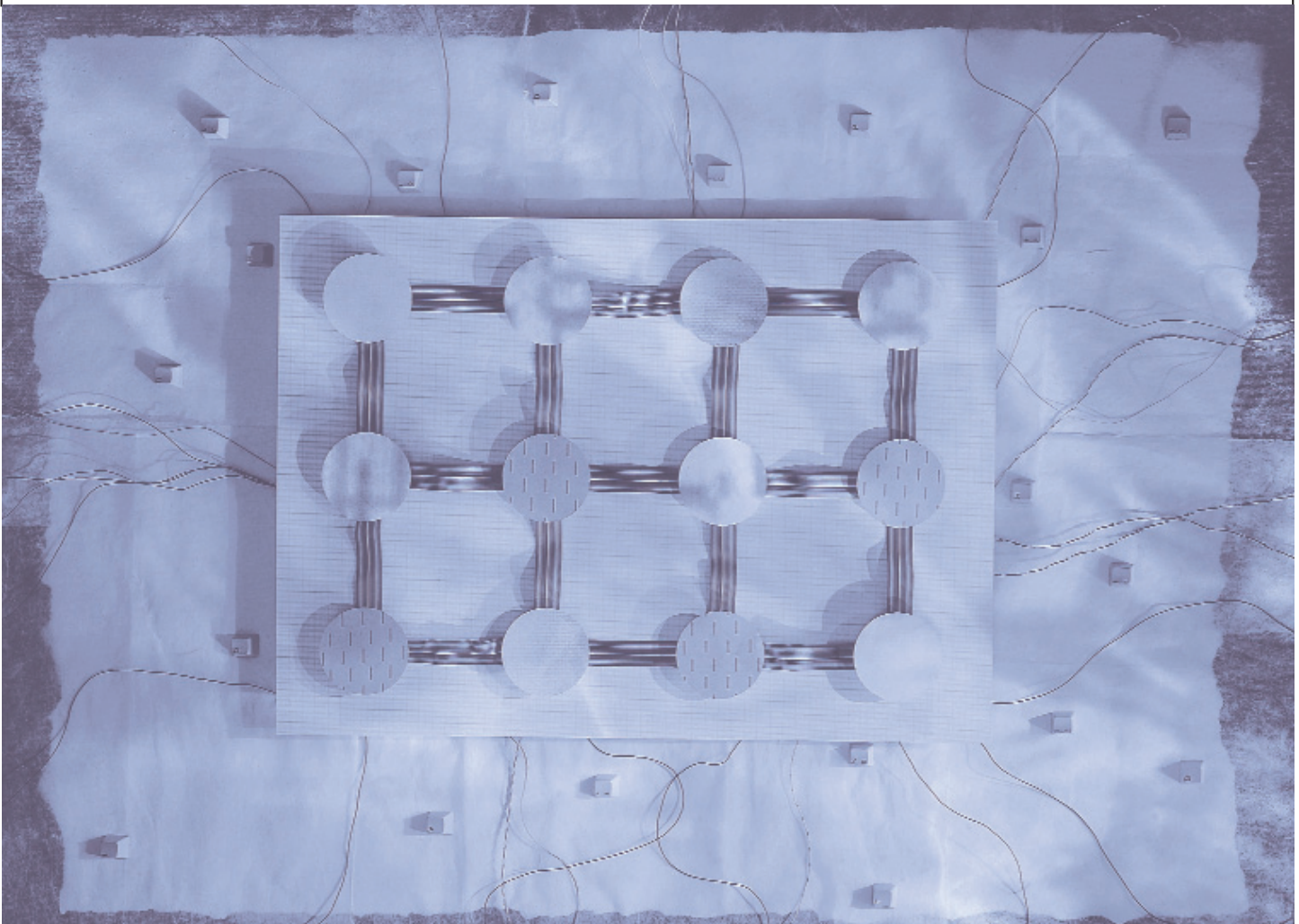




KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Faglig utredning

# Alternativer til dagens fylkeskommune



## Forord

Dagens fylkeskommune er under press; fylkeskommunen har fått redusert legitimitet, dersom en måler dette i form av valgdeltakelse. Etter at fylkeskommunene de siste årene har mistet viktige helse- og sosialtjenester, spørres det om gjenværende oppgaver kan forsvare videreføring av fylkeskommunen som et eget direkte folkevalgt forvaltningsnivå. Det stilles også spørsmål ved om fylkeskommunene er for små til å ivareta viktige regionale utviklingsoppgaver.

I grove trekk kan det sies å være fire forhold som diskuteres i debatten om det regionale nivået; behovet for et mellomnivå, oppgavefordeling, valgordning og geografisk inndeling. Jeg ser det som viktig at Kommunal- og regionaldepartementet bidrar med et faglig grunnlag for denne debatten. Dette dokumentet er utarbeidet for å systematisere en del problemstillinger om det regionale nivået.

*Alternativer til dagens fylkeskommune* omhandler fem ulike modeller for organisering av det regionale nivået. Modellene spenner vidt hva gjelder organisasjonsløsning, valgordning, oppgavefordeling og geografisk inndeling. Innen hver modell diskuteres konsekvenser for blant annet finansiering og lovgivning. Dagens kommunestruktur ligger til grunn for omtalen av modellene. Det foregår imidlertid lokale drøftinger om framtidige inndelingsalternativer for kommunene. Konsekvenser knyttet til en mulig utvikling i retning av større og færre kommuner diskuteres derfor også i de enkelte modellene. Modellene er ment å framstå som likeverdige alternativer. Det vil si at det *ikke* tas stilling til hvilke modeller som måtte være å foretrekke. Dokumentet er, som allerede påpekt, primært et bidrag til den pågående debatten.

Dette dokumentet endrer ikke på tidligere varslede prosesser om vurdering av fylkeskommunen. Kommunal- og regionaldepartementet planlegger våren 2005 å legge fram en stortingsmelding om regionalpolitikken. Denne vil blant annet omfatte en vurdering av fylkeskommunens nye rolle som regional utviklingsaktør. I kommuneproposisjonen, som legges fram våren 2005, vil det gis en generell og helhetlig omtale av status for fylkeskommunens rolle og oppgaver. I neste stortingsperiode vil hele fylkeskommunen, og de pågående forsøk med enhetsfylke og oppgavedifferensiering bli evaluert, og spørsmålet om organisering av regionnivået i Norge vil bli framlagt for Stortinget.

Oslo, oktober 2004



Erna Solberg  
statsråd  
Kommunal- og regionaldepartementet

# Innhold

<b>1</b>	<b>Bakgrunn og formål.....</b>	<b>1</b>
<b>Del 1</b>	<b>Rammer .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Dagens fylkeskommune .....</b>	<b>5</b>
2.1	Innledning.....	5
2.2	Fylkeskommunens plass i styringssystemet .....	5
2.3	Fylkeskommunens oppgaver.....	6
	Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør.....	7
	Videregående opplæring .....	8
	Samferdsel .....	9
	Tannhelsetjenesten.....	12
	Fylkesplanlegging.....	13
	Kultur .....	13
	Kulturminneforvaltning .....	16
2.4	Avgrensning i forhold til statlige oppgaver .....	16
	Universiteter og høyskoler.....	16
	Bygdeutviklingsmidler over Landbruks- og matdepartementets budsjett .....	17
	Spesialisthelsetjenesten .....	17
	Rusomsorg.....	17
	Statlige barne- og familievern.....	18
	Oppgaver som ikke diskuteres .....	19
2.5	Finansiering og økonomiske nøkkeltall .....	19
	Finansiell situasjon .....	20
2.6	Rammevilkår og framtidige utfordringer....	21
	Innbyggernes forventninger og roller.....	21
	Svak finansiell situasjon – knappe inntektsrammer .....	21
	Demografisk utvikling .....	21
	Kompetent arbeidskraft som leverer gode tjenester til brukerne .....	23
<b>3</b>	<b>Debatten om det regionale nivået .....</b>	<b>25</b>
3.1	Innledning.....	25
3.2	Ulike utvalg .....	25

	Christiansen-utvalget .....	25
	Sundsbo-utvalget .....	26
	Hovedstadsutvalget.....	26
	Oppgavefordelingsutvalget .....	26
	Planlovutvalget .....	27
	Effektutvalget .....	27
	Distriktskommisjonen.....	27
	Inntektssystemutvalget .....	27
3.3	Stortingsmeldinger.....	28
	St.meld. nr. 32 (1994-95) <i>Kommune- og fylkesinndelingen</i> .....	28
	St.meld. nr. 31 (2000-2001) <i>Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling</i> .....	28
	St.meld. nr. 19 (2001-2002) <i>Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå</i> .....	28
	St.meld. nr. 31 (2002-2003) <i>Storbymeldingen – om utvikling av storbypolitikk</i> .....	29
3.4	Andre aktuelle dokumenter.....	29
	Regionprosjektet i regi av Kommunenes Sentralforbund.....	29
3.5	Initiativ knyttet til regioninndeling og forsøk med oppgavedifferensiering .....	30
	Initiativ .....	30
	Forsøk med oppgavedifferensiering.....	30
3.6	Om forhold knyttet til regionnivået i andre nordiske land og diskusjonen om regionalisering i EU .....	31
	Danmark .....	31
	Sverige.....	32
	Finland.....	33
	Regionalisering – diskusjonen i EU.....	33
<b>4</b>	<b>Enkelte overordnede problemstillinger .....</b>	<b>35</b>
4.1	Innledning.....	35
4.2	Hensyn og verdier/prinsipper for oppgavefordeling. ....	35
	Hensynet til nasjonale mål.....	35
	Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse .....	37
	Hensynet til brukerne.....	38
4.3	Finansieringsformer.....	39

	Lokale skatter .....	39
	Overføringer .....	40
	Hensyn ved valg av finansieringsmodell .....	41
4.4	Regelverk.....	42
	Fylkeskommunen som administrativ enhet .....	42
	Særlovgivningen.....	43
	Forholdet til de ansatte .....	44
4.5	Valgordninger.....	44
	Indirekte valg.....	44
	Direkte valg .....	45
	Fordeler og ulemper ved de ulike valgordningene .....	45
4.6	Kommunestruktur .....	47
4.7	Interkommunalt samarbeid .....	48
	Ulike interkommunale samarbeidsformer .....	48
	Hvilke oppgaver kan inngå i et interkommunalt samarbeid? .....	51
	Konsekvenser av interkommunalt samarbeid.....	52
	Når er interkommunalt samarbeid hensiktsmessig? .....	52
4.8	Gjennomføring av modellene - tidsperspektiv .....	54
<b>Del II</b>	<b>Modeller for organisering av det regionale nivået.....</b>	<b>55</b>
<b>5</b>	<b>Modell med landsdelsregioner .....</b>	<b>57</b>
5.1	Innledning.....	57
5.2	Oppgavefordeling .....	58
	Helse- og sosialtjenester .....	58
	Videregående opplæring .....	59
	Høyere utdanning .....	60
	Samferdsel .....	60
	Planlegging.....	61
	Kultur .....	61
	Kulturminneforvaltning .....	62
	Næringsutvikling/regional utvikling .....	62
5.3	Finansielle konsekvenser .....	62
5.4	Juridiske konsekvenser .....	63
5.5	Vurdering av modellen .....	64

<b>6</b>	<b>Modell med to forvaltningsnivå .....</b>	<b>67</b>
6.1	Innledning.....	67
6.2	Oppgavefordeling .....	67
	Videregående opplæring .....	68
	Samferdsel .....	69
	Tannhelsetjenesten.....	70
	Planlegging .....	71
	Kultur .....	71
	Kulturminneforvaltning .....	72
	Næringsutvikling/regional utvikling .....	72
6.3	Finansielle konsekvenser .....	73
6.4	Juridiske konsekvenser .....	73
6.5	Vurdering av modellen .....	74
<b>7</b>	<b>Folkevalgt mellomnivå som samarbeidsorgan for kommunene – samarbeidsmodellen .....</b>	<b>77</b>
7.1	Innledning.....	77
7.2	Oppgavefordeling .....	78
	Videregående opplæring.....	78
	Samferdsel .....	78
	Planlegging.....	79
	Kultur .....	80
	Kulturminneforvaltning .....	80
	Næringsutvikling .....	80
	Hva med andre oppgaver? .....	80
7.3	Bo- og arbeidsmarkedsregioner som mellomnivå.....	81
7.4	Finansielle konsekvenser .....	82
7.5	Juridiske konsekvenser .....	83
7.6	Vurdering av modellen .....	84
<b>8</b>	<b>Modell med differensiert organisering av det regionale nivået .....</b>	<b>87</b>
8.1	Innledning.....	87
8.2	Oppgavedifferensiering .....	88
8.3	Finansielle konsekvenser .....	88
8.4	Juridiske konsekvenser .....	89

8.5	Vurdering av modellen .....	89
<b>9</b>	<b>Modell med enhetsfylke.....</b>	<b>91</b>
9.1	Innledning.....	91
9.2	Vurdering av modellen .....	92
<b>10</b>	<b>Oppsummering .....</b>	<b>95</b>
	<b>Vedlegg 1 Fylkeskommunen – et historisk riss .....</b>	<b>97</b>

# Kapittel 1

## Bakgrunn og formål

I dette dokumentet drøftes fem ulike modeller for organisering av det regionale nivået. Fylkeskommunen har i all hovedsak hatt sin nåværende form siden 1976. Enkelte endringer i fylkeskommunens ansvar og oppgaver har riktignok blitt foretatt. Viktigste å nevne er overføring av ansvar for sykehjem og psykisk utviklingshemmede til kommunene i 1988, etableringen av Statens nærings- og distriktsutbyggingsfond (SND) i 1993, samt statliggjøringen av sykehus, barnevern, familievern og rusomsorgen de siste årene. Fylkeskommunen har i dag en mindre rolle som velferdsprodusent enn den hadde i 1976. Derimot har rollen som regional utviklingsaktør kommet mer i fokus og fylkeskommunen har fra 2003 fått ansvar for fordeling av midler til næringsutvikling, interregionalt samarbeid, landsdelssamarbeid, kommunale og regionale næringsfond og tilrettelegging for næringsutvikling.

Det regionale folkevalgte nivået har blitt drøftet i flere offentlige utredninger, senest i St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*. I tråd med hva som tidligere er varslet planlegger Kommunal- og regionaldepartementet våren 2005, å legge fram en stortingsmelding om regionalpolitikken. Denne vil blant annet omfatte en vurdering av fylkeskommunens nye rolle som regional utviklingsaktør. I kommuneproposisjonen, som legges fram våren 2005, vil det gis en generell og helhetlig omtale av status for fylkeskommunens rolle og oppgaver. I neste stortingsperiode skal det gjennomføres en forskningsbasert evaluering av fylkeskommunen.

I den senere tid har debatten om fylkeskommunens rolle og framtid fått økt oppmerksomhet. I grove trekk er det fire forhold som diskuteres; behovet for et mellomnivå, oppgavefordeling, valgordning (direkte eller indirekte) og geografisk inndeling. Kommunal- og regionaldepartementet ser det som viktig å bidra i den pågående debatten, og dette dokumentet er ment å fungere som et faglig innspill i den sammenheng.

Det foreliggende dokumentet består av to deler. Del I omhandler dagens fylkeskommune og debatten om det regionale nivået. Videre drøftes enkelte overordnede og gjennomgående problemstillinger knyttet til den etterfølgende drøfting av ulike modeller for regional organisering.

Del II omhandler fem alternative modeller for organisering av det regionale nivået. Modellene spenner vidt hva gjelder organisasjonsløsning, oppgavefordeling og geografisk inndeling. Innen hver modell diskuteres konsekvenser for blant annet finansiering og lovgivning. Modellene er ment å framstå som likeverdige alternativer. Det vil si at det i dokumentet ikke tas stilling til hvilke modeller som måtte være å foretrekke.



Modellene drøftes med utgangspunkt i følgende felles premisser:

- ❑ Dagens kommunestruktur ligger til grunn. Det er lite som tyder på at det i den nærmeste framtid vil skje sammenslutninger i stort omfang. Det foregår imidlertid lokale drøftinger om sammenslutninger. Konsekvenser av en mulig utvikling i retning av større og færre kommuner diskuteres derfor også i de enkelte modellene.
- ❑ Interkommunalt samarbeid anses som frivillig, slik det også er i dag.
- ❑ Prinsippene for dagens finansiering av kommunesektoren ligger fast, det vil si at rammefinansiering er utgangspunktet.
- ❑ Kommunenes ansvar og oppgaver diskuteres i utgangspunktet ikke. Det vil si at oppgavedrøftingen under hver modell ikke omfatter oppgaver som i dag er et kommunalt ansvar.

Modellene vil i større eller mindre grad ha konsekvenser for fylkesmennesenes oppgaver og organisering, og for øvrig regional stat. Dette er imidlertid ikke tema for dokumentet og konsekvensene for statens regionale organisering er i liten grad beskrevet.

I dag har Oslo en spesiell funksjon som både kommune og fylkeskommune, og denne dobbelfunksjonen vil i utgangspunktet kunne videreføres i alle fem modeller.

# **DEL I**

## **Rammer**

Del I omhandler dagens fylkeskommune og debatten om det regionale nivået. Videre drøftes enkelte overordnede problemstillinger knyttet til drøfting av ulike modeller for regional organisering i del II.



## Kapittel 2

### Dagens fylkeskommune

#### 2.1 Innledning

Dette kapitlet omhandler organisering, finansiering og ansvarsområder for fylkeskommunen slik den ser ut i dag. Videre beskrives enkelte statlige oppgaver som er aktuelle i forbindelse med drøftingen av modellene for det regionale nivået (del II). Ellers berøres utfordringer kommunesektoren står overfor de neste årene. For en historisk gjennomgang av fylkeskommunen, se vedlegg 1.

#### 2.2 Fylkeskommunens plass i styringssystemet

Et forenkelt bilde av det norske styrings- og forvaltningssystemet er at det er satt sammen av to deler; det sentrale styringsverket (med politiske institusjoner som regjering, Storting og sentralforvaltningen, herunder fylkesmannen, og det lokale styringsverket (fylkeskommuner og kommuner).

Norge er en enhetsstat. Det innebærer at all politisk autoritet i ytterste instans har sitt utgangspunkt og sin forankring i regjering og Storting. Fra de sentrale myndigheter skjer det en desentralisering av myndighet til lavere forvaltningsnivåer gjennom alminnelig lovgivning. Grunnloven omtaler ikke kommuner eller det lokale selvstyre. Etter en formell betraktning er lokal myndighet avledet statsmakt, altså rene iverksettende organ for staten.

Det er likevel stor avstand fra de rent formelle statsrettslige betraktninger til den politiske og folkelige vurdering av det lokale selvstyret. Det lokale selvstyret i Norge har en sterk stilling, og representerer noe langt mer enn en form for organisering av det statlige forvaltningsapparat. Kommuner og fylkeskommuner utgjør egne politiske system med egne folkevalgte organer. Helt siden innføringen av formannskapslovene i 1837 har det lokale selvstyret ivaretatt verdier knyttet til deltakelse og innflytelse på beslutninger knyttet til viktige samfunnsoppgaver lokalt. I stedet for å være grunnlovsfestet, er det lokale selvstyret politisk grunnfestet.

Kommuner og fylkeskommuner er både politiske institusjoner og forvaltningsorganer. Formålsparagrafen i kommuneloven av 1992, som angir det lokale selvstyrets formål og rammer, kan sies å fange opp den gjeldende avveining mellom de to perspektivene. Den lyder: *”Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammene av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling”.*

Oppgavefordelingen og dagens kommune- og fylkesinndeling bygger på det såkalte generalistkommunesystemet. Dette systemet innebærer at kommuner og fylkeskommuner har ansvar for et bredt spekter av oppgaver, og det forventes at

samtligte kommuner/fylkeskommuner skal ivareta disse oppgavene på en forsvarlig måte. Uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn, skal kommuner og fylkeskommuner fylle de samme funksjonene knyttet til demokrati, tjenesteproduksjon, rettssikkerhet og lokale utviklingsoppgaver.

Norge er i dag delt inn i 19 fylkeskommuner. Oslo har status både som kommune og fylkeskommune, jf. kommuneloven § 3. Det er stor variasjon fylkeskommunene i mellom hva gjelder antall innbyggere og geografisk størrelse. Utenom Oslo er Akershus størst med over 470 000 innbyggere, mens Finnmark er minst med 74 000 innbyggere. Til gjengjeld er Finnmark størst i geografisk utstrekning, mens Vestfold er minst.

Fylkestinget er det øverste styrende organet i fylkeskommunen. Det er direkte valg til fylkestinget hvert fjerde år. Ved fylkestingsvalget i 2003 var valgdeltakelsen 55,6 prosent.

Kommuneloven gir fylkeskommunene anledning til selv å velge politisk styringsmodell – fylkesutvalgsmodellen eller den parlamentariske modellen. I valgperioden 2003-2007 er majoriteten av fylkeskommunene organisert etter fylkesutvalgsmodellen. Nord-Trøndelag, Hedmark, Nordland og Troms praktiserer den parlamentariske modellen.

I alle fylkeskommuner skal det velges fylkesordfører. I fylkeskommuner uten parlamentarisk styringsform skal det i tillegg ansettes en administrasjonssjef som øverste leder for den fylkeskommunale administrasjon. I fylkeskommuner organisert etter en parlamentarisk modell skal det velges fylkesråd på minimum tre personer som blant annet fungerer som fylkeskommunenes øverste administrative ledelse. Fylkesrådet er parlamentarisk ansvarlig overfor fylkestinget. Kommuneloven gir for øvrig fylkeskommunen stor grad av frihet med hensyn til politisk og administrativ organisering.

## 2.3 Fylkeskommunens oppgaver

Per 1. januar 2004 har fylkeskommunene ansvar for videregående opplæring, tannhelsetjenesten, samferdsel, tilretteleggende næringsutvikling, fylkesplanlegging, kultur og kulturminneforvaltning. Videre har fylkeskommunen en rolle som utviklingsaktør.

**Tabell 2.3.1:** Fordeling av nettodriftsutgifter i 2003, i kroner per innbygger og i andel nettodriftsutgifter i prosent av totale utgifter – foreløpige tall, per mars 2004

	Nettodriftsutgifter i kroner per innbygger	Andel av totale utgifter i prosent
Videregående opplæring	4066	65
Samferdsel	1288	21
Tannhelse	298	5
Administrasjon/fellesutgifter	451	7
Andre oppgaver	156	2
I alt	6259	100

Kilde: SSB

Oppstillingen i tabellen over viser fordeling av nettodriftsutgifter i 2003 på de ulike tjenesteytende sektorene. Barnevern, familievern og rusområdet ble overtatt av staten og kommunene fra 1. januar 2004, og er derfor ikke med i oversikten. Videregående opplæring er den største oppgaven, og nærmere 65 prosent av de totale nettodriftsutgiftene ble brukt innen denne sektoren.

