglige tilrådinger. Det foreslås å utrede en overføring av hele eller deler av spesialisthelsetjenesten til det regionale folkevalgte nivå, gitt en inndeling tilnærmet landsdelene.
Statens vegvesens regioner – fag adm regional veg og ferje			X	Fylkeskommunene er landets desidert største vegeiere, men har ikke en egen fagadministrasjon. Faglig ansvar og politisk/økonomisk ansvar bør følge hverandre. En samling av det faglige ansvaret for regionale veger, øvrige samferdselsoppgaver og regional planlegging vil styrke fagmiljøer og muligheten for å se oppgavene i sammenheng. Overføring av fagoppgaver knyttet til regionale veger krever regioner tilnærmet landsdelene.

Oppgave – ansvar	Fylkes-kommuner	9-12 regioner	Landsdeler	Vurderinger
Statens vegvesens fylkesavdelinger	X	X+		Fylkeskommunene er landets desidert største vegeiere, men har ikke en egen fagadministrasjon. Faglig ansvar og politisk og økonomisk ansvar bør følge hverandre. Ved opprettholdelse av fylkesstrukturen eller ved moderate endringer, bør fagmiljøene i fylkesleddet i Statens vegvesen overføres til regionalt folkevalgt nivå.
Kjøp av togtransport	(Jæren)	X	X+	Togtransport er en viktig del av transporttilbudet med kontaktflater/samordningsbehov inn mot fylkeskommunenes ansvar for kollektivtransport. En overføring til folkevalgte regioner er særlig aktuelt ved større regioner tilpasset reise-/pendlingsmønsteret, med unntak av Jæren der transportarbeidet i hovedsak er fylkesinternt.
Kjøp av regionale flyruter			X	Det er gode argumenter for at kjøp av flytransport, annen transport og vegansvaret håndteres av det samme nivå. Imidlertid går mange flyruter på tvers av fylkesgrensene. Kun en tilnærmet landsdelsorganisering kan aktualisere en regional overtakelse av ansvaret og er mest aktuelt for Nord-Norge.
Fylkesmannens miljøvern-avdelinger	X	X +	X +	En regional politisk forankring av miljøvernoppgavene vil integrere og tilpasse miljøvernet i forhold til regional utvikling, samferdsel, kulturminner planlegging og arealforvaltning og vil styrke arbeidet med en utviklingspolitikk basert på helhetlige vurderinger. Ansvarliggjøring kan stimulere lokal og regional forståelse og aksept for viktige miljøvernpolitiske oppgaver. Klage-, kontroll- og tilsynsoppgaver bør ligge igjen hos fylkesmannen.
Fylkesmannens landbruks-	X	X +	X +	Landbruksoppgavene må ses i nær sammenheng med de øvrige utviklingsoppgavene. I dag er

Oppgave – ansvar	Fylkes-kommuner	9-12 regioner	Landsdeler	Vurderinger
avdelinger				kompetansemiljøene splittet mellom fylkesmann og fylkeskommune og fylkesmannen har en utviklingsrolle som fylkeskommunene er forutsatt å ha. Nåværende delte ansvar mellom fylkesmann og fylkeskommune bidrar ikke til en koordinert utviklingspolitikk. Klage- og kontrolloppgaver bør ligge igjen hos fylkesmannen.
Kunst- og kulturstøtte - Norsk kulturråd og Kulturdepartementet	X	X+	X++	Tilrettelegging for kunst og kultur krever tilpasning og prioriteringer ut fra et lokale og regionalt perspektiv. Et regionalt ansvar for virkemidlene og finansieringen av lokale og regionale tiltak vil fremme kultur mangfoldet og tilføre kulturutviklingen merverdi basert på lokale og regionale fordeler. Utvikling av kulturlivet krever ikke en nasjonal organisering. Kulturoppgavene er også viktig for bolyst, utvikling og attraktivitet og bør ses i sammenheng med arbeidet for bl.a. tilrettelegging for næringsutvikling, stedsutvikling, folkehelse og kulturminneforvaltning. En desentralisering av ansvar til regionalt nivå vil redusere behovet for samfinansiering og spleiselag mellom regionalt og sentralt nivå.
Høgskoler og universiteter				Ansaret for universiteter og høgskoler foreslås ikke overført til regionalt folkevalgt nivå. UoH sektoren er kjennetegnet av autonomitet. Imidlertid påpekes det at fylkeskommunene i tiår har medvirket til å påvirke og medfinansiere satsninger ut fra de behov høgskolene og universiteter virker i. Denne rollen må også kunne ivaretas med fornyet kraft av det regionale politiske nivå.
Forskningsrådet og regionale forskningsinstitutter	X	X+	X++	Større regioner/fylkeskommunenes forskningsfond kan ivareta ansvaret for programsatsninger som i dag ivaretas av Forskningsrådet. På denne måten skal forskings- og innovasjonspolitikken i sterkere grad bli forankret i regionale forutsetninger og behov. De regionale