### **Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør**

I St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* framheves fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Fylkeskommunene er gitt en mer sentral rolle som pådriver og initiativtaker for å møte utfordringer knyttet til den regionale utviklingen. Konkret skal fylkeskommunene ha ansvar for å etablere møteplasser, etablere og lede regionale partnerskap, sette dagsorden og identifisere problemstillinger knyttet til regional utvikling, inngå i nettverk og ha dialog med brukergrupper. Sentrale aktører å samarbeide med vil kunne være statlige etater, kommuner, utdannelseinstitusjoner, frivillige organisasjoner og næringsliv. Rollen som regional utviklingsaktør er nært knyttet til fylkeskommunens planansvar og oppgaver innenfor eksempelvis videregående opplæring, samferdsel, kultur, folkehelsearbeid og ikke minst næringsutvikling.

For å styrke fylkeskommunenes rolle som utviklingsaktør ble hoveddelen av de regional- og distriktspolitiske virkemidlene på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett desentralisert til fylkeskommunene fra 2003. Den økonomiske rammen som fordeles mellom fylkeskommunene på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett til regional- og distriktspolitikk, er i 2004 på 1 090 millioner kroner. På bakgrunn av prosesser i partnerskapene foretar fylkeskommunene fordeling av midlene til Innovasjon Norge<sup>1</sup> (IN) ved distriktskontorene, kommunale og regionale næringsfond, landsdelssamarbeid, interregionale programmer og til tilrettelegging for næringsvirksomhet. Fylkeskommunene er selv hovedaktør for det siste området.

Hovedaktøren for de bedriftsrettede virkemidlene er IN. Fylkeskommunene har inngått partnerskapsavtaler med IN, som regulerer samarbeidsforholdet mellom de to aktørene; hvordan INs rolle som premissleverandør skal utøves og hvordan føringer fra fylkeskommunene skal følges opp. Flere fylkeskommuner har også inngått samarbeid med Norges forskningsråd, for på denne måten forsøke å bidra til at forskningsrådets aktivitet i større grad forankres i fylkene.

Begrunnelsen for at rollene som bestiller og operatør for de bedriftsrettede virkemidlene er skilt mellom fylkeskommunene og IN er blant annet et ønske om å skape avstand mellom politisk nivå og avgjørelsen i enkeltsaker. Skillet skal sikre at politiske motiver ikke ligger bak avgjørelsen i enkeltsaker.

Fylkeskommunenes oppgaver knyttet til næringsutvikling er ikke lovfestet.

---

<sup>1</sup> Innovasjon Norge ble etablert 1. januar 2004. Selskapet eies av staten og er et resultat av sammenslåingen av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Norges eksportråd, Norges turistråd og Statens veiledningskontor for oppfinnere. Enheten skal fokusere på nyskaping og på sammenhengene mellom innovasjon og internasjonal konkurransevne, teknologi og kunnskap.

## Videregående opplæring

Rammene for fylkeskommunenes ansvar er lagt i opplæringsloven. Kjernevirksomheten er knyttet til skoledrift, fagopplæring i arbeidslivet og voksenopplæring. Innenfor disse områdene har fylkeskommunen ansvar for opplæring for ungdom og voksne med rett til videregående opplæring.

Ansvar for skoledrift omfatter i tillegg til ordinære driftsoppgaver også faglig pedagogisk utviklingsarbeid, sosialpedagogisk og spesialpedagogiske tiltak og tjenester, eksamensavvikling for sentralgitte prøver, sistnevnte i samarbeid med fylkesmannen (utdanningsavdelingen). Videre omfatter ansvaret utarbeiding, avvikling og sensurering av alle lokalgitte eksamener, etterutdanning av lærere, og kvalitetssikring av opplæringen.

All ungdom i alderen 16 til 19 år har lovfestet rett til tre års videregående opplæring som skal føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller kompetanse på lavere nivå. Fylkeskommunen har lovfestet plikt til å følge opp ungdom mellom 16 og 19 år som ikke er under opplæring eller i arbeid.

Fylkeskommunen har plikt til å tilby videregående opplæring til voksne født før 1. januar 1978. Denne retten er knyttet til de som ikke tidligere har fullført videregående opplæring. Fylkeskommunen har også ansvar for videregående opplæring i fengsel.

All ungdom med inntaksrett har krav på inntak på ett av tre alternative grunnkurs (studieretninger) som de har søkt på, og til to års videre opplæring som bygger på grunnkurset. Det er et utstrakt samarbeid fylkeskommunene i mellom om kjøp og salg av elevplasser for å kunne tilby den opplæringen som elevene forventer.

I samarbeid med 20 000 bedrifter har fylkeskommunene ansvar for opplæring i bedrift i 250 ulike fag. Ansvar for fagopplæringen omfatter godkjenning av alle lærebedrifter og alle lærekontrakter, utbetaling av alle tilskudd til bedriftene, avvikling av fagprøver, oppnevning av prøvenemnder og fagutvalg, og oppfølging og kvalitetssikring av opplæringen i bedriftene.

Elever som har rett til spesialundervisning, har rett til videregående opplæring i inntil to år ekstra når eleven trenger det i forhold til opplæringsmålene for den enkelte. Retten gjelder også for elever som har rett til opplæring i og på tegnspråk eller rett til opplæring i punktskrift.

Videregående opplæring blir i hovedsak finansiert gjennom de frie inntektene til fylkeskommunene. Over Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett bevilges tilskudd til særskilte tiltak i videregående opplæring. Eksempler på tilskuddsberettigede tiltak er; opplæring for språklige minoriteter i videregående opplæring, bedrifter som tar inn lærlinger med spesielle behov, internasjonale utdanningsprogrammer og opplæring innenfor kriminalomsorgen.

Lov om fagskoleutdanning trådte i kraft 20. juni 2003 og gjelder for den som tilbyr fagskoleutdanning, og som har eller søker om godkjenning av slik utdanning. Loven vil etablere et nytt felt innenfor det norske utdanningssystemet og synliggjøre

fagskoleutdanningen som et kortere, fleksibelt og mer yrkesrettet alternativ til høyere utdanning ved universitet og høyskoler. Fagskoleutdanning bygger på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse med varighet tilsvarende minimum et halvt år og maksimum to år på heltid.

Hva skjer i videregående opplæring (2003) :

- I alt er 205 385 elever og læringer i videregående opplæring. Av disse er 148 616 mellom 16 og 19 år .
- I alt 95,2 prosent av elevene går i fylkeskommunale skoler, de øvrige går i hovedsak i private skoler.
- I alt 89,6 prosent av 16-19 åringene i landet, utenom Oslo, går i videregående opplæring.
- Størst andel av 16-19 åringene i fylket i videregående opplæring hadde Nord-Trøndelag med 91,7 prosent. Lavest andel hadde Finnmark og Oslo med henholdsvis 82,6 og 87 prosent.
- I alt 49,4 prosent av elevene på landsbasis går i allmennfaglig studieretning, 48,7 prosent går i yrkesfaglig studieretning og to prosent i teknisk fagskole.
- I Oslo er det flest elever på allmennfaglig studieretning (63 prosent), mens Oppland har høyeste andel elever i yrkesfaglig studieretning (56 prosent).
- I alt 5,6 prosent av alle elever i landet hadde minoritetspråklig bakgrunn.
- I gjennomsnitt kostet en elev om lag 54 000 kroner. På allmennfaglig studieretning var gjennomsnittsutgiften 43 400 kroner, mens tilsvarende for en yrkesfagelev var 63 800 kroner.
- Dyrest var elevene på studieretning for naturbruk med 123 400 kroner per elev.
- Gjennomsnittstørrelsen på skolene var 346 elever. Størst er skolene i Vestfold med gjennomsnittlig 632 elever. Minst er skolene i Finnmark med 249 elever.
- I alt 20 prosent av skolene hadde færre enn 100 elever. Høyest andel skoler med få elever hadde Østfold (33,3 prosent), mens lavest andel hadde Troms (5 prosent).

Kilde: SSB

## Samferdsel

Etter plan- og bygningsloven har fylkeskommunene et overordnet ansvar for samferdselsplanleggingen i fylket. Fylkesplanene utgjør en viktig del av grunnlaget for utarbeidelsen av stortingsmeldingen Nasjonal transportplan, samtidig som fylkesplanene må ta hensyn til føringer som gis i Nasjonal transportplan. For å sikre fylkeskommunal medvirkning i den nasjonale planprosessen ble fylkeskommunene invitert til å utarbeide strategiske analyser på fylkesnivå/regionalt nivå i arbeidet med Nasjonal transportplan (St.meld. nr. 24 (2003-2004) *Nasjonal transportplan 2006-2015*). Den fylkeskommunale deltakelsen i de nasjonale planprosessene er i likhet med planprosessen for øvrig, gjenstand for evalueringer for å finne forbedringspunkter.



Samferdsel på fylkesnivå er en sammensatt tjeneste og består av ansvar for fylkesveger og kollektivtrafikk. Kollektivtilbudet består av båtruter, bussruter, sporvogn og forstadsbane.

Det offentlige vegnettet er tredelt, og består av riksveger, fylkesveger og kommunale veger, jf. vegloven. Myndighetsutøvelsen følger denne tredelingen. Staten bærer utgiftene til felles vegadministrasjon i fylkene. Fylkeskommunen har finansieringsansvar for planlegging, bygging, utbedring, vedlikehold og drift av fylkesveger. I tillegg skal fylkeskommunens prioriteringer av øvrige riksveger, med bakgrunn i gitte drøftinger, tillegges avgjørende vekt.

Det er fem statlige regionvegkontorer som er direkte underordnet Vegdirektoratet i saker som gjelder administrative forhold, riksveger og generelle veg- og vegtrafikkspørsmål. Regionvegkontorene er underordnet fylkeskommunen i saker som gjelder fylkesveger. Regionvegkontorene forestår utbygging, drift, vedlikehold og forvaltning av riks- og fylkesvegnettet, samt følger opp den trafikkmessige bruk av dette vegnettet. Det er regionvegkontorene som utreder behov for tiltak på riks- og fylkesvegnettet.

Selve utbyggingen av vegnettet, samt drift og vedlikehold er konkurranseutsatt<sup>2</sup>. Statens vegvesen som myndighetsorgan har bestillerrollen.

På jernbanesiden har Infrastrukturdivisjonen i Jernbaneverket ansvaret for koordinering av all virksomhet knyttet til drift, vedlikehold og bygging av infrastruktur. Divisjonen omfatter fra 1. januar 2004 tre regioner. Trafikkdivisjonen har ansvaret for trafikkstyring på nettet og består av fire trafikkområder.

Samferdselsdepartementet og NSB AS har inngått en rammeavtale for statlig kjøp av persontransporttjenester som gjelder for perioden 2003-2006. Den omfatter toggruppene nærtrafikk, intercitytrafikk, samt region- og lokaltog. Statens kjøp av nærtrafikk- og intercitytjenester er hovedsakelig begrunnet ut i fra miljø- og arealmessige fordeler ved avlastning av vegnettet rundt de store byene og de mest folkerike strøkene i det sentrale Østlandsområdet.

Fylkeskommunen har ansvar for lys som påvirker trafikksikkerheten og framkommeligheten langs fylkesvegene. Kommunene er ansvarlig for veglys som påvirker trivselen i den enkelte kommune.

Fylkeskommunen har etter lov av 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova) et lovpålagt ansvar for å fastlegge overordnede rammer for kollektivdriften slik som offentlige tilskudd, takstnivå, dekning og frekvens av ulike strekninger, samt fordeling av løyver. I henhold til yrkestransportlova er fylkeskommunen løyvemyndighet i forhold til lokale buss- og

---

<sup>2</sup> Mesta AS er en aktør i dette markedet. Mesta AS er et aksjeselskap fullt ut eid av staten ved Samferdselsdepartementet. Selskapet omfatter all virksomhet som tidligere var organisert under Statens vegvesen, produksjon. Mesta AS har forretningsområdene drift, anlegg og asfalt- og materialproduksjon. Mesta er delt inn i tre regionskontorer. Hver region er delt inn i distrikter, totalt 17.

båtruter, samt persontransport med motorvogn utenfor rute og godstransport med motorvogn. Mange fylkeskommuner har valgt å etablere fylkeskommunale administrasjonsselskaper for å ivareta oppgaver knyttet til kollektivtrafikken. Selskapenes primæroppgave er å bestille og samordne kollektivtrafikkjenester fra transportselskaper. Lokal jernbane ligger utenfor fylkeskommunens virkeområde. Der hvor fylkeskommunen yter tilskudd til lokal jernbane innen et fylke, har den imidlertid myndighet til å godkjenne ruteplaner og takster.

Fylkeskommunene har videre ansvar for investering i og vedlikehold av infrastruktur for kollektivtrafikk i tilknytning til fylkesveger (kollektivfelt, busslommer, leskur etc.), men det er de statlige regionvegkontorene som ivaretar de praktiske oppgavene (planlegging av bygging, drift og vedlikehold) i tilknytning til dette.

Fylkeskommunene har det administrative og økonomiske ansvaret for spesialtransport for funksjonshemmede (tt-tjenesten). TT-tjenesten er ikke rettighetsbasert, og det er kommunene som har ansvar for å velge ut brukere til tt-ordningen. For de fleste fylkeskommuner innebærer dette i praksis refusjon av transportkostnader ved bruk av drosje eller spesialbiler.

I samråd med kommunene har fylkeskommunene også hovedansvaret for å organisere skoleskyssen, jf. opplæringsloven. For funksjonshemmede elever skal fylkeskommunen uansett veglengde sørge for skyss og finansiere denne fullt ut. Dersom elever får skyss til grunnskolen på grunn av farlig skoleveg, er det kommunen som skal organisere skyssen og stå finansielt ansvarlig.

Samferdsel – tjenesteproduksjonen i 2002:

- Over 276 millioner bilrutereiser (bussturer unntatt ekspressbussene) ble foretatt (eller 61 turer per innbygger). Av disse var om lag 37 prosent skolereiser.
- I alt ble det foretatt 9,5 millioner reiser med fylkesvegfergene og båtrutene.
- Det ble foretatt 102 millioner reiser med sporvogn og forstadsbanene, de fleste i Oslo, der hver innbygger foretok nesten 200 reiser hver med trikk eller bane.
- Det ble foretatt om lag 2,8 millioner transportreiser for funksjonshemmede. Ordningene ble brukt av om lag 114 000 brukere som i snitt fikk 25 turer hver.
- Bilrutene kjørte i alt nesten 250 millioner vognkilometer og båt og ferjerutene seilte 7,5 millioner kilometer.
- Fylkeskommunene bruker om lag 20 prosent av inntektene sine til samferdsel.

Kilde: SSB

## Tannhelsetjenesten

Tannhelsetjenesten reguleres gjennom lov om tannhelsetjenesten. Fylkeskommunen har ansvar for den offentlige tannhelsetjenesten og for samordning av den offentlige tannhelsetjenesten og privat sektor.

Den offentlige tannhelsetjenesten skal organisere forebyggende tiltak for hele befolkningen og gi regelmessig oppsøkende tilbud til:

- ❑ barn og ungdom fra fødsel til og med det året de fyller 18 år
- ❑ psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon
- ❑ grupper av eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie
- ❑ ungdom som fyller 19 år eller 20 år i behandlingsåret
- ❑ andre grupper som fylkeskommunen har vedtatt å prioritere

Den offentlige tannhelsetjenesten kan i tillegg yte tjenester til voksent betalende klientell etter fylkeskommunens bestemmelser.

Tannhelsetjenester som følger av loven kan gis enten av fylkeskommunens ansatte eller av privatpraktiserende tannlege som har inngått avtale med fylkeskommunen.

I forbindelse med behandling av Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) *Om lov om helseforetak m.m.* og høringsnotat om statens overtakelse av spesialisthelsetjenesten ble framtidig forankring av tannhelsetjenesten omtalt. På bakgrunn av merknader fra høringsinstanser og Stortinget ble det besluttet å vurdere organisering og drift for den offentlige tannhelsetjenesten på et senere tidspunkt. I mars 2004 oppnevnte Kongen i statsråd et utvalg som skal vurdere det offentlige engasjementet i tannhelsetjenesten. Utvalget skal foreslå nødvendige lovendringer som ivaretar de ulike forslagene. Utvalget har frist for å avgi sin utredning 1. mai 2005.

Fylkeskommunale tannhelsetjenester til prioriterte grupper, KOSTRA-tall for 2003:

- I alt 57,1 prosent av alle prioriterte personer med rett til tannhelsetjenester var undersøkt/behandlet i løpet av året.
- Det er store fylkesvise variasjoner i antall personer under tilsyn og/eller som er undersøkt/behandlet.
- Flest barn og unge (3-18 år) og psykisk utviklingshemmede ble undersøkt/behandlet, og færrest grupper eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie ble undersøkt/behandlet i den offentlige tannhelsetjenesten i løpet av 2003.

Kilde: SSB

## **Fylkesplanlegging**

Fylkeskommunene har etter plan- og bygningsloven hovedansvaret for at det innenfor fylkets område utføres en løpende fylkesplanlegging. Fylkesplanen har ikke direkte rettsvirkning, men skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. Dersom det er aktuelt å fravike fylkesplanens forutsetninger innen statlige virksomhetsfelter, skal dette tas opp med fylkesmennene.

Fylkesplanleggingen skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket. Fylkesplanen skal bestå av mål og langsiktige retningslinjer for utviklingen i fylket. Videre skal planen inneholde et samordnet handlingsprogram for de statlige og fylkeskommunale sektorenes virksomhet som angir hvordan målene skal oppfylles. I spørsmål som har virkning utover den enkelte kommunes grenser eller som den enkelte kommune ikke kan løse innenfor sitt område, skal fylkesplanen fastlegge retningslinjer for bruk av areal og naturressurser, eksempelvis innen friluftslivet, jf. friluftslivsloven. Det kan utarbeides delplaner for bestemte virksomhetsområder eller grupper av tiltak i fylkesplanleggingen.

Fylkeskommunen skal ha et løpende samarbeid med kommunene og med offentlige og private organisasjoner i fylket, samt andre som har særlig interesse i fylkesplanarbeidet.

Etter plan- og bygningsloven skal fylkeskommunene gi kommunene planfaglig hjelp og rettleiding så langt dette er mulig. Medvirkning fra fylkeskommunene (og eventuelt fagmyndigheter på regionalt nivå for øvrig) kan skje gjennom formidling av nasjonale og regionale retningslinjer, gjennom faglige råd og merknader, blant annet med bakgrunn i vedtatt fylkesplan/fylkesdelplan.

Fylkeskommunen kan fremme innsigelse til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Innsigelse tas i bruk når en mener at kommunens planforslag er i strid med nasjonale eller regionale interesser. Innsigelsessaker mellom kommune, fylkeskommune og/eller statlig sektormyndighet skal sendes til mekling hos fylkesmannen. Dersom dette ikke fører fram skal saken oversendes til behandling i Miljøverndepartementet for avgjørelse.

## **Kultur**

Staten har ansvaret for en overordnet nasjonal politikk på kulturområdet. Samtidig bygger sentrale deler av kulturpolitikken på et lokalt engasjement og ansvar. Dette utøves av fylkeskommuner, kommuner og frivillige organisasjoner. Den lokale aktiviteten på kulturfeltet er i liten eller ingen grad lovregulert.

Fylkeskommunenes engasjement på kulturområdet dreier seg dels om selvdefinerte oppgaver og funksjoner, og dels om medansvar for oppgaver som er forankret på statlig nivå. Dette gjelder blant annet driftstilskudd til region-/landsdelsinstitusjoner og knutepunktinstitusjoner og forskjellige tilskuddsordninger. På enkelte områder er oppgavene desentraliserte, og tidligere øremerkede statlige tilskudd er lagt inn i de generelle overføringene fra staten til fylkeskommunene. Blant annet ble det statlige

tilskuddet til formidling av billedkunst og kunsthåndverk innlemmet i inntektssystemet fra 2001. Dette var tilskudd til fem landsdelsinstitusjoner og 13 regionale kunstsentre. Finansieringsansvaret for de fleste museene er fortsatt delt mellom staten og regionene, men finansieringsordningen er endret fra og med 2004. Tidligere øremerket statstilskudd til fylkeskommunene til drift av museer er erstattet av en ordning med statstilskudd direkte til museer som inngår i et nytt nasjonalt nettverk som er under etablering og oppbygging.

Fylkeskommunenes frie inntekter benyttes blant annet til stipender, driftstilskudd til festivaler og kulturaktiviteter av regional karakter.

Det er inngått avtaler mellom Kultur- og kirkedepartementet, fylkeskommuner og kommuner om deling av ansvaret for offentlig driftstilskudd til 29 institusjoner innen områdene scenekunst, musikk, billedkunst og museum. For 16 region-/landdelsinstitusjoner for scenekunst og musikk, er fordelingsnøkkelen 70/30 mellom staten og regionen<sup>3</sup>. For knutepunktinstitusjonene, som favner om museum, først og fremst innenfor billedkunst, og noen festspill, i alt 13 institusjoner, er fordelingsnøkkelen 60/40 mellom staten og regionen. For Nord-Norge er fordelingsnøkkelen 70/30. Det er ulikt fra institusjon til institusjon hvordan den regionale delen fordeler seg mellom fylkeskommunalt og kommunalt tilskudd.

Skolekonsertene gjennomføres i samarbeid med fylkeskommunen, Rikskonsertene og fylkesmannsembetet. Flere fylkeskommuner har etablert egne musikkjenester som blant annet produserer skole- og barnehagekonserter, kurs og seminarer for skoler og det frivillige kulturlivet i fylket, og deltar i samarbeidsprosjekt med andre profesjonelle aktører. Noen fylkeskommuner har også etablert ordninger med regionale scenekunstinstruktører.

I løpet av de siste årene har flere fylkeskommuner laget egne formidlingsstrategier for ulike kunst og kulturuttrykk. Dette arbeidet får statlig tilskudd gjennom det nasjonale tiltaket *Den kulturelle skolesekken*<sup>4</sup>.

Gjennom lov om folkebibliotek har fylkeskommunene ansvar for fylkesbibliotekene. Fylkesbiblioteket har ansvaret for fjernlånevirkningen og organiseringen av lånesamarbeidet mellom bibliotekene, og kan gjøre avtaler om bibliotekdrift med en eller flere kommuner. Det skal videre være et organisert samarbeid mellom fylkesbiblioteket og skoleledelsen i fylkeskommunene.

Med hjemmel i arkivloven, har alle fylkeskommuner en arkivplikt med et tilhørende forskriftsfestet krav om en depotordning for egne historiske arkiver. Flere fylkeskommuner har i den forbindelse etablert egne fylkesarkiv.

---

<sup>3</sup> Begrepet region kan her ha varierende innhold. Det kan være tale om én eller flere fylkeskommuner, og det kan være tale om en kombinasjon av fylkeskommune og kommune, eventuelt også flere kommuner.

<sup>4</sup> Den kulturelle skolesekken er et samarbeidstiltak mellom Kultur- og kirkedepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet. Målet er å trygge et profesjonelt kulturtilbud til elever i grunnskolen og legge til rette for at elevene lettere skal få tilgang til, gjøre seg kjent med og få et positivt forhold til kunst- og kulturuttrykk av alle slag.

Fylkeskommunene er ansvarlig for å foreta detaljfordelingen av spillemidler til utbygging og rehabilitering av anlegg for idrett og fysisk aktivitet i kommunene<sup>5</sup>. Fylkeskommunen følger de prosedyrer og krav for behandling av søknader som Kultur- og kirke departementet har fastsatt. Fylkes- og kommuneplanlegging nyttes aktivt på feltet idrett og fysisk aktivitet.

Ellers foretar fylkeskommunene detaljfordelingen av midler som stilles til disposisjon til lokale og regionale kulturbygg<sup>6</sup>. Ved behandling av St.meld. nr. 48 (2002-2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014* sluttet Stortinget seg til forslaget om en ny desentralisert ordning for tilskudd til kulturhus og en ny ordning for tilskudd til regionale møteplasser og formidlingsarenaer for kultur, jf. Innst. S. nr. 155 (2003-2004). Den desentraliserte tilskuddordningen skal tilføre om lag 40 prosent av den delen av spillemiddeloverskuddet som skal benyttes til kulturbygg. Ordningen trer i kraft ved fordelingen av tilskudd i 2005. Forvaltningen av tilskuddsordningen vil bli delegert fylkeskommunene.

Fylkeskommunene skal være rådgivere overfor kommuner som ikke har ressurser til spesialkompetanse innen bibliotekjeneste og allmennkultur.

Nøkkeltall for kulturfeltet:

- I 2000 hadde fylkeskommunene i underkant av 686 millioner kroner i netto driftsutgifter til kulturformål. Til sammenlikning var kommunenes samlede netto driftsutgifter til kulturformål om lag 4,7 milliarder kroner, og utgifter over daværende Kulturdepartementet sitt budsjett om lag 3,5 milliarder kroner (SSB 2000). Fylkeskommunene stod for ca. 8 prosent av de samlede offentlige kulturutgiftene. Brutto driftsutgifter til kultur i 2000 i fylkeskommunene var 1 356 millioner kroner, altså om lag det dobbelte av netto driftsutgiftene.
- De største utgiftspostene for fylkeskommunene var kunst og kunst- og kulturformidling (26 prosent.) og kulturvern/museum (25 prosent).
- I 2002 hadde syv fylkeskommuner en egen selvstendig, administrativ kulturetat, mens de andre hadde organisert kulturfeltet på andre måter.

Kilde: SSB

---

<sup>5</sup> Med hjemmel i kgl. res. av 3. april 1987 om fordeling av overskuddet i Norsk Tipping A/S til idrettsformål, bemyndiget Kultur- og vitenskapsdepartementet (nå Kultur- og kirke departementet) fylkeskommunene til å foreta detaljfordelingen av de spillemidler som hvert år stilles til disposisjon for utbygging og rehabilitering av anlegg for idrett og fysisk aktivitet. Årlig sender fylkeskommunene inn en oversikt til departementet over innkomne og godkjente søknader om utbygging og rehabilitering av anlegg for idrett og fysisk aktivitet i kommunene. På dette grunnlaget fastsetter departementet rammene for de beløp fylkeskommunene kan få til fordeling. Fylkeskommunene fordeler det tildelte beløp.

<sup>6</sup> Fylkeskommunene fordeler tilskuddsmidler avsatt til lokale kulturbygg, mens departementet fordeler tilskudd til regionale kulturbygg.

## **Kulturminneforvaltning**

Kulturminneloven har som formål å verne kulturminner og kulturmiljøer som er en del av den nasjonale kulturarv og identitet og er ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Kulturminner er alle menneskelige spor etter menneskelig virksomhet i det fysiske miljø.

Fylkeskommunen har ansvar for kulturminneforvaltning på regionalt nivå og utøver forvaltningsmyndighet etter kulturminneloven. Dette omfatter blant annet myndighet i forhold til automatisk fredete og vedtaksfredete kulturminner. Andre viktige oppgaver gjelder registrering, skjøtsel og formidling. Fylkeskommunen skal forberede fredningsaker for Riksantikvaren og regjeringen.

Fylkeskommunen har en rådgivende funksjon overfor kommuner og sektorer knyttet til kulturminner. Fylkeskommunen skal dessuten ivareta de samlede kulturminneverdiene etter plan- og bygningsloven og andre sektorers virkefelt med hjemmel i blant annet delegert myndighet etter kulturminneloven.

## **2.4 Avgrensning i forhold til statlige oppgaver**

Som det er presisert innledningsvis er det oppgaver som i dag er helt eller delvis forankret hos fylkeskommunen og/eller oppgaver som er et statlig ansvar som drøftes i forbindelse med vurdering av ansvars- og oppgaveplassering i de ulike modellene. Ikke alle statlige oppgaver er relevant å diskutere i den sammenheng. Nedenfor beskrives de statlige oppgavene som er vurdert som aktuelle. Videre gis det en begrunnelse for at noen statlige oppgaver ikke vurderes som hensiktsmessig å drøfte i modellene.

### **Universiteter og høyskoler**

Staten har ansvaret for utdanning på universitets- og høyskolenivå. Virksomheten ved universiteter og høyskoler er regulert i lov om universiteter og høyskoler (trådte i kraft 1. januar 1996).

Høyere utdanning tilbys i dag ved 4 universiteter, 6 vitenskapelige høyskoler/to kunsthøgskoler og 26 statlige høyskoler. Til sammen er det i dag ca. 170 000 studenter (inklusive om lag 17 000 studenter ved private høyskoler). Styret er det øverste organ ved institusjonen. Det har blant annet ansvar for at den faglige virksomheten holder høy kvalitet og for at institusjonen drives effektivt og i overensstemmelse med de lover, forskrifter og regler som gjelder og de rammer og mål som gis av overordnet myndighet. Institusjonene selv nominerer åtte styremedlemmer. Departementet oppnevner imidlertid styret på fritt grunnlag. I dag er det slik at rektor ved institusjonen er styreleder. Det ligger imidlertid et forslag i Stortinget om at en av de fire eksterne styremedlemmene skal være styreleder.

Samordna opptak (SO) er et serviceorgan for universiteter og høyskoler i deres opptak av studenter til høyere grunnutdanning. Samordna opptak er faglig underlagt et styre oppnevnt av Utdannings- og forskningsdepartementet.

Kvalitetsreformen ble vedtatt i Stortinget i juni 2001. Grunnlaget for reformen ble lagt av Mjøs-utvalget og i St.meld. nr. 27 (2000-2001) *Gjør din plikt krev din rett*. I reformen ble det fokusert på tre aspekter ved høyere utdanning: Kvaliteten på forskning og

utdanning skulle bli bedre, intensiteten på utdanningen skulle økes og internasjonaliseringen skulle forsterkes. Fra høsten 2003 ble de faglige, økonomiske og organisatoriske hovedelementene ved reformen satt i gang. I det nye finansieringssystemet for statlige universiteter og høyskoler (bortsett fra kunsthøyskolene) er det lagt mer vekt på resultatbasert finansiering enn tidligere, det samme gjelder forskningsbevilgningene. Gjennom reformen er også høyskolene gitt mulighet til å tilby master- og forskerutdanning. Dersom høyskolen kan tilby fem godkjente masterutdanninger og fire forskerutdanninger kan den få universitetsstatus. Det har også vært et mål at kvalitetsreformen skal bidra til å styrke samspillet med næringslivet ved å utvikle kurs og utdanninger som dekker næringslivets behov for kompetanse, og å utvikle etter- og videreutdanningstilbud.

### **Bygdeutviklingsmidler over Landsbruks- og matdepartementets budsjett**

Bygdeutviklingsmidlene (BU-midlene) skal bidra til lønnsom næringsutvikling innenfor og i tilknytning til landbruket. Fylkesmannsembetene forvalter bygdeutviklingsmidlene til utredning og tilrettelegging. Det er inngått samarbeidsavtaler mellom fylkesmennene og Innovasjon Norge, som forvalter de bedriftsrettede bygdeutviklingsmidlene. Samarbeidsavtalene skal klargjøre utveksling av kompetanse mellom organisasjonene, gråsoner i tilknytning til satsing på felles prosjekter og hvordan en skal se bygdeutviklingsmidlene til utredning og tilrettelegging i sammenheng med de bedriftsrettede bygdeutviklingsmidlene. Fylkesmennene samarbeider også nært med fylkeskommunene i arbeidet med fylkesplan, fylkesdelplan(er) og regionale utviklingsprogram for å sikre at landbruksinteressene ivaretas.

Fra 1. januar 2004 satt Kommunal- og regionaldepartementet og Landbruksdepartementet<sup>7</sup> i gang forsøk med forvaltning av bygdeutviklingsmidler i regi av to regionråd. Målet er å bidra til forenkling og effektivisering av forvaltningen av BU-midlene, økt brukerorientering og lokaldemokrati og mer forpliktende interkommunalt samarbeid.

### **Spesialisthelsetjenesten**

Staten overtok ansvar for spesialisthelsetjenesten fra 2002. Sykehusdriften er organisert i fem helseregioner. Etter omorganiseringen har ikke fylkeskommunene lenger oppgaver innenfor helsetjenestens område utover forebyggende folkehelsearbeid.

Tilsynet med helsetjenesten på regionalt nivå er ivaretatt gjennom helsetilsynet i fylkene, organisert under helseavdelingen hos fylkesmennene.

### **Rusomsorg**

Staten ved de regionale helseforetakene overtok fylkeskommunenes ansvar for behandlingstiltak for rusmiddelmissbrukere med virkning fra 1. januar 2004. En viktig hensikt med rusreformene har vært å styrke helsetjenestetilbudet til rusmiddelmissbrukere. De aktuelle oppgavene etter sosialtjenesteloven er overført fra sosialtjenesten til helsetjenesten og blir regulert av spesialisthelsetjenesteloven. Overføringen av hele det fylkeskommunale ansvaret innebærer at de regionale

---

<sup>7</sup> Fra 1. oktober 2004 Landbruks- og matdepartementet.



helseforetakene skal sørge for et behandlingstilbud som har et helsefaglig og et sosialpedagogisk innhold.

De regionale helseforetakene har således ansvaret for å sørge for tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelmissbruk. Dette omfatter:

- ❑ avrusing som krever tett medisinsk oppfølging
- ❑ helsefaglig utredning og kartlegging av behandlingsbehov
- ❑ spesialisert (vesentlig helsefaglig) behandling, poliklinisk eller i institusjon
- ❑ sosialpedagogiske tiltak
- ❑ institusjonsplasser som kan ta imot rusmiddelmissbrukere med hjemmel i sosialtjenesteloven §§ 6-2, 6-2a og 6-3 (tvangsinnntak)

De regionale helseforetak har overtatt eierskapet for de fylkeskommunale institusjonene og trådt inn i de avtalene som fylkeskommunene har hatt med private institusjoner. Som en følge av rusreformene har de regionale helseforetakene overtatt det statlige tilskuddet til legemiddelasistert rehabilitering. De ansatte i de fylkeskommunalt eide institusjonene har et helseforetak som ny arbeidsgiver.

Helseforetakene fikk allerede med sykehusreformen overført en del tiltak og institusjoner for rusmiddelmissbrukere. De regionale helseforetakene har etter rusreformen et helhetlig ansvar for spesialisthelsetjenester til rusmiddelmissbrukere og ansvaret for å videreutvikle behandlingstilbudet innen helseforetaksstrukturen.

Det er tiltak og institusjoner som var på fylkeskommunens rusplan som omfattes av reformene. Det dreier seg om 74 institusjoner, 32 offentlige og 42 private institusjoner med om lag 2 200 ansatte. I tillegg til et omfattende poliklinisk behandlingstilbud drives det døgnbehandling med en kapasitet på om lag 1 400 døgnplasser. Tiltaksapparatet spenner fra helsefaglige behandlingsmetoder, psykososial behandling til sosial- og arbeidsrettet rehabilitering. Brukerne av behandlingsinstitusjonene er pasienter og dermed omfattet av pasientrettighetsloven.

### **Statlig barne- og familievern**

Det er kommunene som er hovedleverandør av barneverntjenester, det såkalte "kjernebarnevernet". De har ansvaret for å utføre oppgaver etter barneverntjenesteloven som ikke er lagt til et statlig organ.

Med virkning fra 1. januar 2004 har staten overtatt de oppgavene innen barnevern og familievern som tidligere var et fylkeskommunalt ansvar. Det er etablert barnevern i fem statlige regioner. Disse regionkontorene er underlagt Barne - ungdoms- og familiedirektoratet, og administrative funksjoner er sentralisert. Det statlige barnevernet skal komme tidlig inn i saker og samarbeide med det kommunale hjelpeapparatet. Staten skal veilede kommunene og gi tilbud i vanskelige saker. De desentraliserte fagteamene er det viktigste leddet i det statlige barnevernets direkte samarbeid mellom kommunene og regionkontorene. Teamene er geografisk plassert utenfor regionkontorene, men er en del av den statlige barnevernadministrasjonen på regionalt nivå og er direkte underlagt regionledelsens styring og kontroll.

Fagteamene arbeider med inntak til statlige barneverntiltak og kjøp av plasser fra private aktører. Fagteamene bistår kommunene i plasseringssaker utenfor hjemmet, gir faglig bistand i vanskelige barnevernsaker og bistår små kommuner ved å foreta begrensede utredningsoppgaver i kompliserte saker.

## Oppgaver som ikke diskuteres

For tiden drøftes organiseringen av områdene sosialhjelp, arbeid og trygd. I denne prosessen er det tett kobling mellom kommunenes og statens ansvar. Gitt premisset om at det i dette dokumentet ikke drøftes oppgaver som er et kommunalt ansvar anses det som lite hensiktsmessig å diskutere en begrenset del av dette feltet. Av den grunn berøres ikke ansvarsområdene til trygdeetaten eller arbeidsmarkedsetaten nærmere.

Fylkesmannen er ansvarlig for oppgaver på landsbruks- og miljøområdet. Som en oppfølging av St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* skal en rekke oppgaver på disse områdene desentraliseres fra fylkesmennene til kommunene. Fylkesmennenes gjenværende oppgaver er i dominerende grad myndighetsutøvelse knyttet til klage og tilsyn. Fylkesmennene skal blant annet se til at kommunene ivaretar lov- og forskriftsbestemte krav til innhold og kvalitet på tjenester som kommunene er ansvarlig for. Videre skal embetene støtte kommunene gjennom rådgivning og veiledning. Dette er oppgaver som det ikke anses aktuelt å flytte fra staten i de modellene som drøftes.

Utnyttelse av naturressurser, slik som for eksempel fisk og petroleumsforekomster, anses som grenseoverskridende ressurser av overordnet nasjonal interesse, og oppfattes ikke som hensiktsmessig å drøfte i sammenheng med modellene.

## 2.5 Finansiering og økonomiske nøkkeltall

I all hovedsak finansieres fylkeskommunene gjennom rammeoverføringer og skatteinntekter. De frie inntektene (skatteinntekter og rammetilskudd) utgjorde i 2003 om lag 90 prosent av inntektsgrunnlaget, noe som er en betydelig høyere andel enn for kommunene. Fylkeskommunenes skatteinntekter kommer fra skatt på alminnelig inntekt. De har ikke inntekter fra produksjonsskatter, deriblant eiendomsskatter.

I nasjonalregnskapet regnes Oslo i sin helhet som kommune. Tall for fylkeskommunene blir derfor vist utenom Oslo.

Noen hovedtall (fra revidert nasjonalbudsjett 2004) for fylkeskommunene i 2003:

- Bruttoinntektene var om lag 35,7 milliarder kroner, derav skatteinntekter på 14,2 milliarder og 17,8 milliarder i overføringer fra staten.
- Rammeoverføringene utgjorde om lag 14,2 milliarder kroner, mens øremerkede tilskudd utgjorde 3,6 milliarder kroner.
- Gebyrene utgjør om lag 3,5 prosent av de samlede inntektene. Det er en betydelig lavere andel enn for kommunene.
- Lønnsutgiftene utgjør 16,8 milliarder eller nærmere 50 prosent av de løpende utgiftene.
- Kapitalutgiftene er også klart lavere enn i kommunene, om lag tre milliarder ble brukt til investeringer.

## Finansiell situasjon

Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) definerer nettodriftsresultat som den primære indikatoren på økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Om kommunesektorens formue skal kunne opprettholdes, bør nettodriftsresultat i følge TBU utgjøre om lag tre prosent av inntektene.

For fylkeskommunene unntatt Oslo anslås driftsresultatet i 2003 til 1,1 prosent av driftsinntektene, noe som er om lag på samme nivå som i 2002 da resultatet var 0,9 prosent. I begge årene var det en klar forbedring i forhold til de forutgående årene. Dette tyder på en stabilisering av økonomien i fylkeskommunene om enn på et noe lavt nivå. Utviklingen i fylkeskommunenes økonomi de siste årene må sees i sammenheng med at staten ved utgangen av 2001 overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten.

Utviklingen i inntektsnivået og sysselsettingen i fylkeskommunene gjenspeiler at forvaltningsnivået de siste årene har fått færre oppgaver:

- I 2001 var de samlede bruttoinntektene om lag 74 milliarder kroner eller 29 prosent av sektorens samlede inntekter.
- I 2003, etter at det økonomiske oppgjøret for sykehusreformen var gjennomført, var inntektsnivået i underkant av 36 milliarder – eller 16 prosent av sektorens samlede inntekter.
- I 2004 ble ansvarsreformene innenfor barnevern-, familievern- og rusområdet gjennomført og oppgavene ble lagt til staten/kommunene. Uttrekket fra fylkeskommunenes rammetilskudd (eksklusive Oslo) var på i overkant av tre milliarder kroner.
- Ved utgangen av 2001 var om lag 114 000 sysselsatt i fylkeskommunene. Ett år etter, da sykehusreformen var gjennomført, var antallet sysselsatte om lag 42 000.

**Tabell 2.5.1:** *Utviklingen i nettodriftsresultat målt i prosent av driftsinntektene for kommunene utenom Oslo, Oslo, fylkeskommunene og kommunesektoren 1995 – 2003*

	Kommunene utenom Oslo	Oslo	Fylkeskommunene	Kommunesektoren
1995	3,1	5,7	3,1	3,2
1996	3,2	5,0	1,8	2,9
1997	5,1	7,7	2,5	4,6
1998	1,9	6,1	0,4	2,0
1999	1,9	0,3	-0,7	1,0
2000	2,5	2,8	-0,2	1,7
2001	1,9	2,8	-1,8	0,9
2002	0,1	1,9	0,9	0,6
2003	0,7	-0,6	1,1	0,6

Kilde: SSB/Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)

Det kan ellers kommenteres at det er store inntektsforskjeller fylkeskommunene i mellom når inntektene er korrigert for variasjoner i utgifter som skyldes forskjeller i alderssammensetning, bosettingsmønster etc.

Ved utgangen av juni 2004 er fire fylkeskommuner registrert i ROBEK-registeret<sup>8</sup>, Akershus, Hordaland, Sør-Trøndelag og Østfold.

## **2.6 Rammevilkår og framtidige utfordringer**

De fremste utfordringene for kommunesektoren de nærmeste årene er stigende etterspørsel etter gode og tilpassede tjenester. Foruten den demografiske utviklingen har dette sammenheng med at innbyggerne i større grad setter krav til offentlig forvaltning. Dette innebærer et press på kommunesektorens utgifter, samtidig som den finansielle situasjonen i kommunesektoren er relativ svak. Sektoren vil i tillegg stå overfor en sterk konkurranse om arbeidskraft.

### **Innbyggernes forventninger og roller**

Innbyggernes forventninger til og oppfatning av offentlig forvaltning er i endring. Forvaltningen møter en mer ressurssterk, høyere utdannet og krevende borger enn tidligere. Forskning viser at innbyggerne i større grad enn tidligere oppfatter kommunens evne som effektiv tjenesteprodusent som viktigst. Det er rollen som bruker av det offentlige tjenesteapparat, og hvilke rettigheter en har som enkeltperson som blir framhevet. Rollene som betaler og velger synes å være mindre vektlagt. Det stilles større fleksibilitets-, informasjons- og kvalitetskrav til forvaltningen. Samtidig sees en utvikling der private tilbud i konkurranse med offentlige gjør seg gjeldende på flere områder.

### **Svak finansiell situasjon – knappe inntektsrammer**

Utviklingen i kommuneøkonomien de senere årene er kjennetegnet ved gradvis svekkelse av netto driftsresultat. Svake driftsresultater reduserer handlefriheten til kommuner og fylkeskommuner, bl.a. ved at en større andel av kommunale investeringer må lånefinansieres.

Kommunesektoren må trolig regne med fortsatt stramme økonomiske rammer i de nærmeste årene. Dette må ses i sammenheng med at størrelsen på det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet nærmer seg det en på lang sikt kan bruke av oljeinntektene uten å tære på kapitalen i Petroleumsfondet. Dette betyr at veksten i statens utgifter framover må begrenses.

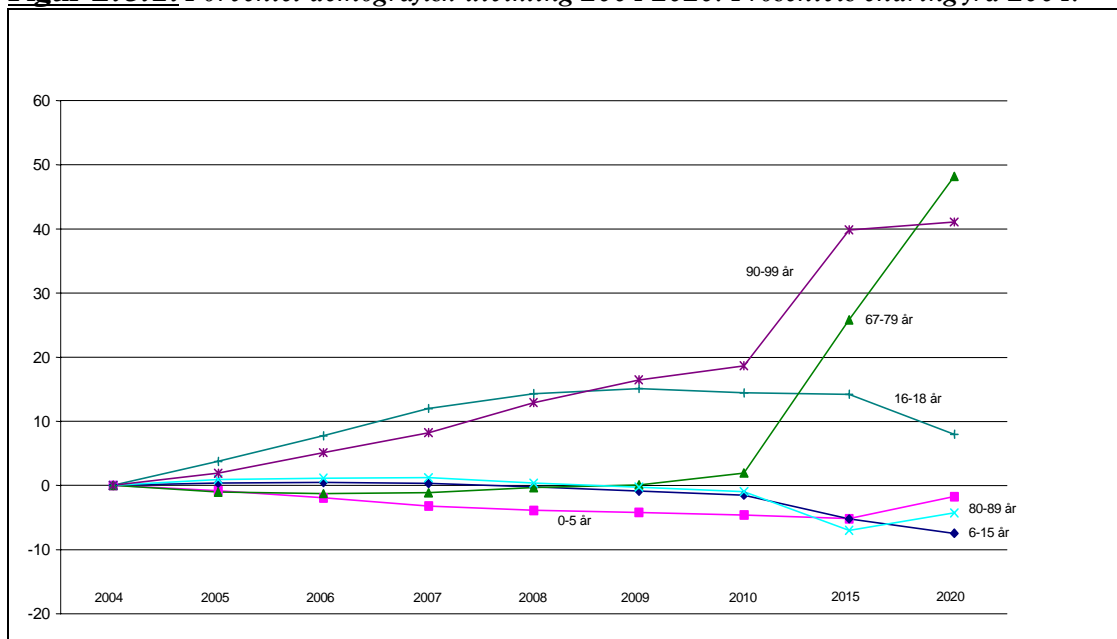
### **Demografisk utvikling**

Den demografiske utviklingen legger sterke føringer på etterspørsel etter tjenester fra kommunesektoren. I figur 1 er veksten i ulike aldersgrupper i perioden 2004-2020 vist grafisk.