Oppgave – ansvar	Fylkes-kommuner	9-12 regioner	Landsdeler	Vurderinger
				forskningsinstituttene er viktige regionale kompetanseinstitusjoner. Arbeidsgruppen mener større regioner må kunne ivareta ansvaret for å tilføre instituttene grunnbevilgninger.
Forvaltning av skjønnsmidler	X	X	X	De deler av skjønnsmidlene som går til prosjektskjønn (herunder prosjekter til innovasjon, samfunnsutvikling) bør overføres til regionalt folkevalgt nivå for å støtte opp om rollen som regional utviklingsaktør.
Innovasjon Norge	X	X+	X+	Nærings- og fiskeridepartementet har sendt ut forslag om endret eierstruktur og organisering av IN. Spørsmålet om eierskap og organiseringen av Innovasjon Norge må ses i sammenheng med det videre arbeid med kommune- og regionreformen. Nåværende modell synes hensiktsmessig av hensyn til å holde kompetansemiljøene samlet og for å ivareta de internasjonale, nasjonale og de regionale satsningene i én enhet regionalt.
Naturressursforvaltning	X	X+	X++	Det regionale folkevalgte nivå bør få overført forvaltningsansvaret for ressursforvaltningen av regional karakter, herunder kraftkonsesjoner og utnyttelse av mineraler. Tilrettelegging for bruk og vern av naturressursene innebærer prioriteringer og avveininger som bør underlegges politisk styring. Mange av naturressursene er regionale i sin karakter og spesifikke for de ulike deler av landet og bør utnyttes eller bevares i lys av regionale behov og fortrinn. Naturressursforvaltningen bør også ses i nærmere sammenheng med det regionale folkevalgte nivåes øvrige verne- og utviklingsoppgaver. Større folkevalgte regioner vil ha bedre faglige og funksjonelle forutsetninger for å ivareta forvaltningsansvare og flere ressursområder.

Oppgave – ansvar	Fylkes-kommuner	9-12 regioner	Landsdeler	Vurderinger
Bufetats – 2. linje barnevern	X	X+	X+	Viktige prioriteringer innenfor 2 linje barnevernet er ikke underlagt overordnede føringer fra folkevalgt nivå, men ivaretas av Bufetat. Prioriteringene innenfor 2. linjen bør underlegges overordnet folkevalgt kontroll slik modellen er for de hovedansvarlige for barnevernet: Kommunene. Overføring av flere oppgaveområder til kommunene vil forsterke potensial for å se barnevernet i sammenheng som én tjenestekjede og knytte de nåværende 2 linje oppgavene nærmere øvrige kommunale og lokale tjenester. Imidlertid vil det kreve betydelig større kommuner. Et alternativ vil være å legge ansvaret for 2 linjen til regionalt folkevalgt nivå slik situasjonen var før 2004.
Statped – kompetansemiljøer PP-tjeneste				Nåværende ordning med en statlig støttetjeneste for kommuner og fylkeskommuner innebærer at staten innehar betydelige fagmiljøer, til tross for at det er kommunene og fylkeskommunene som har ansvaret for PP-tjenesten til egne elever. I prinsippet mener arbeidsgruppa at Statpeds ressurser og kompetanse bør overføres til kommunene og fylkeskommunene. Samtidig ser arbeidsgruppa at støtte-/og spesialkompetanse innen PPT stiller krav til kompetanse og kapasitet og et betydelig etterspørselsgrunnlag opp mot landsdelsregioner. Imidlertid er arbeidsgruppa klar over at det selv for en så stor institusjon som Statped, har vært nødvendig å fordele oppgaver og spesialområder mellom regionene for å sikre nødvendig spisskompetanse. Arbeidsgruppa ser behov for en nærmere vurdering av ansvaret for Statped og konkluderer ikke

Vedlegg

Fleksibel regional forvaltning/differensiert oppgavefordeling – egenskaper og konsekvenser

I lys av debatten om fremtidig oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene og spørsmålet om videreføring av prinsippet om enhetlig oppgavefordeling, drøftes kort ulike modeller der regionale oppgavene organiseres fleksibelt, dvs. at store og funksjonelle nok kommuner ivaretar nåværende fylkeskommunale og statlige oppgaver. Modellen innebærer differensiert oppgavefordeling. Dersom fylkeskommunale oppgaver legges til store nok kommuner, må det finnes en løsning for ivaretagelsen av oppgaver utenfor disse kommunene. Arbeidsgruppen tilrår ikke denne modellen og mener det regionale folkevalgte nivå fortsatt skal ha tilnærmet like oppgaver og dekke hele regionens areal.

Modellen

Modellen innebærer at store og funksjonelle nok kommuner overtar oppgaver fra fylkeskommunene og staten. I praksis vil det være de store bykommunene (der nåværende omlandskommuner inngår) som vil kunne ha funksjonalitet og innbyggergrunnlag til å overta oppgaver som videregående opplæring og kollektivtransport. Modellen forutsetter altså endringer i kommunestrukturen rundt de store byene.

Argumentet som fremføres for modellen er at den kan gi desentraliseringsgevinster ved at oppgaver flyttes fra fylkeskommunen og staten til kommunene. Eksempler på oppgaver er videregående opplæring, tannhelse, kulturminner og kulturoppgaver. Kommunene blir ansvarlige for en større oppgaveportefølje, med større muligheter for allokering og tilpasninger mellom lokale og nåværende regionale oppgaver, for eksempel et helhetlig opplæringsløp med tilhørende støttetjenester og kulturminnevern og arealforvaltning. Brukerne kan forholde seg et offentlig apparat med potensial for å tilby sammenhengende tjenestekjeder fordi ett nivå har ansvaret for oppgaveområdet. Et eksempel kan være innenfor opplæringsområdet der kommune kan få et totalansvar for barn og unges utdanningsløp, herunder felles PP-tjeneste. En stor del av landets innbyggere vil dermed forholde seg til ett lokalt folkevalgt organ.

Hvordan ivareta regionale oppgaver utenfor bykommunene?

Dersom fylkeskommunale oppgaver legges til nye bykommuner, må det finnes en løsning for ivaretagelsen av oppgaver utenfor bykommunene. Fem hovedmodeller vurderes her:

1. Vertskommunemodell - bykommunen som vert
2. Interkommunalt samarbeid mellom kommunene utenfor bykommunen
3. Videreføring av fylkeskommuner for områder utenfor byene - "restfylke"
4. Landsdelsregioner
5. Statlig ansvar

I de deler av landet som ikke har eller får store bykommuner, kan en videreføring av fylkeskommunen være et alternativ.

1. Vertskommunemodell – bykommunen vert

Modellen innebærer at bykommunene og kommunene utenfor byen samarbeider om fylkeskommunale oppgaver gjennom vertskommunesamarbeid med politisk nemnd etter kommunelovens bestemmelser. Vertskommune med felles folkevalgt nemnd innebærer at kommunene oppretter en felles politisk nemnd med minimum to representanter fra hvert kommunestyre. Det er nemnda (som formelt er del av vertskommunen) som i denne modellen har ansvar for at oppgavene blir løst, men administrativ myndighet kan delegeres administrasjonen i vertskommunen.

Egenskaper og konsekvenser

- Vertskommunemodellen innebærer utbygging av eksisterende organisasjoner i kommunene og gir dermed ikke behov for oppbygging av nye enheter. Vertskommunesamarbeid innebærer formalisering av ansvar for samtlige deltakerkommuner og samtlige kommuner er representert i nemnda.
- Vertskommunemodellen kan oppleves som en ubalansert samarbeidsmodell. Det er vertskommunen som har det løpende ansvar for oppgaven.
- Oppgaveløsning gjennom interkommunalt samarbeid innebærer indirekte demokrati. Politikere i de styrende samarbeidsorganer vil ikke være direkte valgt og prioritere oppgaver også for innbyggere i nabokommuner..

2. Interkommunalt samarbeid mellom kommunene utenfor bykommunen

Modellen innebærer at kommunene som ikke inngår i bykommunen, samarbeider om fylkeskommunale oppgaver. Gitt behov for balansert politisk innflytelse i samarbeidet og bredden i oppgaveporteføljen, kan en organisering av samarbeidet etter samkommuneprinsipper være aktuell. Modellen er lovfestet i kommuneloven. En samkommune er et eget rettssubjekt med egen administrasjon, felles politisk styre oppnevnt av og fra kommunestyrene og finansiert av kommunene. Samkommunen ledes av et samkommunestyre med representanter oppnevnt av og blant kommunestyrenes medlemmer. Det er kommunene som er ansvarlig for finansiering av samkommunen.

Egenskaper og konsekvenser

- Modellen kan resultere i en økning fra 19 til langt flere ansvarlige enheter for fylkeskommunale oppgaver. En oppsplitting kan medføre reduserte fagmiljøer og smådriftsulempen sammenlignet med dagens situasjon.