---

<sup>8</sup> ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som har økonomisk ubalanse og derfor må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.

**Figur 2.6.1:** Forventet demografisk utvikling 2004-2020. Prosentvis endring fra 2004.



Kilde: SSB/Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)

For fylkeskommunene er utviklingen i aldersgruppen 16-18 år (videregående opplæring) særlig relevant. Antallet 16-18 åringer vil øke fram til 2008-2009, for deretter å stabiliseres. Etter 2015 vil antallet 16-18 åringer gå ned.

**Tabell 2.6.1:** Framskrevet folkekengde 2002 - 2010, samt årlig gjennomsnittelig vekst i prosent. Fylkene. \*

	2002	2010	Årlig vekst i prosent MMMM*
01 Østfold	252 746	263 730	0,53
02 Akershus	477 325	516 794	1,00
03 Oslo	512 589	544 615	0,76
04 Hedmark	187 965	190 746	0,18
05 Oppland	183 235	186 227	0,20
06 Buskerud	239 793	251 397	0,59
07 Vestfold	216 456	228 905	0,70
08 Telemark	165 710	169 029	0,25
09 Aust-Agder	102 945	107 926	0,59
10 Vest-Agder	157 851	166 987	0,71
11 Rogaland	381 375	406 414	0,80
12 Hordaland	438 253	458 526	0,57
14 Sogn og Fjordane	107 280	109 041	0,20
15 Møre og Romsdal	243 855	249 336	0,28
16 Sør-Trøndelag	266 323	276 353	0,46
17 Nord-Trøndelag	127 457	128 983	0,15
18 Nordland	237 503	238 230	0,04
19 Troms	151 673	155 508	0,31
20 Finnmark	73 732	74 807	0,18
<b>Landet</b>	<b>4 524 066</b>	<b>4 723 544</b>	<b>0,54</b>

\*Alternativ MMMM der det er forutsatt middels nasjonal vekst.

Kilde: SSB

## **Kompetent arbeidskraft som leverer gode tjenester til brukerne**

Innbyggerne krever gode og tilpassede kommunale tjenester. Nærhet til innbyggerne gir fylkeskommuner og kommuner et godt utgangspunkt for å tilpasse tjenestene til lokale behov og til å se ulike tjenester i sammenheng. En viktig utfordring for kommunesektoren framover vil være å sikre kompetent arbeidskraft som kan levere de tjenestene som innbyggerne etterspør.

Aldersframskrivninger, utarbeidet av Statistisk sentralbyrå (SSB) i 1999, viser at uten vesentlige endringer i fødsels- og dødelighetsraten og nettoinnvandringen fra utlandet i forhold til anslagene, vil forholdstallet mellom antall yrkesaktive og antall personer over 67 år reduseres sterkt. Antall personer i yrkesaktiv alder anslås å stabilisere seg på i underkant av 3 millioner, dvs. om lag 10 prosent høyere enn i dag. Samtidig anslås det at økningen i antall personer over 67 år vil være på over 60 prosent fra 2010 til 2050. Endringer i befolkningens sammensetning vil medføre et økende press på offentlige velferdsordninger som pensjon og pleie- og omsorgstjenester. Framskrivningen viser at sysselsettingsbehovet i kommuneforvaltningen som følge av demografiske endringer, fra 1998 til 2040 vil øke med 35 prosent for å opprettholde samme standard og dekningsgrad. Dette tilsvarer 143 000 nye årsverk, om lag halvparten av veksten finner en i pleie og omsorgssektoren. Framskrivningen omfatter også spesialisthelsetjenesten, som nå er statlig.

På kort sikt vil imidlertid videregående opplæring ha størst relativ økning i sysselsettingsbehovet i forhold til andre sektorer. Gitt befolkningsveksten og forutsatt samme standard anslås sysselsettingsveksten her fra 1998 til 2010 å øke med 18 prosent<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Se økonomiske analyser SSB 9/2000, Hilde Madsen: "Helse, vedtatte reformer og sysselsettingsbehov i kommunene fram mot 2040".



## Kapittel 3

### Debatten om det regionale nivået

#### 3.1 Innledning

Debatten om det regionale nivået har vært preget av avveining av de ulike hensyn og verdier som legges til grunn for utformingen av forvaltningssystemet (jf. kapittel 4.2). Når mange i debatten har stilt spørsmål ved fylkeskommunens framtid, synes dette særlig å være knyttet til følgende fire forhold:

- ❑ fylkeskommunene har vært vurdert til å være for små til å ivareta viktige regionale utviklingsoppgaver
- ❑ etter at fylkeskommunene de siste årene har mistet viktige helse- og sosialtjenester, spørres det om de gjenværende oppgavene kan forsvare videreføring av fylkeskommunen som et eget direkte valgt forvaltningsnivå
- ❑ det stilles spørsmål ved om det er behov for tre forvaltningsnivåer i et land med relativt få innbyggere
- ❑ fylkeskommunen har fått redusert legitimitet, dersom en måler dette i form av valgdeltakelse.

Flere regjeringer og regjeringsoppnevnte utvalg har gjennomført omfattende utredninger som har berørt fylkeskommunen. Det samme har forskningsmiljøer og institusjoner. I det følgende omtales problemstillinger som er blitt drøftet i utredninger fra 1990-tallet og framover, samt hovedtilrådninger i disse. Det redegjøres videre for ulike initiativ knyttet til regioninndeling og igangsatte forsøk med oppgavedifferensiering. Forhold knyttet til regionnivået i andre nordiske land og diskusjonen om regionalisering i EU kommenteres også.

#### 3.2 Ulike utvalg

##### Christiansen-utvalget

Christiansen-utvalget vurderte kommune- og fylkesinndelingen og leverte sin utredning i 1992 (NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i endring*). Konklusjonen fra arbeidet var større og færre kommuner og fylker. Flertallet i utvalget konkluderte med at det forelå et nasjonalt reformbehov for fylkesinndelingen. De viktigste svakhetene ved fylkesinndelingen var i følge utvalget at flere fylker hadde for lavt folketall til å gi grunnlag for en kostnadseffektiv offentlig forvaltning. Fylkene ble heller ikke vurdert som geografisk funksjonelle for fylkeskommunal og statlig virksomhet på fylkesnivå.

Det ble framsatt et krav om at ingen fylker burde ha mindre enn 200 000 innbyggere. Til grunn for dette lå en gjennomgang av utgiftsnivået i forhold til størrelse. Christiansen-utvalget foretok ingen full gjennomgang av oppgavefordelingen, det lå utenfor utvalgets mandat.



## **Sundsbø-utvalget**

I 1996 igangsatte Kommunenes Sentralforbund (KS) et omfattende utredningsarbeid som resulterte i to rapporter i formen Kommunale offentlige utredninger (KOU). Arbeidet ble lagt til et utvalg, Sundsbø-utvalget. Første delutredning, *Spiller det noen rolle? – demokratisk forvaltning på to eller tre nivåer?*, ble avlevert i 1997. I lys av kriterier som effektivitet, likhet og hensynet til folkestyret, drøftet utredningen om det var behov for et mellomnivå i forvaltningen.

Utvalgets konklusjoner var enstemmig. Utvalget så det som riktig å opprettholde et system med tre forvaltningsnivåer, men mente det eksisterte et generelt behov for reformer.

Utvalgets andre delutredning og sluttrapport *Rydd opp! Styrket folkestyre og administrativ forenkling* ble avlevert i 1998. Utvalget mente det var nødvendig med reformer for at det regionale folkevalgte nivået skulle få tilstrekkelig oppslutning og posisjon i det politiske system. Utvalget anbefalte etablering av en enhetsforvaltning på fylkesnivå (enhetsfylke). Den nye fylkesadministrasjonen skulle underlegges folkevalgt styring gjennom fylkestinget.

I tillegg til daværende fylkeskommunale oppgaver ble det foreslått at statens utdanningskontorer, vegkontorene i fylkene, fylkesarbeidskontorene, deler av fylkesmannsembetene og deler av fiskerietatens arbeidsområde skulle integreres i den mulige nye administrasjonen.

## **Hovedstadsutvalget**

Hovedstadsutvalget avga sin utredning i 1997 (NOU 1997:12 *Grenser til besvær*). Utvalget konkluderte med at det var behov for bedre arealdisponering, utbyggingspolitikk og ytterligere samordning av areal- og transportpolitikken i hovedstadsområdet. Utvalget var delt i spørsmålet om hvilken organisering som syntes best. Grovt skissert gikk den ene delen av utvalget inn for et hovedstadsfylke hvor fylkeskommunale oppgaver i Oslo og Akershus ble lagt til en felles fylkeskommune for Oslo og Akershus. Andre i utvalget mente den beste løsningen ville være å opprette en hovedstadskommune med direkte valgt hovedstadsstyre for Oslo og de nærmeste omegnskommunene.

## **Oppgavefordelingsutvalget**

På bakgrunn av behandlingen av St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*, ble det oppnevnt et utvalg for å vurdere oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene (oppgavefordelingsutvalget). Utvalget avleverte sin utredning i 2000 (NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*).

Etter utvalgets vurdering var det behov for å gjøre endringer som kunne styrke oppslutningen om og legitimiteten til det folkevalgte organet på regionalt nivå. Utvalget mente kommuneoverskridende utfordringer og oppgaver av regional karakter ikke kunne løses av den enkelte kommune. Flertallet mente en effektiv nasjonal politikk for samfunnsutvikling og økt verdiskaping, vil kreve en aktiv medvirkning og tilpasning ut i fra regionale forhold. Flertallet anbefalte at de regionale utviklingsoppgavene kunne

legges til et folkevalgt organ. Det ble tilrådd en fylkesinndeling i 10-15 enheter. Når det gjelder valgordning gikk flertallet inn for direkte valg til fylkeskommunens øverste organ.

### **Planlovutvalget**

Regjeringen nedsatte Planlovutvalget i 1998. Utvalgets mandat var å vurdere om planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven og tilgrensende lover burde endres for lettere å kunne ivareta dagens og morgendagens viktige samfunnsinteresser gjennom planleggingen. Utvalgets sluttrapport kom i 2003 (NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*).

Utvalget la til grunn at dagens system for planlegging over kommunegrensene synes å være for svak og kan mangle tilstrekkelig legitimitet og oppslutning. Utvalget foreslo å styrke dette systemet og samtidig gjøre det mer fleksibelt.

Det ble foreslått at det tidlig i hver valgperiode kan utarbeides en regional planstrategi som grunnlag for en målrettet og fleksibel bruk av fylkeplaner, fylkesdelplaner og interkommunale planer. Kommunenes rolle i fylkesplanleggingen ble foreslått styrket. Det ble videre foreslått et eget kapittel om interkommunalt samarbeid i plan- og bygningsloven.

### **Effektutvalget**

Effektutvalget ble oppnevnt av regjeringen i oktober 2001. Utvalgets mandat var å bidra til å øke kunnskapen om effekter av ulike typer statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål. I sine tilrådninger i NOU 2004:2 *Effekter og effektivitet* har Effektutvalget tatt til orde for en bredere regionalpolitikk, styrking av regionnivået og en inndeling i større regioner.

### **Distriktskommisjonen**

Distriktskommisjonen ble oppnevnt i februar 2003 og fikk i oppgave å foreta en gjennomgang av helheten i dagens distrikts- og regionalpolitikk, det vil si av både "bred" og "smal" statlig politikk, som har betydning for bosetting og regional utvikling. Hensikten med kommisjonen har vært å legge grunnlag for en bred politisk forankring av innretning og valg av virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken.

Kommisjonen har foretatt en vurdering av virkemiddeltyper som kan bidra til nyskaping og næringsutvikling, og der i gjennom fremme bosetting og levedyktige lokalsamfunn. Kommisjonen har lagt fram konkrete forslag til endringer for å styrke eller endre dagens innretning av virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken. Kommisjonens arbeid ble framlagt i oktober 2004 i form av en offentlig utredning.

### **Inntektssystemutvalget**

Høsten 2003 nedsatte regjeringen et utvalg som skal gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor. Utvalget skal ha ferdig sin utredning innen juli 2005. Målsetningen er å vurdere om systemet ivaretar kravet om rettferdig fordeling, og om inntektssystemet er et effektivt virkemiddel for å gjennomføre regjeringens politikk overfor kommunal sektor. Utvalget er bedt om å foreta en bred faglig

gjennomgang av fordelingsmekanismene i finansieringssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system.

### **3.3 Stortingsmeldinger**

#### **St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen***

Christiansen-utvalget ble fulgt opp i St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*. Det ble i meldingen framholdt at en inndeling i 19 fylker har flere svakheter som kan redusere mulighetene for utvikling av velferdssamfunnet. Det ble påpekt at det i alle landsdeler fantes eksempler på at fylkesgrensene deler opp større sammenhengende områder. Det ble ellers satt fokus på den store ubalansen i befolkningsstørrelse mellom fylkene som kan redusere mulighetene for en effektiv kompetanse- og ressursutnyttelse i regionene som helhet.

Ved behandlingen av meldingen vedtok Stortinget at eventuelle framtidige fylkessammenslutninger skulle skje på frivillig grunnlag. Komiteens flertall kommenterte ikke reformbehovet. Derimot vedtok Stortinget å be regjeringen nedsette et utvalg for vurdering av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, jf. omtale av oppgavefordelingsutvalget.

#### **St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling***

Regjeringen Stoltenberg fulgte opp oppgavefordelingsutvalgets arbeid i ovennevnte melding. Regjeringen mente det forelå behov for et folkevalgt regionalt nivå til å ivareta kommuneoverskridende eller regionale oppgaver. Dette først og fremst av hensyn til effektivitet og av hensyn til funksjonell oppgaveløsning. Det regionale nivået skulle fortsatt hente sin legitimitet gjennom direkte valg.

Regjeringen foreslo å styrke fylkesplanleggingen, fylkeskommunenes innflytelse over samferdsel og næringspolitiske virkemidler, samt over regional landbruks- og miljøvernforvaltning. I tillegg mente regjeringen at fylkeskommunene fortsatt skulle ha ansvaret for videregående opplæring, og for å foreslå eksterne styremedlemmer ved høyskolene. Det ble ellers understreket at endringer i fylkesinndelingen måtte skje på frivillig grunnlag, jf. Stortingets vedtak av 1995. Samtidig stilte regjeringen seg positiv til de initiativ som var tatt regionalt for utredning av endringer i fylkesinndelingen. Det ble foreslått at fylkeskommuner som ønsket å utrede sammenslåing skulle få kompensert for utredningskostnadene. Det ble framholdt at fylkeskommuner som slo seg sammen skulle få beholde sine effektiviseringsgevinster. Faglig støtte til sammenslåingsprosesser skulle sikres gjennom å opprette et rådgivende utvalg. Stortinget sluttet seg til stortingsmeldingen våren 2001.

#### **St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå***

Regjeringen Bondevik II la fram en ny stortingsmelding om oppgavefordelingen våren 2002. Meldingen tok utgangspunkt i de vurderinger som var gjort i St.meld. nr. 31 (2000-2001). Meldingen må sees i sammenheng med uttalelser i Sem-erklæringen (samarbeidsregjeringens politiske plattform) om at fylkeskommunen ikke skal være en overkommune, og at avgjørelser skal fattes så nær dem det angår som mulig.

Regjeringen gikk i mot at deler av miljø- og landbruksoppgavene skulle overføres til fylkeskommunene slik det var foreslått i St.meld. nr. 31 (2000-2001). I stedet foreslo regjeringen at oppgavene burde desentraliseres til kommunene. De resterende miljø- og landbruksoppgavene mente regjeringen i stor grad var myndighetsoppgaver og av overkommunal karakter, og at de derfor fortsatt burde skjøttes av fylkesmannen. Regjeringen mente at det å gi fylkeskommunen overkommunal myndighet kunne bidra til å undergrave legitimiteten til kommunene, og slik sett svekke lokaldemokratiet. Det ble ikke tatt stilling til om fylkeskommunens planmyndighet skulle styrkes. Det ble i stedet vist til oppfølgingen av Planlovutvalgets utredning. Regjeringen foreslo imidlertid å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør gjennom å gi fylkeskommunene økt myndighet i forvaltningen av distrikts- og regionalpolitiske virkemidler.

Regjeringen understreket at frivillighetsprinsippet fortsatt skulle gjelde når det gjaldt fylkesinndelingen. Stortinget sluttet seg til innholdet i meldingen våren 2002.

### **St.meld. nr. 31 (2002-2003) *Storbymeldingen – om utvikling av storbypolitikk***

I storbymeldingen heter det at regjeringen vil stimulere til vekstkraftige regioner som kan fungere som drivkraft i den nasjonale og regionale verdiskapningen. Det ble understreket at regjeringen har som mål å videreutvikle vekstkraftige regioner i alle deler av landet for å sikre en balansert utvikling. Den framtidige by- og regionalpolitikken er ment å bli utformet med utgangspunkt i at storbyregionene går på tvers av dagens kommune- og fylkesgrenser.

## **3.4 Andre aktuelle dokumenter**

### **Regionprosjektet i regi av Kommunenes Sentralforbund**

Kommunenes Sentralforbund (KS) har etablert et eget regionprosjekt som skal samordnes med og supplere kommuneprojektet<sup>1</sup>. Prosjektet ledes av en politisk styringsgruppe nedsatt av KS.

Gjennom regionprosjektet ønsker KS å legge til rette for at alle fylkeskommuner tar aktiv del i kvalifiserte utviklingsprosesser på tvers av dagens fylkesgrenser, og har som siktemål:

- å drøfte og avklare forutsetningene for å utvikle vekstkraftige og selvstendige regioner
- å drøfte og avklare hvilke konsekvenser en slik nødvendig/ønskelig overføring av myndighet og ressurser til et regionalt folkevalgt nivå vil kunne ha for regioninndelingen

På oppdrag fra styringsgruppen har ECON utarbeidet to rapporter<sup>2</sup>. Videre har KS engasjert professor Tor Selstad til å legge fram konkrete, kartfestede alternative forslag til regioninndeling. Forslaget er presentert i KOU 2004:1 *Sterke regioner. Forslag til ny regioninndeling i Norge*.

---

<sup>1</sup> For nærmere beskrivelse av kommuneprojektet, se kapittel 4, avsnitt 4.6.

<sup>2</sup> Rapport 2004-016 *Sterkere regioner? En kunnskapsoversikt* og rapport 2004-0058 *Sterke regioner – oppgaver, styringsmodeller og konsekvenser for inndeling*.

### **3.5 Initiativ knyttet til regioninndeling og forsøk med oppgavedifferensiering**

#### **Initiativ**

En styringsgruppe bestående av representanter fra Aust- og Vest-Agder fylkeskommune, fylkesmennene i de to fylkene, samt kommunene har utredet mulige samarbeidskonstellasjoner eller full sammenslåing av Aust- og Vest-Agder fylkeskommune. Styringsgruppen la på pressekonferanse den 31. august 2004 fram sin rapport. Et stort flertall av gruppens medlemmer (14 av 16) anbefaler at de to fylkene bør slås sammen. Den foreløpige planen for en mulig sammenslutning er 2008. Anbefalingen er sendt på høring med frist 30. oktober 2004.

Det er i de senere år etablert flere samarbeidsprosjekter og initiativ til utredning av fylkesinndeling. I den forbindelse kan nevnes Trøndelagsrådet, landsdelsutvalget for Nord-Norge, Vestlandsrådet, samt østre Østlandet.

Oslo og Akershus har i flere år samarbeidet om regional planlegging. Det er også opprettet et samarbeidsorgan for det sentrale Østlandsområdet som skal koordinere tiltak for utvikling av et mest mulig helhetlig og attraktivt kollektivtransporttilbud i regionen uavhengig av type transportmiddel.

Fra og med 1. januar 2005 dannes Foreningen Osloregionen. Dette vil være et bredt, interkommunalt samarbeid hvor alle som definerer seg som en del av regionen, får være med. Utgangspunktet er de 46 kommunene som er definert som Osloregionen i Storbymeldingen, men det er kommet noen i tillegg. Av fylkeskommuner har Akershus og Østfold signalisert sin deltakelse. Foreningen skal finansieres gjennom medlemskontingent. Én ordfører fra hvert regionråd skal sitte i arbeidsutvalget. Sentralt mål for samarbeidet er å styrke Osloregionen som en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa. Andre arbeidsoppgaver vil være å utvikle en felles, overordnet areal- og transportpolitikk og samarbeid om innovasjon og vekst i næringslivet. Det skal også vurderes felles utnyttelse av den sosiale infrastrukturen. Fritt skolevalg innenfor regionen er et annet tema som er aktuelt for samarbeidet.

#### **Forsøk med oppgavedifferensiering**

I St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* ble det foreslått å iverksette forsøk med kommunal oppgavedifferensiering og forsøk med enhetsfylke. Stortinget ga sin tilslutning til dette, jf. Innst. S. nr. 268 (2001-2002). Kommunal- og regionaldepartementet har godkjent forsøk i kommuner innen områdene barnevern, familievern, videregående opplæring, veg og trafikk, bygdeutviklingsmidler, kulturminneforvaltning, felles førstelinjetjeneste Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, samt ett forsøk med kommunalt ansvar for Aetats arbeidsmarkedstiltak. I tillegg har Samferdselsdepartementet godkjent forsøk med alternativ forvaltningsorganisering av transportsystemet i byområder i Kristiansandregionen, Nord-Jæren, Bergen kommune og Trondheim kommune.

Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane fylkeskommuner (Vestlandsrådet) har fått godkjent forsøk knyttet til oppgaver på samferdselsområdet. Også Telemark, Buskerud og Vestfold fylkeskommuner (TBV) har fått godkjent forsøk knyttet til

samferdselsoppgaver, samt næringsutvikling. Oppland fylkeskommune har fått godkjent et forsøk som gir fylkeskommunen økt ansvar og myndighet over økonomiske virkemidler som påvirker verdiskapningen og velferdsutviklingen i fylket (Fritt fram). Det er i tillegg godkjent forsøk med enhetsfylke i henholdsvis Møre og Romsdal fylkeskommune og Hedmark fylkeskommune.

De fleste forsøkene ble igangsatt i januar 2004 og har en varighet på fire år, med mulighet for forlengelse i ytterligere to år.