- Modellen krever koordinering mellom samkommunen og bykommunen i kommune/fylkesoverskridende oppgaveløsning, for eksempel kollektivtransport, veg, næringsutvikling.
- Modellen er fleksibel og legger til rette for å samle interkommunale oppgaver med delegert myndighet under ett politisk styre oppnevnt av og blant kommunestyrene og til én administrasjon. Modellen kan legge til rette for sektorsamordning i det interkommunale rom. Samkommunen er et felles eie mellom deltakerkommunene som kan legge til rette for en balansert politisk og administrativ styringsløsning.
- Oppgaveløsning gjennom interkommunalt samarbeid innebærer indirekte demokrati. Politikerne i de styrende samarbeidsorganer vil ikke være direkte valgt og prioritere oppgaver også for innbyggerne i nabokommuner.

3. "Restfylkeskommunalt" ansvar

Modellen innebærer at fylkeskommunen videreføres med ansvar for regionale oppgaver utenfor byområdene. For fylker som i dag ikke har større byer vil ikke modellen innebære endringer sammenlignet med i dag (for eksempel Sogn og Fjordane og Finnmark).

Egenskaper og konsekvenser

- Dersom fylkeskommunenes grenser videreføres, vil det medføre at innbyggergrunnlaget i "restfylket" vil variere betydelig. For noen av fylkenes del vil innbyggergrunnlaget være betydelig under 100 000 (for eksempel Sør-Trøndelag).
- Samlet kan en slik modell medføre en økning fra 19 til langt flere ansvarlige for enheter for fylkeskommunale oppgaver. Oppsplittingen kan medføre reduserte fagmiljøer og smådriftsulempere sammenlignet med dagens situasjon.
- Modellen krever koordinering mellom fylkeskommune og kommune i kommune/fylkesoverskridende oppgaveløsning, for eksempel kollektivtransport, veg, næringsutvikling.

4. Landsdelsregioner

Modellen innebærer at det etableres store regioner tilnærmet landsdelene som ivaretar fylkeskommunale oppgaver i regioner det ikke er store byer og nåværende statlige oppgaver med krav til et betydelig innbyggergrunnlag. Det vil innebære at landets regioner vil ha ulikt geografisk ansvar.

Egenskaper og konsekvenser

- Landsdelsregionene vil ha et betydelig innbyggergrunnlag for ivaretagelse av statlige og fylkeskommunale oppgaver. Samtidig kan modellen legge til rette for desentralisering av oppgaver til store nok kommuner. Modellen kan samlet legge til rette for betydelig desentralisering av oppgaver.
- Landsdelen vil måtte forholde seg til kommuner med ulikt oppgaveansvar. Avhengig av fremtidig kommunestruktur vil antall kommuner kunne være betydelig og samhandlingsmønsteret kan bli komplekst.
- Modellen krever koordinering mellom landsdel og storbykommunene i kommune/fylkesoverskridende oppgaveløsning, for eksempel kollektivtransport, veg, næringsutvikling.

- En problemstilling som kan reises er knyttet til valg og demokrati. Når det gjelder representasjon til regiontinget vil alle regiontingsrepresentantene ha beslutningsrett over samtlige av regionens oppgaver. I prinsippet er representantene valgt av og for hele regionen uansett bosted. Det innebærer at bykommunenes regiontingsrepresentanter i prinsippet vil ha innflytelse og ansvar for oppgaveløsningen og tilbudet for regionen, samtidig som egen bykommune har ansvaret for mange av de samme oppgavene.

5. Statlig ansvar

Modellen innebærer at staten overtar ansvaret for fylkeskommunale oppgaver utenfor de store byene, for eksempel ved statlige videregående opplæringsenheter eller ved at statens vegregioner tar ansvaret for kollektivtransport. Et regionalt folkevalgt nivå kan ev videreføres i de områder av landet som ikke har store byregioner.

Egenskaper og konsekvenser

- En statlig organisering kan ivareta hensynet til innbyggergrunnlag og en størrelse som gjør at stordriftsfordeler, kompetansekrav og kapasitet og funksjonalitet kan ivaretas.
- Prioriteringene for nåværende fylkeskommunale oppgaver vil ivaretas av tjenestemenn og ikke være underlagt direkte politisk prioritering fra lokale/regionale politikere.
- Etablering av statlig særforvaltning legger ikke til rette for sektorsamordning og regional tilpasning av oppgaver.

Noter til tabell 2.3 Statlig inndeling

ⁱ Inkluderer Asker og Bærum

ⁱⁱ Inkluderer Akershus unntatt Asker og Bærum

ⁱⁱⁱ Omfatter Sunnmøre og Romsdal

^{iv} Omfatter Nordmøre og Nordland sør for Saltfjellet

^v Omfatter Nordland nord for Saltfjellet

^{vi} Oslo kommune ivaretar BUF-etats oppgaver selv med unntak av familievernet.

^{vii} Inkluderer Sør-Troms

^{viii} Inkluderer Nord-Troms og Tromsø