### **3.6 Om forhold knyttet til regionnivået i andre nordiske land og diskusjonen om regionalisering i EU**

I det følgende gjennomgås aktuelle saker eller utredninger knyttet til ansvars- og oppgavefordelingen, herunder forhold knyttet til regionnivået, i Danmark, Sverige og Finland. Det gis ikke en systematisk presentasjon av dagens offentlige forvaltningsstruktur i landene. Det gis videre et innblikk i diskusjonen om regionalisering innenfor EU-systemet.

#### **Danmark**

I oktober 2002 nedsatte regjeringen strukturkommissionen. Kommisjonen fikk i oppgave å utarbeide en teknisk og faglig analyse som kunne utgjøre et beslutningsgrunnlag for endringer i rammene for løsningen av offentlige oppgaver. Kommisjonen ble bedt om å vurdere fordeler og ulemper ved alternative modeller for den offentlige sektor og på denne bakgrunn komme med anbefalinger til endringer. Kommisjonen la fram sitt forslag i januar 2004. Regjeringen la fram sitt forslag til kommunalreform 27. april 2004.

I juni 2004 inngikk den danske regjeringen (Venstre og Det konservative folkeparti) og Dansk folkeparti en avtale som vil resultere i omfattende endringer både i oppgavefordeling og i inndeling av kommunene og det regionale nivået, kalt amtene (fylkene). Reformen krever omfattende lovendringer.

Dagens 14 amt nedlegges og erstattes av 5 regioner som nærmest utelukkende skal beskjeftige seg med sykehusdrift (i tillegg enkelte utviklingsoppgaver, blant annet knyttet til planlegging og samferdsel). Regionene skal ledes av direkte folkevalgte representanter. Gjennom reformen legges det videre opp til omfattende desentralisering av oppgaver til kommunene.

Kommunesammenslutningen skal skje på frivillig basis, men kommuner som gjennom sammenslutning ikke når et folketall over 20 000 skal inngå forpliktende samarbeid med én eller flere kommuner knyttet til et sett av oppgaver. Folketinget skal vedta et nytt inndelingskart (geografisk inndeling) 1. juli 2005 med virkning fra 1. januar 2007.

Staten skal utbetale et rammetilskudd til regionene på bakgrunn av objektive kriterier for utgiftsbehov. For å bidra til å bedre sammenhengen mellom spesialisthelsetjenesten og de kommunale oppgaver, får kommunene et delvis betalingsansvar for spesialisthelsetjenesten. Det kommunale bidraget vil bestå av et grunnbidrag per innbygger og et aktivitetsavhengig bidrag. De av kommunene som driver effektivt

forebyggende helsearbeid, og dermed reduserer behovet for pleieinnsats, belønnes ved at de skal betale mindre for innbyggernes sykehusinnleggelser.

Den aktivitetsavhengige kommunale betaling til regionen omfatter blant annet følgende:

- sykehusinnleggelser (maksimalt 3000 kroner per innleggelse)
- obligatorisk pleietakst for ferdigbehandlet pasient
- gjenopptrening
- psykiatrisk behandling
- sykesikringsområdet (praktiserende leger mv.).

Kommunene får ansvar for følgende oppgaver:

- styrket rolle i primærhelsetjenesten
- jobbsentre
- myndighets- og finansieringsansvar for alle sosiale tilbud til innbyggerne
- ansvar for institusjoner for barn og unge med sosiale og adferdsmessige problemer
- myndighets- og finansieringsansvar for videregående spesialundervisning
- ansvar for spesialskoler som ikke er lands- og landsdelsdekkende, samt myndighets- og finansieringsansvar for det meste av spesialundervisningen for voksne
- de fleste av nåværende amtsveger og større ansvar for kollektivtrafikken
- de fleste nåværende natur- og miljøoppgaver
- større kompetanse innen fysisk planlegging
- større ansvar for lokale kulturtilbud.

Staten overtar ansvar for blant annet følgende oppgaver:

- videregående opplæring og voksenopplæring
- det overordnede vegnett, samt nåværende amtsbaner som ikke overføres til trafikkseksjonene
- skatteinndragelse, førstelinjen ivaretas av kommunene
- administrasjon og utbetaling av EUs strukturfond
- enkelte av amtenes nåværende oppgaver på miljø- og kulturområdet.

## **Sverige**

Den svenske regjeringen besluttet i januar 2003 å opprette en parlamentarisk komite som skulle se på strukturen og oppgavefordelingen i Sverige. Forut for oppnevningen av komiteen er det gjort forsøk med utvidet regionalt ansvar for oppgaveløsning der større län har fått et betydelig ansvar for det som hittil har vært statlige oppgaver.

Den såkalte ansvarsomiteen avsluttet første del av arbeidet i desember 2003 da delutredningen *Utvecklingskraft för hållbar välfärd* (SOU 2003:123) ble lagt fram for regjeringen. En av konklusjonene er at det i framtiden vil kunne oppstå ubalanse mellom befolkningens behov og tilgjengelige ressurser. Flere eldre, kortere total arbeidstid og avtakende økonomisk vekst er noen av utfordringene som framheves.

Komiteen foreslår å utrede tre strategier som skal bidra til økt utviklingskraft i offentlig virksomhet. En av strategiene er å tydeliggjøre ansvarsfordelingen i en situasjon med flernivåstyring, der en rendyrking av ansvar er vanskelig å få til. En annen måte er å

øke utviklingskraften på kommunalt nivå, med en tydelig ansvarsfordeling mellom kommunalt og statlig nivå. Komiteen har også vurdert det som aktuelt å utrede strategi for økt utviklingskraft på statlig nivå, noe som skal innbefatte tverrsektoriell utvikling av statlig virksomhet og styring.

Komiteen skal i den avsluttende fasen foreta en nærmere vurdering av forvaltningsstrukturen og oppgavefordelingen. Sentralt tema vil være den statlige, sektorinndelte styringen av det kommunale nivået, og hvorvidt dette er til hinder for helhetstenkning og utviklingskraft. Det regionale forvaltningsnivået og ansvaret for pleie- og omsorgsoppgaver vil også fokuseres. Det er videre lagt opp til at komiteen skal gjennomgå behovet for større reformer i offentlig sektor, herunder ansvar og oppgavefordeling. Komiteen skal komme med konkrete forslag.

## **Finland**

Den finske såkalte "kommuneforbundsmodellen" omtales gjerne som en tonivåmodell, i og med at det ikke finnes noe folkevalgt nivå mellom kommune og stat. Dette betyr imidlertid ikke at regionale forvaltningsorganer er fraværende. For det første har statlige sektororganer gjerne en regional organisering med regionale kontorer. I tillegg er det et utstrakt samarbeid mellom kommuner, regional og sentral stat og ulike organisasjoner om henholdsvis oppgaver og programmer. Når det gjelder offentlige oppgaver og tjenester inngås det interkommunalt samarbeid på områder der kommunene finner dette hensiktsmessig eller er pliktig til å samarbeide med andre. Organiseringen varierer fra sak til sak. Rammene for de regionale programmene er i første omgang lagt av staten, og programmene er i betydelig grad finansiert gjennom EU-midler. Innenfor de statlige rammene mobiliseres kommuner, regional stat, organisasjoner med mer, omtrent på linje med såkalte partnerskapsmodeller. Kommunene er indirekte representert i de ulike samarbeidsstrukturene. For tiden pågår forsøk med et regionalt forvaltningsnivå basert på en direkte valgordning.

## **Regionalisering – diskusjonen i EU**

I debatten om regionalisering i Europa er det viktig at begrepet regionalisering skilles fra begrepet regionalisme. Sistnevnte begrep betegner en utvikling av autonome regioner med egen lovgivningsmyndighet innenfor føderale nasjonalstater eller nasjonalstater med sterke føderale trekk, eksempelvis Tyskland, Italia, Belgia og Spania. Regionalisme er radikalt og lite historisk aktuelt i mange europeiske land, for eksempel i de nordiske land. Til forskjell fra regionalismen innebærer ikke regionalisering en prosess med løsrivelse eller autonomi. Den handler om å desentralisere ansvar og ressurser til folkevalgte regioner innenfor enhetsstatens rammer.

Det kan hevdes at regionalisering kan være med på å gi EUs eksistens og beslutninger større legitimitet. Som overnasjonal institusjon kan EU stå i fare for å skape for stor avstand mellom seg selv og befolkningen. Unionen kan for mange lokalsamfunn og regioner utgjøre en fjern institusjon.

I etterkant av Maastricht-traktaten ble *Committee of the Regions* opprettet. Hensikten bak opprettelsen var todelt. For det første å sikre at lokale og regionale representanter i større grad skulle involveres når nye lover utformes. For det andre bidra til å minske avstanden mellom EU og befolkningen ved å involvere det folkevalgte nivået som er



nærmest befolkningen. Regionkomiteen er kun høringsinstans, og har således ikke beslutningsrett. Komiteens medlemmer er lokale nøkkelpersoner eller valgte representanter fra lokale og regionale myndigheter.

Diskusjonen i EU om regionalisering kan sies de seneste årene å ha hatt et økonomisk/funksjonalistisk utgangspunkt. Større grad av regionalt selvstyre begrunnes ofte med at nasjonalstater er stive og har lite fleksible strukturer som dermed hindrer effektiv økonomisk utvikling. Den frie bevegelsen av kapital, informasjon og kunnskap, samt nedbyggingen av nasjonale grenser, fører til at økonomien i økende grad organiseres i verdensomspennende nettverk. I den sammenheng antas regionale enheter å utgjøre en viktig ramme for økonomisk vekst og utvikling. Ut i fra dette synet bør regioner følge økonomiske/funksjonelle skillelinjer, gjerne på tvers av landegrenser dersom det er det som skal til for å skape vekst og utvikling. En funksjonell inndeling baseres på interessefellesskap og naturlige nærings-, bolig- og transportregioner, snarere enn bare etniske og kulturelle skiller.

Det er i EU etter hvert åpnet for at regionale myndigheter kan utvikle direkte kontakt med regioner i andre land. Gjennom de såkalte fellesskapsinitiativene, herunder Interreg, er det innført økonomiske insentiver for slik direktekontakt.

EUs regionalpolitiske instrument, strukturfondene, står for om lag 1/3 av EU-budsjettet. Strukturfondene arbeider gjennom flerårige og flersektorielle programmer som gjennomføres i partnerskap mellom statens sektorer, regioner, kommuner og næringsliv. Utvidelsesprosessen i EU de seneste årene har bidratt til at det trolig er vesentlig mindre midler til regionalpolitisk støtte i medlemslandene etter 2006. Det insitamentet som strukturfondene hittil har gitt til regional mobilisering og nettverksbygging, vil derfor kunne bli svekket. En sentral utfordring for de nye medlemslandene vil være å bygge opp nasjonale forvaltningssystemer som er pålitelige og effektive. Kommisjonen har så langt derfor vært nølende når det gjelder oppbyggingen av regionnivået i søkerlandene<sup>3</sup>. Videre synes den sikkerhetspolitiske dimensjonen å ha blitt langt viktigere etter 11. september og Irak-krigen. Her er det nasjonalstatene, og ikke regionene som er de sentrale aktørene.

Det kan ellers påpekes at det i en tiårsperiode er hentet erfaringer med de regionale innovasjonsstrategiene i de eksisterende medlemslandene. Erfaringene er ikke udelt positive. Statlig tilbaketrekking og overlating av utviklingsansvaret til regionene har i flere sammenhenger bidratt til å forsterke den interregionale rivaliseringen og de regionale ulikhetene.

Det pågående innovasjonsarbeidet i EU peker således ikke bare i retning av en modell med regionene som samspillarenaer, men kanskje vel så mye i retning av en samling av ressurser på nasjonalt og europisk nivå for å møte en stadig tøffere global konkurranse.

---

<sup>3</sup>Arbo P. (2004):*De store planenes gjenkomst*. Plan nr 2/2004.

## Kapittel 4

### Enkelte overordnede problemstillinger

#### 4.1 Innledning

Temaene som omtales i dette kapitlet er felles for alle modellene. Innledningsvis gis en omtale av ulike hensyn og verdier som ligger til grunn for valg av organisasjonsmodell og for oppgaveplassering i forvaltningen. Omtalen av finansieringsformer, lovverk og valgordninger gir et bilde av situasjonen i dag og dermed av hvilke områder som vil måtte endres dersom dagens folkevalgte regionale nivå skulle organiseres i retning av de modellene som omtales. Videre diskuteres interkommunalt samarbeid. Endringer som angår de enkelte modellene mer spesielt, omtales i del II.

#### 4.2 Hensyn og verdier/prinsipper for oppgavefordeling

Valg av organisasjonsmodell for forvaltningen og valg av hvor i systemet ansvaret for en oppgave skal plasseres vil alltid bli gjort med utgangspunkt i ulike hensyn og verdier. De samme hensyn vil ligge til grunn for den statlige styringen dersom oppgaveansvaret blir lagt til kommunesektoren. Utgangspunktet er tre ulike hensyn. Disse er hensynet til nasjonale mål, hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse og hensynet til brukerne.

##### **Hensynet til nasjonale mål**

Hensynet til nasjonale mål ligger til grunn for all statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet. Storting og regjering (heretter kalt staten) har det overordnede ansvaret for den samlede offentlige virksomheten.

##### *Effektivitet*

Staten har det overordnede ansvaret for at samfunnets ressurser blir brukt på en mest mulig effektiv og rasjonell måte. Det dreier seg delvis om et tilretteleggende ansvar og delvis om ansvar for direkte tjenesteyting. Det tilretteleggende ansvaret gjelder organisering og finansiering av offentlig forvaltning på en måte som totalt sett fremmer effektive løsninger. En sentral forutsetning her er at det politiske eller administrative organet som er satt til å styre et saksområde også har mulighet til å løse oppgaven på en effektiv måte.

Isolert sett kan hensynet til effektivitet tilsi at oppgaver bør legges til det nivå eller forvaltningsorgan som gir høyest samfunnsøkonomisk effektivitet, altså best mulig utnyttelse av knappe ressurser. Det dreier seg delvis om at prioriteringen og utformingen av tjenesten bør samsvare best mulig med folks behov og ønsker (prioriteringseffektivitet) og at produksjonen av tjenesten skjer til lavest mulig kostnad (kostnadseffektivitet). Stordriftsfordeler har tradisjonelt vært det viktigste argumentet for større enheter, fordi større enheter kan produsere billigere tjenester ved å utnytte fordeler ved produksjon i stor skala. Dette må avveies mot behovet for nærhet når det gjelder direkte personrettet tjenesteyting.

I en avveining av forholdet mellom nærhet og effektivitet vil de offentlige organenes økonomiske og faglige forutsetninger for å løse oppgavene, og samsvaret mellom oppgavens geografiske nedslagsfelt og avgrensningen av det geografiske nedslagsfeltet til det aktuelle offentlige organet, stå sentralt. Det bør være tett sammenheng mellom det økonomiske og faglige omfanget av oppgaven og den økonomiske og faglige bæreevnen til organet som skal løse oppgaven. I en bestiller/utførermodell vil kravene til økonomisk og faglig bæreevne være ulike for henholdsvis bestiller og utfører.

#### *Rettsikkerhet*

Rettsikkerhet betyr beskyttelse av innbyggerne mot forvaltningsmessige feil. Det kan skilles mellom prosessuell rettsikkerhet og resultatorientert rettsikkerhet. Førstnevnte gjelder overholdelse av fastlagte regler om framgangsmåte i den offentlige saksbehandlingen. Resultatorientert eller materiell rettsikkerhet er knyttet til om innbyggerne får innfridd de rettigheter eller ytelser som de i følge loven har krav på, og at de ikke pålegges plikter det ikke er lovhjemmel for. Rettsikkerhet er et viktig element ved kvaliteten i forvaltningens utøvelse av myndighetsoppgaver. Rettsikkerhetsbegrepet utelukker ikke forskjellsbehandling eller variasjon. Når det er vedtatt at det er lokalt handlingsrom i oppgaveløsningen er variasjon og forskjellsbehandling ikke et rettsikkerhetsproblem så lenge variasjonen holdes innenfor lovgivningens rammer.

#### *Likhet og likeverdighet*

Likhet er et begrep som kan tillegges ulik betydning. Vårt likhetsideal er i stor grad knyttet til begrepet om likeverdighet. Gjennom velferdssystemet skal det tilbys likeverdige tjenester over hele landet, uansett bosted, sosial bakgrunn og økonomisk evne. Den statlige styringen av kommuner og fylkeskommuner har i stor grad vært knyttet til ønsket om å sikre innbyggere i alle kommuner og fylkeskommuner et likeverdig tilbud. Likeverdige muligheter til offentlige velferdstjenester trenger ikke bety identisk tilbud til hver enkelt, det vil si at tjenestene ikke trenger å ha identisk innhold i alle kommuner og fylkeskommuner. En sentral problemstilling i denne sammenhengen er om likhetsidealet kan utformes på en måte som både ivaretar hensynet til utjevning mellom individer, grupper og landsdeler, og hensynet til at kommunesektoren skal ha frihet til å finne løsninger som er tilpasset lokale og regionale behov.

Oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene bygger i dag på det såkalte generalistkommunesystemet. Dette systemet innebærer at kommuner og fylkeskommuner har ansvar for det samme brede spekter av oppgaver, og det forventes at oppgavene ivaretas på en forsvarlig måte uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur og andre kjennetegn. Alle kommuner og fylkeskommuner skal fylle de samme funksjonene knyttet til tjenesteproduksjon, demokrati, rettsikkerhet og lokale utviklingsoppgaver. Det vil si at det i generalistkommunesystemet stilles krav til likhet og likeverdighet mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Statlige krav og statlige styringsvirkemidler skal i prinsippet være de samme, uavhengig av kommunenes eller fylkeskommunenes funksjonsdyktighet.

#### *Nasjonaløkonomisk styring*

Den nasjonaløkonomiske styringen tar blant annet sikte på jevn økonomisk vekst, lav prisstigning, balanse i utenriksøkonomien og full sysselsetting. For å nå disse målene er det viktig at staten kan styre den samlede etterspørselen i økonomien. Kommunesektoren har ansvar for et bredt spekter av oppgaver og disponerer en stor andel av de samlede ressursene i norsk økonomi.

Oppgavefordelingen har betydning for omfanget av oppgaver som kommunene og fylkeskommunene utfører, og derfor hvor stor andel av de samlede offentlige ressursene som kommunesektoren skal disponere. Stor overføring av oppgaver kombinert med statlige standardkrav kan føre kommunesektoren ut i vanskelige dilemma, og den kan komme i en situasjon hvor den enten må overskride budsjettammer for å opprettholde (rettighetsbaserte) tjenestetilbud, eller hvor den må unnlate å gi et tilbud som borgerne har krav på i henhold til lov.

#### *Bærekraftig utvikling*

Som en del av det internasjonale samfunnet har Norge ansvar for å bidra til en bærekraftig utvikling i forhold til ressursgrunnlaget. Offentlig sektor har derfor en viktig oppgave når det gjelder vern og forvaltning av naturressurser og naturmiljø. Dette er ressurser som er typiske fellesgoder der det kreves felles løsninger, selv om tiltakene kan ha et geografisk avgrenset siktemål.

#### *Minoritetsbefolkningen*

Det påligger statlige myndigheter å ivareta hensynet til minoriteter. Det er forventet at staten beskytter eksistensen og identiteten til de forskjellige etniske, religiøse og språklige minoritetene i samfunnet, og legger til rette for at denne egenarten kan videreutvikles.

### **Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse**

Det lokale selvstyret grunnlegges vanligvis med utgangspunkt i de tre verdiene frihet, deltakelse og effektivitet. Med frihet menes både en *frihet fra* inngrep og *frihet til* å gjøre bestemte ting. Vektlegging av at det lokale fellesskapet skal ha anledning til å virkeliggjøre egne mål gjennom kommunale organer, kan sees som et innslag av maktspredning. Det lokale og det regionale forvaltningsnivået representerer i en slik sammenheng en motvekt mot maktkonsentrasjon på statens hender.

#### *Lokalpolitisk handlingsrom*

Kommunesektoren skal fungere i spenningsfeltet mellom lokalsamfunnets behov for å styre egen utvikling og statens behov for å implementere nasjonal politikk på lokalt nivå og med lokal medvirkning. Kommunesektoren skal altså kunne ivareta både en selvstyrefunksjon og en forvaltningsfunksjon. Innenfor rammen av det kommunale selvstyret skal kommuner og fylkeskommuner ha muligheten til å gjøre selvstendige politiske prioriteringer.

For kommunesektoren har utvidelsen av det offentlige ansvaret ført til økt aktivitetsnivå gjennom flere oppgaver og funksjoner, samtidig som oppgaveløsningen er blitt mer bundet til nasjonale standardiseringskrav. Frihetsverdien ved det lokale folkestyret har på den måten blitt underordnet velferdspolitiske målsettinger. Utbygging av det offentlige velferds- og tjenestetilbudet har også gjort kommunesektoren mer avhengig av den statlige fordelingspolitikken.

#### *Lokalt demokrati og deltakelse*

Kjernen i det representative demokratiet er valget av og kontrollen med politiske representanter som fatter beslutninger på vegne av velgerne. Borgernes deltakelse i valghandlingen er sentral. Kommuner og fylkeskommuner er viktige demokratiske institusjoner som danner grunnlag for nærdemokrati. Når lokaldemokratiet omtales legges det ofte vekt på borgernes deltakelse. I dette perspektivet er borgernes aktive involvering i politiske

prosesser et demokratisk ideal og en forutsetning. Deltakelse er da et gode i seg selv og ikke avhengig av resultatet i de ulike politiske prosessene borgerne deltar i.

En forutsetning for et velfungerende lokaldemokrati er politisk nærhet. Med dette menes at de politikere som har ansvar for oppgaveløsningen er i tett kontakt med borgerne og har mulighet til å tilpasse oppgaveløsningen til lokale ønsker og behov. Politisk nærhet kan oppnås på ulikt vis, og sees ofte i sammenheng med ulike deltakelses- og dialogformer. Dette kan være høringer og møter om lokale spørsmål, underskriftskampanjer, direkte kontakt mellom borgere og politikere eller administrasjon, ulike former for informasjonstiltak fra kommunen eller fylkeskommunen, eller servicestrategier. Forvaltningens åpningstid og tilgjengelighet generelt vil også påvirke muligheten for deltakelse.

I tillegg til å åpne for borgernes mulighet til deltakelse og påvirkning kan lokale politiske institusjoner også oppfattes som skoler i demokrati. Gjennom lokalpolitisk deltakelse kommer borgerne i kontakt med forvaltningens oppgaveløsning og lærer å arbeide mot løsninger som kan komme fellesskapet til gode. Det lokale selvstyret gir mulighet til skolering i politikkenes spilleregler der prioritering og kompromiss mellom ulike legitime interesser og saksområder kommer foran maksimering av egen nytte.

Det demokratiske prinsippet tilsier at innbyggerne bør ha størst mulig innflytelse på egen hverdag. Dette innebærer at oppgaver som gjør krav på lokale eller regionale avveininger og prioriteringer bør underlegges lokalpolitisk styring.

### **Hensynet til brukerne**

Et viktig mål for oppgavefordelingen mellom staten, fylkeskommuner og kommuner er å ivareta brukernes behov og ønsker på best mulig måte. Med begrepet "bruker" menes her både enkeltpersoner og private virksomheter som har anledning til å bruke offentlige tiltak eller som er berørt av offentlige tiltak.

En brukerorientert forvaltning innebærer at brukernes behov og ønsker står i sentrum for forvaltningens virksomhetsutøvelse. Brukerorientering forutsetter åpenhet for brukersynspunkter og en viss systematikk i hvordan tilbakemeldinger innhentes. I tillegg krever brukerorientering at det offentlige informerer om hvilke tjenester som eksisterer og innholdet i disse, hvilke regler og ordninger som gjelder på ulike områder, og så videre.

#### *Tilgjengelighet og sammenheng i tjenestene*

Tilgjengelighet og sammenheng i tjenestene er to viktige aspekter ved brukerorientering. Tilgjengelighet dreier seg om hvor enkelt det er for brukeren å komme i kontakt med det offentlige og benytte seg av tjenestene som tilbys. Tilgjengelighet vil i første rekke være påvirket av fysisk avstand mellom bruker og det offentlig organ, eller serviceleverandør/tjenestetilbyder. Behovet for fysisk nærhet til ulike serviceleverandører vil være avhengig av hvilken type tjeneste det er snakk om, herunder hvor ofte og lenge brukeren har behov for kontakt med servicetilbyder. For eksempel er behovet for nærhet til skole eller barnehage større enn til sykehus eller forvaltningens administrasjon. Opplevelsen av og behovet for fysisk nærhet er i stadig endring. Den teknologiske utviklingen har i noen sammenhenger gjort fysisk nærhet mindre viktig. Dette vil i størst grad gjelde der borgerne skal ta kontakt med det offentlige eller tjenestetilbyder og i mindre grad ved den fysiske overleveringen av tjenester. Opplevd nærhet vil også påvirkes av den økende mobiliteten. Pendling medfører at borgerne ikke alltid vurderer fysisk nærhet i forhold til stedet der de bor,

men kanskje til plassering av arbeidsplass eller fritidsbolig. Fysisk nærhet er således et relativt begrep.

Ut fra hensynet til brukerne bør oppgaver som krever fysisk nærhet til tjenesteutøver legges til lokale/regionale organer – enten kommuner/fylkeskommuner eller statlige lokale/regionale kontorer. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn bør legges til folkevalgte organer. Oppgaver som er kjennetegnet av standardisering og regelorientering bør være et statlig ansvar. Oppgaver som bør sees i sammenheng og som krever sterk samordning bør legges til samme forvaltningsorgan.

### **4.3 Finansieringsformer**

Det finansieringssystemet vi har i dag er et blandingssystem hvor hensynene til lokal forankring, utjevning av tjenestetilbud og makroøkonomisk styring er søkt forent. Ivaretagelse av lokal forankring og nasjonale hensyn samtidig kan være vanskelig. Skatteinntektene utgjør en vesentlig del av finansieringsgrunnlaget for fylkeskommuner og kommuner. Dette bidrar til å trygge lokal finansiell forankring. For å sikre kommunesektoren tilstrekkelig med inntekter gis det statlige overføringer. Hovedsakelig gis det overføringer gjennom rammetilskudd i inntektssystemet, men en betydelig del gis også gjennom øremerkede tilskudd. Gjennom rammetilskuddet og utjevningen av skatteinntektene i inntektssystemet søkes utjevningshensyn ivaretatt.

Nedenfor beskrives skattesystemet og statlige overføringer til kommunesektoren. Etter sykehusreformen har fylkeskommunene lite inntekter fra brukerbetaling. Gebyrer drøftes derfor ikke nærmere.

#### **Lokale skatter**

Tre ulike kriterier er sentrale ved utforming av skattesystemet for lokalt nivå. Disse er lokal forankring, inntektenes stabilitet og forutsigbarhet, og fordeling.

##### *Lokal forankring*

Et grunnleggende argument for kommunal og fylkeskommunal oppgaveløsning er knyttet til demokratiske verdier, (jf. tidligere beskrivelse). Desentralisert beslutningsmyndighet er viktig for å stimulere til politiske debatt og deltakelse fra innbyggerne i lokale spørsmål. Det lokale selvstyret bør ha en lokal finansiell forankring. Når kommuner og fylkeskommuner har et eget finansieringsgrunnlag gir det dem økonomisk selvstendighet selv om de ikke kan påvirke skattesatser eller skatteregler. Lokal forankring av skattesystemet er også en forutsetning for å sikre verdiskaping og næringsutvikling.

##### *Stabile og forutsigbare inntekter*

Svingninger i økonomien kan gi et ustabil tjenestetilbud. Kommunesektoren må derfor tilføres stabile og forutsigbare inntekter. Slik sikres også den makroøkonomiske styringen av sektoren. Inntektsstabiliteten vil blant annet avhenge av skatteinntektenes andel av de totale inntektene, skattegrunnlaget, på hvilken måte sektoren tilføres skatteinntekter, og graden av utjevning i inntektssystemet. Hensynet til stabile og forutsigbare inntekter for kommuner og fylkeskommuner tilsier at skatteandelen bør være så lav som mulig. Samtidig kan dette komme i konflikt med ønsket om sterk lokal forankring av kommunesektorens inntekter. På samme måte vil valg av skattegrunnlag også være en avveining mellom på den ene siden ønsket om lokal forankring, og på den andre siden hensynet til stabilitet og forutsigbarhet. Både inntektsskatt fra personer og selskaper svinger fra år til år, og regnes generelt som et mer usikkert

skattegrunnlag enn skatt på eiendom og formue.

### *Fordeling*

Skatteinntektene er i dag ujevnt fordelt mellom kommuner og fylkeskommuner. Dersom variasjoner i inntektsgrunnlaget lokalt ikke jevnes ut vil det føre til store forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Målet om å yte et likeverdig tjenestetilbud i alle delene av landet tilsier derfor høy utjevningsgrad av inntektene. På den annen side vil en for høy utjevning kunne svekke den lokale forankringen av kommunesektorens inntekter.

Fylkeskommunene har i dag skatteinntekter kun fra skatt på inntekt (skatt på alminnelig inntekt). Inntektsskatten er konjunkturavhengig i den forstand at den følger inntektsutviklingen i samfunnet. Fordelen ved dette er at kommunesektoren får sin del av verdiskapningen i gode tider. Ulempen er at kommunesektoren må ta ansvar for sin del av inntektssvikten ved svake konjunkturer.

### **Overføringer**

De statlige overføringene til lokalt nivå er betydelige. Hovedmålene med disse overføringene er:

- a) Inntektseffekt – tilføre tilstrekkelig med inntekter til å løse oppgavene.
- b) Utjevning av inntekter.
- c) Påvirke prioriteringer i kommunesektoren.

Rammetilskudd gis som et generelt tilskudd, og sammen med inntektene fra skatt på inntekt og formue utgjør de kommunesektorens "frie inntekter". Gjennom inntektssystemet utjevnes forskjeller i skatteinntekter og tilskudd til utgiftsutjevningens formål. Kommuner og fylkeskommuner får utbetalt rammetilskudd i én sum etter faste kriterier som de ikke selv kan påvirke. I utgangspunktet kan kommunen/fylkeskommunen fordele tilskuddet fritt mellom de ulike sektorer. Men friheten blir i realiteten begrenset, siden staten også bruker andre styringsvirkemidler, slik som lov og forskrifter. Ved rammefinansiering subsidieres ingen sektor særskilt. Dette betyr at kommunene stilles overfor "riktige priser" når de skal prioritere. Dette antas å øke allokeringseffektiviteten.

Øremerkede tilskudd er statlige tilskudd som er reservert for en bestemt sektor eller et bestemt formål. Tilskuddene kan gis i form av blokktilskudd, det vil si at de kan gis etter faste kriterier uavhengig av aktiviteten på det aktuelle området. Denne type øremerkede tilskudd har i utgangspunktet bare en inntektseffekt, og påvirker ikke prioriteringene.

Prisvridene øremerkede tilskudd er knyttet til kommunenes aktivitet innenfor en bestemt sektor. Kommunene mottar tilskudd fra staten i forhold til det de selv yter; en fast pris per innsatsfaktor, per produsert enhet eller per bruker i den aktuelle målgruppen. Den vanligste formen for prisvridene tilskudd er stykkprisfinansiering. Dette kalles prisvridene tilskudd, fordi de påvirker prisen eller kostnadene en kommune står ovenfor når den skal prioritere tjenester. I tillegg til å ha en tilskuddseffekt har slike tilskudd også en subsidieringseffekt. Kommunene kan påvirke tilskuddsbeløpet fra staten ved å endre sammensetningen av sin egen tjenesteproduksjon. Fra statens side er hensikten ved å benytte prisvridene øremerkede tilskudd nettopp å påvirke prioriteringene. Stykkprisfinansiering har blitt brukt i stor utstrekning i barnehagesektoren og i sykehussektoren før reformen.

## Hensyn ved valg av finansieringsmodell

Den tradisjonelle modellen for produksjon av velferdsgoder blir utfordret fra ulikt hold<sup>1</sup>. For det første er det etter manges mening i flere sektorer behov for et *bedre utbygd tjenestetilbud*. For det andre stilles det *krav om økt kostnadseffektivitet*. Befolkningen ønsker å få mest mulig tjenester igjen for de store og voksende beløpene som årlig bevilges til offentlige tjenester. For det tredje krever brukerne retten til selv å velge tjenesteproducent.

For å møte disse utfordringene drøftes nye styringsverktøy og reformer ved siden av eller i tilknytning til valg av finansieringsform. Mest aktuelt i denne forbindelse er drøfting av brukervalg og generelt økt konkurranseeksponering ved siden av eller i tilknytning til drøfting av finansieringsform; rammetilskudd eller øremerking/stykkprisfinansiering.

Effekten av ulike finansieringsformer kan drøftes i lys av ulike mål og hensyn, slik som:

- ❑ hensynet til lokaldemokratiet og varierende lokale forutsetninger
- ❑ ønsket om likhet (både mellom kommuner og mellom brukere/innbyggere)
- ❑ ønsket om effektivitet
- ❑ ønsket om kostnadskontroll
- ❑ ønsket om kvalitet

Noen av hensynene kan komme i konflikt med hverandre, og vektleggingen vil avhenge av målene for den enkelte sektor eller tjeneste.

I diskusjonen av effektivitet i kommunene er det, som tidligere omtalt, vanlig å skille mellom to typer effektivitet: *kostnadseffektivitet* og *prioriteringseffektivitet*. *Kostnadseffektivitet* betyr at en vare eller tjeneste produseres så billig som mulig, forutsatt at målene med tjenesten blir nådd.

*Prioriteringseffektivitet* betyr at tjenestetilbudet utformes slik at tjenestetilbudet blir best mulig sett i lys av innbyggernes behov. For å oppnå prioriteringseffektivitet kreves en form for desentralisering. Fordi de er mindre geografiske enheter kan kommuner og fylkeskommuner tilpasse tjenestetilbudet til lokalbefolkningens behov og ønsker og lokale kostnadsforhold på en bedre måte enn staten. Forutsetningen for å kunne oppnå en desentraliseringsgevinst er imidlertid at kommunene har en viss handlefrihet både økonomisk og juridisk.

Regjeringens prinsipp om rammefinansiering av kommunesektoren er begrunnet med ønsket om å sikre kommuner og fylkeskommuner størst mulig grad av frihet til å tilpasse tjenesteproduksjonen til lokalbefolkningens behov. Forskning på prisvridene øremerkede tilskudd viser at de har effekt i den forstand at de øker produksjonen innen et bestemt område, men at effekten som oftest avtar i tråd med at tjenesten bygges ut<sup>2</sup>.

Selv om stykkprisfinansiering kan gi økt produksjon innen det tjenesteområdet tilskuddet gis, kan det skape utfordringer på andre områder. Dersom ressursbruken på noen områder skjermes fra de kommunale prioriteringene gjennom øremerking, kan resultatet bli at andre områder forsømmes på grunn av målforskyvning og feilallokering i kommunen. På den annen side kan det hevdes at stykkprisfinansiering kan gi mer effektiv drift dersom det gis tilskudd per produsert enhet, og at det kan være et insitament for å oppnå økt produksjon. Det kan også

---

<sup>1</sup>*Finansieringsmodeller og brukervalg i kommunene*. Arbeidsnotat 2002:3 fra Senter for helseforskning Terje Hagen m.fl.

<sup>2</sup> *Effekter av øremerkede tilskudd*. Gunnar Rongen. Rapport fra BI, 1995.



argumenteres for at rammefinansiering fremmer kostnadseffektiviteten fordi det forvaltningsnivået som utfører tjenesten også får regningen. Dersom budsjettammene er stabile er muligheten til kostnadskontroll bedre både lokalt og nasjonalt ved rammefinansiering enn ved øremerking.

Øremerking kan også påvirke fordelingen. På områder der det gis øremerkede tilskudd må kommunene som regel bruke av de frie inntektene for å fullfinansiere tjenesten. Kommuner og fylkeskommuner med god økonomi kan lettere finansiere egenandelen ved stykkprisfinansiering enn de med dårlig økonomi. Øremerkede tilskudd krever også unødige administrative ressurser både lokalt og sentralt, ressurser som kan benyttes til tjenesteproduksjon ved andre styringsformer<sup>3</sup>.

Øremerkede tilskudd bør derfor forbeholdes viktige nasjonale prioriteringsområder i en oppstartsfase, eventuelt til å finansiere oppgaver som bare enkelte kommuner/fylkeskommuner har ansvaret for.

#### **4.4 Regelverk**

Grunnleggende endringer av fylkeskommunen som forvaltningsnivå vil kreve endringer i et stort antall lover og forskrifter. Det kan skilles mellom lover som regulerer fylkeskommunenes oppgaver og tjenester – den såkalte særlovgivningen, og lover som er knyttet til fylkeskommunene som administrative enheter.

##### **Fylkeskommunen som administrativ enhet**

Flere lover regulerer forhold i fylkeskommunen som administrativ enhet. Endringer på fylkeskommunalt nivå medfører at det må gjøres endringer i dette lovverket. De viktigste lovene er:

- ❑ Lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- ❑ Lov av 29. januar 1999 nr. 006 om interkommunale selskaper.
- ❑ Lov av 15. juni 2001 nr. 070 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova).
- ❑ Lov av 28. juni 2002 nr. 057 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven).

Uavhengig av modell for organisering av det regionale nivået vil de mest omfattende endringene være knyttet til revisjon av kommuneloven og valgloven. For øvrig vil det måtte foretas mindre endringer i flere lover som omhandler eller gjelder fylkeskommunen som administrativ enhet.

##### *Kommuneloven*

Kommuneloven med forskrifter har bestemmelser om organiseringen av det kommunale og fylkeskommunale forvaltningsapparatet. Loven har blant annet bestemmelser om organisering, kompetansefordeling, krav til beslutningsprosesser, økonomi, tilsyn og kontroll for kommuner og fylkeskommuner. I stor grad er bestemmelser for kommuner og fylkeskommuner felles. Dersom det opprettes regioner, er det naturlig at bestemmelser om organiseringen tas inn i

---

<sup>3</sup> Rapport fra Riksrevisjonen. Dokument nr. 3:5 (1999-2000). *Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene.*

kommuneloven. For øvrig vil endringer på regionalt nivå normalt kreve en omfattende revisjon av kommuneloven.

### *Valglovgivningen*

Valgloven med forskrift regulerer hvordan innbyggerne i fylket velger sine representanter til fylkestinget. Valgloven har felles regler om stemmerett, manntall, valglistor, gjennomføring av forhånds- og valgtingsstemmegivning og klage ved valg til Storting, fylkesting og kommunestyre. De fleste av disse er felles bestemmelser som legger myndighet til både kommuner og fylkeskommuner. Endringer på regionalt nivå vil derfor normalt kreve omfattende endringer i valgloven.

Grunnloven § 57, som gjelder valg til Stortinget, bestemmer at landet deles inn i 19 valgkretser ved stortingsvalg. Valgkretsene tilsvarer dagens fylkeskommuner. Dette fremgår imidlertid ikke av Grunnloven direkte, men av valgloven § 11-1. Hvert fylkes navn fremgår av lov av 14. august 1918 nr. 1 om forandring av rikets inndelingsnavn (bispedømme- og fylkesloven) § 2. Fylkesinndelingen har betydning i følgende tilfeller: 1) det skal velges 150 representanter til Stortinget som distriktsrepresentanter (det vil si fra alle fylker), 2) antallet som velges fra hver krets beregnes ut fra en poengberegning der det tas hensyn til den enkelte krets sitt innbyggertall og kretsens geografiske størrelse, 3) det skal velges 1 representant som utjevningsmandat i hver valgkrets, til sammen 19. Bestemmelser om dette er også gitt i valgloven §§ 11-1 – 11-2.

### *Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)*

Lov av 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper regulerer etablering og organisering av interkommunale selskaper der kommuner og/eller fylkeskommuner er deltaker. Et interkommunalt selskap er et eget rettssubjekt og ikke en del av kommunen som sådan.

### *Inndelingsloven*

Lov av 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) regulerer endring og fastsetting av kommune- og fylkesgrenser.

### *Bispedømme- og fylkesloven av 1918*

I henhold til kommuneloven § 3 hører hver kommune til et "fylke". Navn på fylkene fremgår av bispedømme- og fylkesloven av 1918.

## **Særlovgivningen**

I tillegg til bestemmelser om innbyggernes rettigheter og plikter, vil det fremgå av den kommunale særlovgivningen hvilke lokale eller regionale folkevalgte organ som er tillagt avgjørelsesmyndighet på det aktuelle området. En endring i forhold til dagens oppgaveløsning på det regionale forvaltningsnivået krever endringer og/eller tillegg innen for et stort antall lover og forskrifter i særlovgivningen. Noen av de viktigste lovene vil være (se kapittel 2 for en nærmere beskrivelse av oppgavene):

- ❑ Lov av 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova)
- ❑ Lov av 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning
- ❑ Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- ❑ Lov av 20. desember 1985 nr. 108 om folkebibliotek
- ❑ Lov av 14. juni 1985 nr. 77 Plan- og bygningslov

- ❑ Lov av 03.juni 1983 nr. 54 om tannhelsetjenesten
- ❑ Lov av 09. juni 1978 nr. 50 om kulturminner
- ❑ Lov av 28. mai 1976 nr. 35 om voksenopplæring
- ❑ Lov av 21.juni 1963 nr. 23 Veglov

Til denne lovgivningen hører et til dels omfattende forskriftsregelverk, hvor det også vil bli nødvendig med endringer og tilpasninger.

### **Forholdet til de ansatte**

Uavhengig av modell vil flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene reise spørsmål om forholdet til de ansatte. Med utgangspunkt i dagens lovverk kan det legges til grunn at endringen som skjer er en virksomhetsoverdragelse. Ingen ansatte kan sies opp med virksomhetsoverdragelse som rettslig grunnlag. Overføring av personale til ny virksomhet reguleres av arbeidsmiljøloven. Lovens regler om virksomhetsoverdragelse regulerer tidligere arbeidsgivers og ny arbeidsgivers ansvar og plikter og de ansattes rettigheter og plikter. Ansatte som omfattes av overdragelsen har i utgangspunktet rett til å være med over til den nye virksomheten. Hvordan forholdet til de ansatte skal løses i praksis må utredes særskilt i forhold til den modellen som er aktuell. Forholdet til lønssystem, pensjonssystem og forsikringsavtaler må avklares særskilt.

## **4.5 Valgordninger**

Valg til øverste folkevalgte fylkeskommunale/regionale organ kan skje på to måter. Enten ved at representantene til det øverste styringsorganet (fylkesting/regionting) velges direkte av velgerne i fylket/regionen gjennom valg, eller ved at representantene utpekes av kommunestyret i de respektive kommuner i fylket. De to valgordningene har begge vært benyttet til valg til fylkesting; indirekte valg fram til 1975 og direkte valg fra og med valget i 1975.

### **Indirekte valg**

Før lov om fylkeskommuner kom i 1961 (iverksatt i 1964) tok ordførerne i kommunene i fylket automatisk sete i fylkestinget. Da den nye fylkeskommuneloven kom ble det innført en ordning med gradert representasjon fra hver kommune, der medlemmene til fylkestinget skulle velges av og blant kommunestyrets medlemmer. Ordningen gjaldt frem til 1975 og innebar at hver kommune i fylket skulle ha én representant i fylkestinget for hver påbegynte 6 000 innbyggere i kommunen og minst like mange varamedlemmer. Ingen kommune kunne likevel ha mer enn 1/3 av fylkestingets samlede medlemstall. Kommunen skulle ha minst to representanter i fylkestinget. I kommuner med kun én representant ble det avholdt flertallsvalg. Valget skjedde i kommunestyrets konstituerende møte etter kommunestyrevalget, og gjaldt for hele kommunestyreperioden. Valget skjedde som forholdsvalg hvis ett medlem krevde det.

Fylkestingets medlemstall ble bestemt av fylkestinget og var basert på innbyggerantall. Regler om dette fantes i fylkeskommuneloven. Fra og med valget i 1975 ble det innført direkte valg til fylkestinget.

## Direkte valg

Dagens valgordning er basert på prinsippene om direkte valg, ved at innbyggerne stemmer på valglister for hele fylket under ett. Hvert fylke utgjør således én valgkrets. Representantene velges samlet fra fylkeskommunen som én enhet, og for en valgperiode på 4 år.

Valgbar til fylkestinget og pliktig til å ta i mot valg er personer som har stemmerett ved valget, som på valgdagen er folkeregistrert som bosatt i vedkommende fylkeskommune, og som ikke er utelukket eller fritatt. Fylkesmannen og assisterende fylkesmann, administrasjonssjefen i fylkeskommunen og dennes stedfortreder, samt leder av forvaltningsgren i fylkeskommunen er utelukket fra valg til fylkestinget. Sekretær for fylkestinget, ansvarlig for regnskapsfunksjonen i fylkeskommunen eller den som foretar revisjon for fylkeskommunen kan heller ikke velges til fylkestinget. Ledere av enkeltstående virksomheter er imidlertid ikke utelukket.

Fylkesvalgstyret foretar valgoppkjøret samlet for alle kommunene i fylket.

Systemet er basert på at representantplassene skal fordeles forholdsmessig mellom partiene/gruppene etter stemmetallet som tilfaller den enkelte valgliste, det vil si forholdvalg. Mandatene fordeles mellom de ulike listene ved hjelp av St. Laguës modifiserte metode.

Når det er avgjort hvor mange representanter en valgliste skal ha, fordeles plassene til kandidatene på listen. For kandidater som har fått personstemme fra minst 8 prosent av partiets velgere legges antall personstemmer til grunn for rekkefølgen. Disse kandidatene rykker opp, forbi kandidater høyere opp på listen som ikke har fått like mange personstemmer. For alle andre kandidater, som ikke oppnår minst 8 prosent personstemmer, blir rekkefølgen på listen lagt til grunn for kandidatkåringen.

Det er ingen utjevningsmandatorordning ved valg til fylkesting. Inntil valget i 2003 ble en sjettedel av plassene i fylkestinget satt av til utjevningsmandater. Formålet med ordningen var å sikre en bredest mulig geografisk fordeling av plassene, slik at alle kommuner i fylket skulle sikres plass i fylkestinget. Siden medlemstallet i fylkestinget i enkelte fylker var lavt ble likevel ikke alltid alle kommunene representert i fylkestinget. Ordningen ble opphevet fra valget i 2003, blant annet fordi den bidro til å svekke fylkeskommunen som enhet, siden den legitimerte at medlemmene ble oppfattet som representanter for sine respektive kommuner.

Fylkestingets medlemstall blir bestemt av fylkestinget og er basert på innbyggertall. Regler om dette finnes i kommuneloven.

## Fordeler og ulemper ved de ulike valgordningene

I ordningen med direkte valg er det hensynet til rettferdig partipolitisk representasjon som vektlegges. Velgerne er her fylkets innbyggere som stemmer på partipolitiske lister. Det øverste fylkeskommunale organet får en politisk sammensetning som tilsvarer den andel av stemmene de enkelte partier får ved valget. Ordningen sikrer ikke at alle kommunene i fylket får delta i det øverste politiske organet på regionalt nivå. Dette kan i noe grad motvirkes ved å dele fylket/regionen inn i flere valgkretser og sikre at hver valgkrets blir representert i det øverste regionalpolitiske organet. På den annen side kan en slik ordning gi inntrykk av at representantene i fylkestinget representerer sine respektive kommuner og ikke fylkestinget.

I en indirekte valgordning er det hensynet til rettferdig geografisk representasjon som vektlegges. Velgerne er her fylkets kommuner og hver enkelt kommune utpeker et begrenset antall representanter til det øverste politiske organet. På denne måten er samtlige av fylkets

kommuner garantert representasjon. En indirekte valgmodell kan imidlertid føre til en skjev partipolitisk sammensetning av styringsorganene i forhold til partienes oppslutning i fylket. Erfaringen fra den gamle fylkeskommunen viste at det var dårlig samsvar mellom partienes representasjon i fylkestinget og partienes stemmetall ved kommunestyre- og stortingsvalgene. Mindre partier fikk sjelden inn delegater, mens de typiske "ordførerpartiene" fikk en overrepresentasjon i forhold til oppslutningen ved valg.

Kravet til representativitet betyr ikke bare at politiske forsamlinger skal avspeile de politiske meninger og oppfatninger i befolkningen, men også at de folkevalgte skal utgjøre et tverrsnitt av befolkningen med hensyn til sosiale og demografiske kjennetegn, som for eksempel kjønn, alder og utdanning. Slike representativitetshensyn er vanskeligere å ivareta i en indirekte valgmodell enn i en modell basert på direkte valg.

De to valgordningene legger til rette for ulikt fokus i løsningen av oppgavene på fylkeskommunalt nivå. Med en indirekte valgmodell skapes det en tett relasjon mellom kommunene og det øverste folkevalgte organ på regionalt nivå. Denne relasjonen kan ha ulike konsekvenser for innretningen på den regionale politikken. En konsekvens kan være at kommunene blir gjort ansvarlige i forhold til oppgaver som legges til det regionale nivået og at de dermed vil ha en egeninteresse i at det regionale organet fremstår som legitimt og handlekraftig. Dette kan ha en positiv effekt blant annet i utviklingsoppgaver som ofte griper inn i kommunenes situasjon og som dermed er avhengig av et nært samarbeid mellom det regionale nivået og kommuner for å lykkes. Med et slikt utgangspunkt kan det være mindre problematisk for kommunene å la det regionale folkevalgte nivået få avgjørelsesmyndighet i regionale, kommuneoverskridende areal- og utviklingsspørsmål. En indirekte valgordning kan dermed legge til rette for at overkommuneproblematikken tones ned.

En tettere sammenheng mellom kommunal og fylkeskommunal forvaltning vil også kunne legge til rette for en god arbeidsdeling og samordning mellom kommunenes og det fylkeskommunale nivåets aktiviteter på andre områder. En negativ konsekvens av den tette koblingen mellom kommune og fylke kan imidlertid være at fylkespolitikken får et fragmentert og lite helhetlig preg. Dersom de fylkeskommunale representantenes deltakelse i større grad er motivert ut fra hensynet til å fremme eget distrikts og egen kommunes særinteresser enn ut fra hensynet til å ivareta et helhetlig fylkeskommunalt perspektiv, kan fylkestinget fort få preg av å være en arena for kommunal interessehevding og rivalisering. En slik distriktsfraksjonering av den fylkeskommunale politikken vil sannsynligvis være særlig framtreddende når sakene har et innhold som produserer vinnere og tapere, for eksempel i saker om lokalisering.

Dersom beslutninger i det indirekte organet er basert på vanlige flertallsvedtak kan det oppstå en situasjon der samarbeidet domineres av større sentrumskommuner, mens små kommuner eller kommuner i de mer perifere deler av fylket opplever å bli tilsidesatt. Det er derfor ikke opplagt at en indirekte valgmodell alltid vil legge bedre til rette for kommuneovergripende beslutninger. Dersom beslutningene i hovedsak er basert på enstemmighet og konsensus kan man få noen av de samme problemer som ofte er knyttet til interkommunale samarbeidsordninger; at man ikke klarer å fatte beslutninger i konfliktfylte saker.

Ved en direkte valgmodell vil det ikke være en formalisert kobling til fylkets kommuner. Snarere er det fylkespolitikken selvstendighet som understrekes, blant annet ved at fylkespolitikkerne velges på partiprogram som gjelder hele fylket og gjennom en valgkamp som

synliggjør de fylkespolitiske spørsmålene. Direkte valg fremmer derfor i prinsippet en politikerrolle basert på partipolitikk og helhetsorientering.

Det er imidlertid ikke opplagt at den ene valgordningen er mer demokratisk enn den andre. Vurderingen vil være avhengig av hvilke demokratinormer som legges til grunn. En viktig egenskap ved den direkte valgordningen er at den gir stor grad av velgerinnflytelse. Gjennom stemmegivningen bestemmer velgerne sammensetningen av de politiske organer, og kan dermed holde politikerne ansvarlige ved neste valg. I en indirekte valgordning vil velgernes innflytelse på oppnevning og sammensetning av de politiske organer være indirekte og lite reell. Den enkelte velger kan ikke i ettertid straffe eller belønne politiske representanter og partier gjennom valgbehandlingen. Gitt at innbyggernes innflytelse og påvirkningskraft i et representativt demokrati i første rekke er knyttet til å stemme på politiske partier, kan det virke uheldig at det innrettes politiske styringsorganer som ikke avspeiler de politiske styrkeforholdene innenfor et område.

De demokratiske kvalitetene til et indirekte valgt regionalt nivå kan likevel ikke bare vurderes på grunnlag av graden av direkte velgerinnflytelse og representativitet. Ved en indirekte valgordning vil det folkevalgte fylkeskommunale nivået i sterkere grad framstå som en samarbeidsarena for kommunene. Dersom innbyggerne har sterkest tilknytning til det kommunale nivået, kan det hevdes at velgerne først og fremst vil legge vekt på at det fylkeskommunale/regionale organet ivaretar deres interesser.

Ved indirekte valg er det vanskelig å oppnå en partipolitisk sammensetning som avspeiler innbyggernes preferanser. Et vanlig krav til representativitet er at politiske organ, i tillegg til å speile de politiske oppfatningene, også skal utgjøre et tverrsnitt av befolkningen med hensyn til øvrige kjennetegn som kjønn, alder, utdanning og så videre. De mekanismene som gjør det problematisk å speile de politiske preferansene ved indirekte valg, virker på samme måte med hensyn til andre kjennetegn ved befolkningen. Ved indirekte valg er det således vanskelig å få til en sammensetning som gjør politiske organ representative i forhold til sosiale og demografiske kjennetegn.

Et annet og mer praktisk argument, er knyttet til de folkevalgtes tid og kapasitet. Dersom representantene til fylkestinget velges blant kommunestyrerepresentantene, vil enkelte kunne få en betydelig arbeidsbelastning ved å være representant i både kommunestyret og fylkestinget. Dette kan føre til en vanskelig prioritering av arbeidsoppgaver, noe som igjen kan slå uheldig ut for ett av organene.

## **4.6 Kommunestruktur**

Kommunesektoren møter stadig utfordringer knyttet til behovet for å samordne den kommunale virksomheten over dagens kommune- eller fylkesgrenser til beste for innbyggerne. Mange kommuner vurderer og drøfter ulike former for interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslutninger som mulige svar på disse utfordringene.

Kommunenes Sentralforbund og Kommunal- og regionaldepartementet har i samarbeid startet opp prosjektet "Framtidens kommunestruktur – kommuner med egen utvikling". Målet er kommuner som i fremtiden evner å utføre de kommunale oppgavene godt og effektivt til beste for innbyggerne. Dette innebærer å styrke kommunene som velferdsyttere, samfunnsutviklere og som lokaldemokratisk arena. Kommunenes Sentralforbund leder prosessen i kommunene hvor innspill og debatt knyttet til utvikling av konkrete og sannsynlige inndelingsalternativer

vrderes som et virkemiddel for å møte dagens og fremtidens utfordringer. Prosjektet skal gjennomføres i 2004 og 2005, og resultere i konkrete forslag til endringer i kommunestrukturen. Resultatene skal etter planen fremlegges for Stortinget i løpet av våren 2006.

I kommunestrukturdebatten er regionkommunebegrepet lansert. Dagens bo- og arbeidsmarkedsregioner utgjør sammenhengende områder som kan tenkes å danne utgangspunkt for etablering av såkalte regionkommuner. Avhengig av hvilke kriterier som legges til grunn kan Norge i dag deles inn i et ulikt antall bo- og arbeidsmarkedsregioner. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) utarbeidet i 2002 en inndeling av Norge i 161 bo-, arbeids- og serviceregioner. Kriteriene som ble anvendt for inndelingen var utpendling til aktuelle nabokommuner på minst 10 prosent av arbeidsstyrken i kommunen og en reiseavstand på mindre enn en time og femten minutter. Når 10 prosent er benyttet som grense for kommunene har dette sammenheng med at dette er et pendlingsnivå som ofte skiller sentra i distriktene fra andre kommuner pendlingsmessig<sup>4</sup>. NIBRs inndeling av regioner er statisk, i den forstand at den baserer seg på situasjonen i 2002. Statistisk sentralbyrå (SSB) har i flere sammenhenger delt landet inn i 90 økonomiske regioner. Dette med utgangspunkt i bosetting, næringsstruktur, pendling og handelsreiser.

#### **4.7 Interkommunalt samarbeid**

Interkommunalt samarbeid er samarbeid om oppgaveløsning mellom to eller flere kommuner eller fylkeskommuner. For enkelhets skyld er omtalen nedenfor konsentrert om samarbeid mellom kommuner. Interkommunalt samarbeid foregår på mange ulike områder og i ulike former. En oversikt er samlet i en egen database som finnes på følgende webadresse: [www.kommunesamarbeid.no](http://www.kommunesamarbeid.no). Oversikten er ikke komplett.

I denne delen gjennomgås den juridiske rammen for dagens interkommunale samarbeid og hvilke former samarbeidet kan ta. Prinsipielle spørsmål og konsekvenser av omfattende interkommunalt samarbeid vil bli drøftet. Samarbeid mellom kommuner og private eller staten vil ikke bli omtalt.

##### **Ulike interkommunale samarbeidsformer**

Det går et hovedskille mellom interkommunalt samarbeid som har en organisatorisk overbygning og samarbeid uten slik overbygning.

###### *Samarbeid uten organisatorisk overbygning*

Samarbeid uten overbygning er kun basert på avtale mellom deltakerne, for eksempel kjøp og salg av tjenester mellom kommuner. Det behøves ikke lov hjemmel for denne typen samarbeid, og forholdet mellom partene reguleres fullt ut i den avtalen som inngås. Dersom kommunene ønsker å overlate til et særskilt interkommunalt samarbeidsorgan å treffe beslutninger som binder deltakerne, må de imidlertid ha et rettslig grunnlag for å etablere organet og for å overlate virksomhet/vedtaksmyndighet til det.

###### *Interkommunalt samarbeid med felles styringsorgan*

Ved denne formen for interkommunalt samarbeid etableres det en overbygning i form av et felles styringsorgan. Dette kan skje på flere måter. Mest aktuelt i denne sammenhengen er et styre etter kommuneloven § 27 og selskaper etter lov om interkommunale selskaper.

---

<sup>4</sup> ØF-Rapport nr. 07/2004. *Regionenes tilstand. 50 indikatorer for vekstkraftige regioner.*

### *Kommuneloven § 27*

Den vanligste samarbeidsformen er interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27. Dette kan være frivillig eller pålagt. Kongen kan med hjemmel i § 27 pålegge interkommunalt samarbeid. Hjemmelen er hittil ikke benyttet, men problemstillingen vil bli nærmere drøftet nedenfor.

Kommuner kan gjerne opprette et felles forum som har som formål å finne fram til løsninger på felles problemer innenfor en sektor, og fremme forslag til løsninger for deltakerkommunene. Selv om dette i og for seg er løsning av "felles oppgaver", vil et slikt samarbeid/forum ikke bli betraktet som et styre etter § 27. Ved samarbeid etter § 27 er det forutsatt at deltakerkommunene oppretter et eget styre til løsning av "felles oppgaver". Et interkommunalt styre etter § 27 må ha som formål selv å forestå løsningen av oppgavene, og følgelig må styret få tildelt en viss avgjørelsesmyndighet. Styret kan bare tildeles myndighet til å treffe avgjørelser som gjelder virksomhetens "drift og organisering", det vil si at det ikke kan drive med offentlig myndighetsutøvelse med mindre en særlov åpner for det. Adgangen til å gi et styre kompetanse er dermed ikke ubegrenset i henhold til kommuneloven.

Rammene for denne typen interkommunalt samarbeid vil, i tillegg til § 27, være avhengig av eventuelle avtaler mellom partene. Den enkelte kommune og fylkeskommune kan med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i det interkommunale samarbeidet og kreve seg utløst av det. Et styre i et interkommunalt samarbeid etter § 27 vil i noen tilfeller være et eget rettssubjekt og dermed ikke en del av kommunen, i andre tilfeller ikke. Om vi har med et eget rettssubjekt å gjøre må avgjøres ut fra en konkret helhetsvurdering der en rekke momenter er relevante, og der det også er rom for skjønn. For kommunene og fylkeskommunene er det en utfordring at et avgjørende spørsmål som valg av organisasjonsform for interkommunalt samarbeid er preget av en stor grad av skjønnsmessig vurdering.

Mange ulike interkommunale virksomheter har sin rettslige basis i § 27. Det dreier seg stort sett om interkommunalt samarbeid om forretningspregede oppgaver, for eksempel drift av anlegg på VAR-sektoren (vann, avløp og renovasjon), men også oppgaver med forvaltningspreg, viktige velferdstjenester og i noen tilfelle myndighetsutøvelse, blir utført i regi av et interkommunalt styre etter § 27. Det pågår flere forsøk med hjemmel i forsøksloven, der rammene for det interkommunale samarbeidet er utvidet i forhold til kommuneloven § 27. Et eksempel er samarbeidsprosjektet mellom Levanger kommune og Verdal kommune i Nord-Trøndelag fylke. Samarbeidsprosjektet er organisert med utgangspunkt i kommuneloven § 27 om interkommunalt samarbeid, men med et tillegg om at samarbeidsorganet (samkommunen) kan utøve forvaltningsmyndighet innen bestemte områder. I forsøksperioden 2004-2007 får Innherred samkommune vedtaksmyndighet innen områdene miljøvern, landbruk, plan- og byggesaker, arealforvaltning, kart og oppmåling, kommunehelsetjenesten, sosialtjenesten, barneverntjenesten, voksenopplæring og PP-tjenesten. Formålet med samarbeidet er blant annet å legge til rette for bedre og mer effektive tjenester til innbyggerne i Verdal og Levanger kommuner, og å bidra til utvikling av sterkere lokalsamfunn og en mer robust region.

### *Samarbeid etter lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)*

IKS-loven er tilpasset virksomheter med et visst forretningsmessig preg. Loven regulerer styringsstrukturen og myndighetsfordelingen, og gjelder bare for samarbeid som har karakter av et selskapsforhold. Private kan ikke delta. Ved denne typen samarbeid oppretter de deltakende kommunene et felles selskap der den enkelte deltaker hefter ubegrenset for en andel av selskapets forpliktelser. Representantskapet er selskapets øverste organ.



Deltakerkommunene utøver sin myndighet i selskapet gjennom representantskapet, hvor alle deltakerkommunene skal være representert. Styret er underordnet representantskapet, og daglig leder er underordnet styret. Selskapet er et eget rettssubjekt og er rettslig sett et privat selskap.

Spørsmålet om en hensiktsmessig interkommunal organisasjonsform for velferdsoppgaver vil være preget av andre hensyn enn de som ligger til grunn for et typisk interkommunalt selskap med forretningspregede oppgaver. Det har ikke vært vurdert om interkommunale selskaper er en hensiktsmessig organisasjonsform for sentrale velferdsoppgaver. Dette bør i tilfelle utredes særskilt.

#### *Ordinært selskap etter aksjeloven*

Interkommunalt samarbeid kan også organiseres etter aksjeloven, hvor aksjene helt eller delvis er eid av de deltakende kommunene. Her kan private og staten også delta. Selskapet er et eget rettssubjekt og er rettslig sett et privat selskap.

#### *Samarbeid organisert etter stiftelsesloven*

Interkommunalt samarbeid organisert på denne måten egner seg for offentlig virksomhet som er basert på en sterk grad av faglig eller verdibasert selvstendighet, for eksempel kulturell virksomhet. En stiftelse består av en formuesmasse som er stilt til disposisjon for å fremme bestemte formål av ideell, humanitær, sosial eller annen art. Stiftelsen har ingen eiere og styringen må skje ved stiftelsesdokument eller vedtekter. Det skal utpekes et styre.

#### *Forholdet til offentlighetsloven og forvaltningsloven*

Spørsmålet om forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for interkommunalt samarbeid organisert som eget rettssubjekt må vurderes og avgjøres konkret i hvert enkelt tilfelle. Ved vurderingen må det legges vekt på virksomhetens art, innslaget av offentlig politikk, samfunnsmessige hensyn og om virksomheten driver i konkurranse med andre. Inhabilitetsreglene i kommuneloven gjelder for interkommunale selskaper (etter IKS-loven).

#### *Forholdet til regelverket for offentlige anskaffelser*

En aktuell problemstilling i forhold til interkommunalt samarbeid er tildeling av oppdrag i et slikt samarbeid og forholdet til regelverket for offentlige anskaffelser. Som utgangspunkt kan ikke en kommune tildele oppdrag til andre enn kommunen selv, uten å sette det ut på anbud.

Dersom en oppgave/tjeneste utføres av eget personale, såkalt "egenregi", får regelverket ikke anvendelse. Det foreligger da ikke to kontraktsparter og derfor ingen gjensidig bebyrdende avtale. For at det skal foreligge egenregi kreves det en viss organisatorisk og Eiermessig nærhet mellom oppdragsgiver og leverandør.

Hvor grensen går kan være uklart. Leveranser mellom avdelinger innad i et selskap vil oppfattes som egenregi. Leveranser mellom ulike selskaper som er egne rettssubjekt vil som hovedregel ikke kunne anses som egenregi. EU-domstolen har i praksis stilt strenge vilkår for at sistnevnte tilfelle kan oppfattes som egenregi. Det er to vilkår som må være oppfylt: 1) oppdragsgiverkommunen må ha avgjørende innflytelse over selskapet/leverandøren, og 2) selskapets/leverandørens omsetning eller virksomhet må i hovedsak være rettet mot oppdragsgiverkommunene, jf. forskriften § 1-3 (2) bokstav h. Innenfor forsyningssektoren krever forskriften at minst 80 prosent av leverandørens virksomhet skal være rettet mot oppdragsgiver for at det skal foreligge egenregi. Antagelig kan denne grensen gi veiledning

også i forhold til andre sektorer. Grensene vil bli klarere etter hvert som det avses dommer av EU-domstolen.

Kommunen kan, foruten ved egenregi, tildele tjenesteoppdrag til interkommunale selskaper uten konkurranse der selskapet er tildelt en enerett til å utføre tjenesteoppdrag for kommunen, og selskapet selv er en offentlig oppdragsgiver, jf. forskriften § 1-3 (2) bokstav h. Vedtaket om enerett må gjøres før kontrakten blir tildelt.

#### *Lovutredning*

Det rettslige rammeverket rundt organisering i interkommunale samarbeidsorganer er uensartet og komplisert, og dette gjør det vanskelig for kommuner å orientere seg. Særlig er prinsipielle spørsmålet rundt organisering av interkommunalt samarbeid om forvaltning, tjenesteyting og myndighetsutøvelse foreløpig uavklart.

Kommunal- og regionaldepartementet har satt i gang en lovutredning om interkommunalt samarbeid. Lovarbeidet vil inneholde en vurdering av hva det skal kunne samarbeides om, der en kategorisering av ulike typer kommunal virksomhet vil inngå. En slik analyse er nødvendig for å identifisere hvilke hensyn som har betydning i forhold til hva det skal kunne samarbeides om og i hvilken form det bør skje. Interkommunalt samarbeid rundt tjenester som anses som offentlig myndighetsutøvelse vil bli særskilt vurdert.

Private tjenesteprodusenter tilbyr stadig mer av det som tidligere ble regnet for tradisjonelle kommunale ytelser, og enkelte konkurranserettslige problemstillinger vil derfor måtte vurderes. Et overordnet spørsmål vil være å avgjøre hvor langt konkurranseretten skal strekke seg; skal grensen gå der det offentlige har et lovdefinert ansvar for et område, eller kan det tenkes andre gresedragninger. Spørsmålet om hvorvidt ulike interkommunale modeller kommer i konflikt med forbudet om offentlig støtte til markedsaktører vil også bli drøftet. Et høringsnotat planlegges sendt ut på høring i løpet av våren 2005.

#### **Hvilke oppgaver kan inngå i et interkommunalt samarbeid?**

Opprettelse av interkommunalt samarbeid med felles overbygningsorgan innebærer at de deltakende kommunene delegerer sin myndighet til selskapet/organet.

Tradisjonelt deles forvaltningens virksomhet inn i offentlig myndighetsutøvelse (f.eks. påbud, forbud, tillatelser, tilsyn og kontroll), tjenesteyting og næringsvirksomhet. Med tjenesteyting menes produksjon eller drift av tjenester. Myndighetsutøvelse innebærer at kommunen treffer beslutninger som er bindende for borgerne eller private virksomheter. Det kreves lovhjemmel for at offentlig myndighetsutøvelse av inngripende karakter skal kunne overlates til andre enn kommunen selv.

Hvilke oppgaver og myndighet som kan overlates til et interkommunalt samarbeid, beror på en fortolkning av den særlov som legger myndigheten til kommunen. I utgangspunktet vil en kreve en relativt klar lovhjemmel for at det skal være adgang til delegasjon av offentlig myndighet. Jo mer inngripende myndighet, jo sterke må kravet til klar hjemmel være. Der en særlov ikke eksplisitt hjemler delegasjon av offentlig myndighet bør en ha relativt klare holdepunkter i andre rettskildefaktorer som lovforarbeider eller reelle hensyn for at det skal være en slik adgang. Der særloven har bestemmelser som åpner for delegasjon av myndighet til interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27, kan dette sies å være et moment som tilsier at myndighet også kan delegeres til interkommunale selskaper. Det er neppe adgang til å

delegere myndighet til interkommunale samarbeid organisert som aksjeselskaper, stiftelser og lignende uten klar hjemmel.

### **Konsekvenser av interkommunalt samarbeid**

I tillegg til juridiske vurderinger knyttet til de ulike formene for interkommunalt samarbeid, har det også andre konsekvenser når kommunene velger å løse en oppgave i et interkommunalt samarbeid.

For det første er det en potensiell konflikt mellom kommunenes behov for demokratisk styring og kontroll på den ene siden og behovet for beslutnings- og handlingseffektivitet på den andre. Praktiske erfaringer viser at dette er et reelt dilemma for mange kommuner i et samarbeidsforhold. Dersom kommunene skal få de ønskede resultatene, krever det ofte at de gir fra seg styring og kontroll til det interkommunale samarbeidet i et omfang som svekker kommunens egen prioriterings- og styringsevne. Dette skaper også et demokratisk problem i forhold til velgerne som har mindre mulighet til å forholde seg til en interkommunal enhet enn til kommunestyret. Politikerne i kommunen kan stilles til ansvar for sine beslutninger ved valg. Velgerne har ikke den samme muligheten til å påvirke kommunens representanter i interkommunale samarbeid, fordi beslutninger ikke treffes av organer som står i et direkte ansvarforhold til velgerne.

For det andre kan interkommunalt samarbeid få konsekvenser for kommunens økonomistyring. Avgivelse av kommunal myndighet til interkommunale samarbeidsorgan bryter med det finansielle ansvarsprinsippet. Hvis et interkommunalt samarbeidsorgan skal kunne ta ansvar for eget budsjett, mens utgiftene skal dekkes av samarbeidskommunene, blir ansvarsforholdene uklare. Dersom det interkommunale samarbeidsorganet har eget finansieringsgrunnlag blir dette i mindre grad problematisk.

Videre kan et omfattende interkommunalt samarbeid bidra til en fragmentert og uoversiktlig styringsstruktur. Dette vil svekke mulighetene for helhetlige prioriteringer og samordning av tjenestetilbud, for eksempel overfor brukere med sammensatte behov. Omfattende interkommunalt samarbeid krever også betydelig administrative ressurser som alternativt kunne vært benyttet til direkte tjenesteyting.

### **Når er interkommunalt samarbeid hensiktsmessig?**

Mange kommuner er i dag engasjert i interkommunalt samarbeid. De mest vanlige motivene for å inngå i et interkommunalt samarbeid er gjerne muligheten for kostnadsfordeling, muligheten til å tilegne seg nødvendig kompetanse, samt muligheten for interesseheving i forhold til omverdenen, eksempelvis i forhold til staten og næringslivet. Også det at interkommunalt samarbeid kan gi anledning til å bygge opp en regional identitet og bidra til å minske sårbarheten synes å være sentrale drivkrefter for kommunene til å etablere samarbeid. Interkommunalt samarbeid kan også oppfattes å være et alternativ til å slutte seg sammen med andre kommuner. Dagens kommuneinndeling med mange og til dels små kommuner, kombinert med interkommunalt samarbeid, kan sees som en mulighet til å ta vare på verdier som nærhet, identitet og trygghet samtidig som kommunene kan hente ut stordriftsfordeler gjennom samarbeid.

Erfaringer viser at interkommunale samarbeid fungerer godt der hvor samarbeidsoppgavene er klart definert og interesseavveiningen lite problematisk. Det kan være en fordel at det interkommunale samarbeidet har et eget finansieringsgrunnlag. Studier tyder også på at det

samarbeides mer i tettbygde strøk og at de praktiske sidene ved samarbeidet er vanskeligere å gjennomføre der hvor det er spredt bosetting, lange avstander og vanskelige kommunikasjonsforhold.

Behovet for å samarbeide med andre kommuner vil antakelig ikke bli mindre dersom kommunene får ansvar for flere oppgaver enn de har i dag. Kommunene er forskjellige både når det gjelder økonomi, geografi, kompetanse og befolkningsgrunnlag. I produksjon av velferdsoppgaver kan noen kommuner ha større behov for å samarbeide med andre kommuner dersom de får tildelt flere oppgaver. De viktigste årsakene til dette vil være interne strukturer i kommunene, slik som et lite befolkningsgrunnlag og spredt bosetting. Dette kan gjøre det vanskelig å drive en tjeneste effektivt fordi det er vanskelig å hente ut stordriftsfordelene, samtidig som det også kan være vanskelig å skaffe tilstrekkelig kompetent personale. Omvendt vil kommuner med stort befolkningsgrunnlag og tettere bosetting ha bedre evne til å håndtere nye oppgaver alene. I plan- og utviklingssaker kan motivasjonen for å samarbeide imidlertid være en annen. Her kan befolkningstette kommuner ha det største behovet for å samarbeide, blant annet fordi den enkelte kommunes arealplanlegging kan få direkte konsekvenser for omkringliggende kommuner.

Telemarksforskning har på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet kartlagt vellykkede samarbeidstiltak i Norge pr. 1. januar 2002.<sup>5</sup>

Sektorene som har flest innrapporterte tiltak er administrasjon og styring, kommunehelse, VAR, grunnskoleopplæring, PPT, brann- og ulykkesvern og næring. 86 prosent av tiltakene hører inn under disse sektorene. Områdene med flest vellykkede tjenestesamarbeid karakteriseres av å bestå av konkrete driftsoppgaver med relativt klare potensielle stordriftsfordeler. Dette er områder som gjerne er mindre politisk følsomme, og der lokalisering og organisering av tjenestene trolig ikke er så avgjørende for innbyggerne. De fleste samarbeidstiltakene har fra to til seks deltakende kommuner.

Det sentrale spørsmålet er hvordan en skal forholde seg til svakhetene ved dagens interkommunale samarbeid. Det kan tenkes to utviklingsretninger. Dersom en velger å holde fast ved dagens prinsipp om at interkommunalt samarbeid skal være frivillig, forutsettes det at samarbeidet ikke kan være et alternativ til å ivareta et stort omfang av offentlige oppgaver.

En annen mulighet er økt statlig styring for å sikre mer omfattende og forpliktende interkommunalt samarbeid. Dagens lovverk åpner for muligheten til å påby samarbeid. I tillegg kan lovreguleringen utvides, for eksempel gjennom krav om faste samarbeidsregioner for en eller flere oppgaver, eller lovbestemmelser om at enkelte oppgaver skal løses interkommunalt. Dette er en løsning som i dag benyttes i Finland. Sterkere regulering av interkommunalt samarbeid vil imidlertid bryte med det tradisjonelle styringsforholdet mellom staten og kommunene, som bygger på prinsipper om lokalt handlingsrom for kommunene når det gjelder organisering.

Inngående regulering av interkommunalt samarbeid kan forsterke noen av de uheldige sidene ved denne form for samarbeid. Ved pålegg om interkommunalt samarbeid flyttes beslutninger til et nivå som bare har indirekte representasjon. Dersom omfanget av pålagt interkommunalt samarbeid er stort, kan en uforutsett konsekvens være at det hele vil likne på et nytt forvaltningsnivå. Det vil dermed kunne bli flere forvaltningsprosesser og et mer tungrodd

---

<sup>5</sup>Bent Aslak Brandtzæg og Karl Gunnar Sanda (2003): *Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid – resultater fra en kartlegging høsten 2002*. Telemarksforskning, rapport nr 204 – 2003.

beslutningssystem enn det som i utgangspunktet ligger til grunn for den enkelte kommunes motivasjon for å inngå i en samarbeidskonstellasjon.

## 4.8 Gjennomføring av modellene – tidsperspektiv

En eventuell omlegging av det regionale nivået krever omfattende endringsprosesser. Lovverket og finansieringssystemene må tilpasses på en rekke områder, i tillegg til endringer både av praktisk og administrativ karakter lokalt.

Når Stortinget har gitt sin tilslutning til hovedlinjene i den nye forvaltningsmodellen vil en rekke spørsmål måtte utredes før den nye forvaltningsløsningen kan iverksettes. Kartleggingsarbeidet antas å ta omkring to år. Det forutsettes da rimelig stor grad av endringer på regionalt nivå. Overgang til for eksempel en samarbeidsmodell vil ikke kreve en like lang gjennomføringsprosess. Omfanget av nødvendige endringer i finansieringssystemer, lover og forskrifter må kartlegges, i tillegg til en vurdering av alle de praktiske og administrative endringene som er nødvendige lokalt for å få modellen på plass. Til dette arbeidet hører for eksempel en vurdering av konsekvenser av skifte av eierskap, forholdet til de ansatte, forholdet til brukerne, lokaliseringsspørsmål. Til dels parallelt med dette er det naturlig at enkelte prosesser for implementering lokalt starter. For en omtale av de enkelte modellene vises det til kapitlene 5-9.

Utredningsarbeidet må blant annet kunne ut i et høringsnotat med forslag til nødvendige lovendringer. Etter en høringsrunde starter arbeidet med utforming av lovproposisjonen og budsjettproposisjonen som skal legges fram for Stortinget.

En hurtigere kartlegging og gjennomføringsprosess enn det som angis under normal tid er mulig, men krever at det settes av betydelige ressurser både sentralt og lokalt.

Forutsetning: Enighet om modell og oppgaveløsning i Stortinget	Tidsforløp	
	Normal tid	Hurtig
<b>Hva må gjøres?</b>		
<input type="checkbox"/> Kartlegge omfang av endringer når det gjelder lov og forskrifter, samt finansieringssystem. <input type="checkbox"/> Kartlegge praktiske og administrative konsekvenser.	ca 2 år	ca 1 år
<input type="checkbox"/> Utarbeiding av høringsnotat (gjøres til dels samtidig med kartlegging).		
<input type="checkbox"/> Høring	3 mnd	3 mnd
<input type="checkbox"/> Skrivning av odelstingsproposisjon	ca 1 år	ca ½ år
<input type="checkbox"/> Politisk behandling i Stortinget	½ år	½ år
<input type="checkbox"/> Implementering lokalt (noe vil kunne skje parallelt med prosessen sentralt) <input type="checkbox"/> Praktisk administrative forberedelser <input type="checkbox"/> Behov for avklaringer, personale (forflytninger og overgang ny arbeidsgiver), brukere, eksterne kontrakter, valgforberedelser, lokaliteter mv.	ca 1 år	ca ½ år
<input type="checkbox"/> Samlet tid fra tilslutning i Stortinget til iverksetting av ny forvaltningsmodell	ca 4-5 år	ca 3 år

## DEL II

# Modeller for organisering av det regionale nivået

I del II drøftes fem ulike modeller for organisering av det regionale nivået. De fem er en modell med landsdelsregioner, avvikling av dagens fylkeskommune (tonivå-modell), fylkeskommunen som samarbeidsorgan for kommunene (samarbeidsmodellen), en modell med differensiert organisering av det regionale nivået, og en modell med enhetsfylke.

Modellene drøftes med utgangspunkt i følgende felles premisser:

- ❑ Dagens kommunestruktur ligger til grunn. Det er lite som tyder på at det i den nærmeste framtid vil skje sammenslutninger i stort omfang. Det foregår imidlertid lokale drøftinger om sammenslutninger. Konsekvenser av en mulig utvikling i retning av større og færre kommuner diskuteres derfor også i de enkelte modellene.
- ❑ Interkommunalt samarbeid anses som frivillig, slik det også er i dag.
- ❑ Prinsippene for dagens finansiering av kommunesektoren ligger fast, det vil si at rammefinansiering er utgangspunktet.
- ❑ Kommunenes ansvar og oppgaver diskuteres i utgangspunktet ikke. Det vil si at det oppgavedrøftingen under hver modell ikke omfatter oppgaver som i dag er et kommunalt ansvar.

Modellene vil i større eller mindre grad ha konsekvenser for fylkesmennesenes oppgaver og organisering, og for øvrig regional stat. Dette er imidlertid ikke tema for dokumentet og konsekvensene for statens regionale organisering er i liten grad beskrevet.

I dag har Oslo en spesiell funksjon som både kommune og fylkeskommune, og denne dobbelfunksjonen vil i utgangspunktet kunne videreføres i alle fem modeller.



## Kapittel 5

### Modell med landsdelsregioner

#### 5.1 Innledning

Modellen med landsdelsregioner tar utgangspunkt i at det fortsatt er tre forvaltningsnivå. Hensikten med modellen er å skape et regionalt nivå med større ansvar og mer politisk handlekraft enn det dagens fylkeskommune har. Ut fra dette kan det være hensiktsmessig at landsdelsregionene har et større areal og dermed større befolkningsgrunnlag enn dagens fylkeskommuner. Slik kan de bli i stand til å håndtere både velferdsoppgaver og utviklingsorienterte oppgaver. Størrelsen er således direkte knyttet til målet om større ansvar og mer handlekraft.

En viktig premiss for modellen er at landsdelsregionene får sin makt fastlagt av Stortinget, slik fylkeskommunene og kommunene får i dag. Dette er ikke til hinder for at landsdelsregionene kan gis stor frihet til å utvikle en helhetlig politikk for sine egne ansvarsområder.

Det er et utgangspunkt for denne modeller at det regionale nivået styres av en direkte folkevalgt forsamling. Det kan argumenteres for at omfattende ansvar bør kobles med direkte valg på landsdelsforsamling. Det vises i den sammenheng til diskusjonen av indirekte valg i kapittel 4 og 7.

Det argumenteres for landsdelsregioner ut fra flere forhold. For det første fremføres argumenter knyttet til dagens fylkesinndeling. Det pekes på at fylkesgrensene i liten grad er blitt endret siden 1660-tallet og at fylkesinndelingen således er fundert på forutsetninger som ikke nødvendigvis er gjeldende i dag. Dersom antallet administrative enheter reduseres og de antatte stordriftsfordelene realiseres, kan ressurser og arbeidskraft frigjøres og settes inn på prioriterte oppgaver. I alle landsdeler er det eksempler på at fylkesgrensene deler større sammenhengende områder, og fylkesinndelingen faller ikke nødvendigvis sammen med områder som det i dag ville være rasjonelt å betjene med felles tjenester og felles planlegging. Uheldig inndeling kan føre til unødige ekstrakostnader fordi det må bygges opp koordinerings- og samordningskonstellasjoner på tvers av fylkesgrensene.

For det andre fremføres argumenter om at sterke regioner vil få en stadig viktigere rolle som drivkraft for utvikling og vekst. Tanken er at større og mer handlekraftige regioner er en fordel både i samarbeid og konkurranse med regioner i andre land.

For det tredje fremføres argumenter om at makt og myndighet bør flyttes fra statlige myndigheter til regionale folkevalgte organer. Desentralisering av myndighet kan oppfattes som "motmakt" til staten, det vil si som et virkemiddel for å hindre at statens



maktmonopol blir for stort. Det kan også sees som et supplement til statens myndighet og en måte å sikre effektiv iverksettelse av politiske beslutninger på, særlig når det gjelder tilpasning til ulike regionale behov og særpreg.

## 5.2 Oppgavefordeling

I landsdelsmodellen tas det utgangspunkt i oppgavene som fylkeskommunene har ansvar for i dag. Det forutsettes imidlertid at landsdelsregionene tildeles større ansvar for at de skal kunne leve opp til målene med modellen. Dette kan omfatte utvidet ansvar på områder som fylkeskommunene har ansvar for i dag, eller en utvidelse av oppgaveporteføljen med det som i dag er statlige oppgaver.

### Helse- og sosialtjenester

Dersom landsdelsregionene skal være betydelig større enn dagens fylkeskommuner og ha forutsetning for å håndtere flere og mer omfattende oppgaver, er det relevant å diskutere velferdsoppgaver innenfor helse- og sosialområdet. I denne sammenhengen vil det si spesialisthelsetjenester (sykehus), andrelinjetjenesten innen rusomsorg og barnevern, og tannhelse. Med unntak av tannhelsetjenesten er alle i dag statlige oppgaver. Tannhelsetjenesten er et fylkeskommunalt ansvar.

En kan se for seg tre alternative måter å organisere helse- og sosialtjenestene på. Disse er a) dagens oppgave- og ansvarsplassering, b) bestilleransvar lagt til landsdelsregionene og c) full overtakelse av oppgavene for landsdelsregionene.

a) *Videreføring av dagens ordning:* Denne løsningen innebærer at staten fortsetter å ha ansvar for spesialisthelsetjenesten og andrelinjetjenesten innen barnevern og rusomsorgen som i dag. Dersom landsdelsregionene ikke får tildelt ansvar for disse velferdsoppgavene, anses det som lite relevant å legge ansvaret for tannhelsetjenesten til landsdelsregionene. Det kan derfor være naturlig at tannhelsetjenesten statliggjøres under dette alternativet.

b) *Bestilleransvar:* Det kan tenkes en løsning der bestilleransvaret for de aktuelle tjenestene legges til landsdelsregionene. Det vil si at eierskapet fortsatt ligger hos staten (supplert med private aktører), mens ansvaret for å bestille og finansiere tjenester plasseres hos landsdelsregionene.

Bestillerfunksjonen vil være relevant for den folkevalgte styringen av landsdelsregionen. Den vil kunne styrke den demokratiske innflytelsen over de aktuelle tjenestene (jf. for eksempel debatten om demokratisk underskudd i sykehussektoren). Regionene blir befolkningens representant overfor produsentene av tjenestene. Bestilleransvar vil i utgangspunktet kunne styrke landsdelsregionene, fordi de får ansvar for sentrale oppgaver som får oppmerksomhet hos befolkningen. I tillegg kan et større budsjett gjøre den folkevalgte styringen mer interessant og gi et bredere grunnlag for prioriteringer, noe som kan bidra til å styrke prioriteringseffektiviteten. Bestilleransvar hos landsdelsregionene kan imidlertid gi ulikt tilbud mellom regionene, og kan tenkes å gå utover et likeverdig tilbud til alle over hele landet.

I den grad det er ønskelig at helsetjenester skal være rettighetsbasert kan dette ivaretas ved at Stortinget fastsetter nasjonale minimumsrettigheter. Landsdelsregionene kan gå over minimumsstandarden dersom de ønsker å prioritere det innenfor sin egen økonomi. Dersom den statlige reguleringen blir sterk og det blir lite rom for regionale tilpasninger, vil imidlertid bestillerfunksjonen være mindre interessant for landsdelsregionene. Plassering av bestilleransvaret hos landsdelsregionene vil kunne bote på de svakhetene ved organiseringen av spesialisthelsetjenesten som følger av at de regionale helseforetakene både har rollen som eier og som bestiller av sykehus tjenester. Oppgavene er sentrale i den nasjonale velferdspolitikken. Dersom overføring av bestilleransvaret innebærer større forskjeller i tjenestetilbudet kan dette skape utfordringer for utformingen av en helhetlig nasjonal helse- og sosialpolitikk.

*c) Full overtakelse:* Det kan tenkes et alternativ der landsdelsregionene overtar det fulle ansvaret, det vil si både eierskap og finansieringsansvar for spesialisthelsetjenester, andrelinjetjeneste innen rusomsorg og barnevern, samt tannhelse. Dette vil gi landsdelsregionene omfattende ansvar for viktige velferdsoppgaver, og oppgaver som i dag er et statlig ansvar vil bli underlagt folkevalgt innflytelse på regionalt nivå.

Full overtakelse kan gi landsdelsregionene mulighet til å samordne tjenestene innad i regionen. Dersom landsdelsregionene blir flere i antall enn dagens helseregioner vil behovet for samordning øke. Landsdelsregioner som eiere kan også svekke mulighetene for strukturelle omstillinger i tjenestetilbudet.

### **Videregående opplæring**

Det kan tenkes en løsning der landsdelsregionene gis ansvar for videregående opplæring tilsvarende dagens fylkeskommunale ansvar. Ansvar for utdanning er en viktig del av det regionale utviklingsarbeidet, samtidig som det er et område som gir rom for folkevalgt styring. Oppgaven vil dermed kunne styrke landsdelsregionene som politiske beslutningsorganer.

Plassering av ansvaret hos større og dermed færre enheter kan lette samordningen med høyere utdanning. I stortingsmelding om grunnopplæringen (St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*) som ble lagt fram for Stortinget våren 2004, foreslås det blant annet større fleksibilitet mellom grunnskolen og videregående opplæring. Stortinget har sluttet seg til prinsippet. Dersom det forutsettes at kommunestrukturen i all hovedsak forblir tilsvarende dagens og at kommunene fortsatt skal ha ansvar for grunnskolen, vil landsdelsregionene måtte forholde seg til et stort antall kommuner når grunnskoleopplæring og videregående opplæring skal samordnes.

Dersom ansvaret for videregående opplæring legges til landsdelsregionene vil omfanget av gjesteelever bli mindre enn i dag. Forblir imidlertid lokalisering, antall og sammensetning av de videregående skolene omtrent som i dag, vil reiseavstanden for den enkelte elev ikke påvirkes av at ansvaret legges til landsdelsregionene. Landsdelsregionene vil imidlertid ha større mulighet til å utvikle tilbudsstrukturen. Større elevgrunnlag og mulighet til å utnytte stordriftsfordeler og drive effektivt gir regionene større spillerom på området enn dagens fylkeskommuner har.

I stortingsmelding om grunnopplæringen blir det påpekt at strukturen på fagopplæringen har vært til hinder for visse yrker og kompetanseområde. Oppsplitting har ført til at det ikke er elevgrunnlag for å opprette klasser i den enkelte fylkeskommune. I en modell med landsdelsregioner vil manglende elevgrunnlag antakelig ikke være et like stort problem. Landsdelsregionene vil også ha et større nedslagsfelt når det gjelder bedrifter som kan inngå i et opplæringstilbud, og vil ha større mulighet til å samordne tilbudene. Geografi og bosettingsmønster vil imidlertid begrense koordineringsmulighetene.

### **Høyere utdanning**

Det kan argumenteres for at landsdelsregionene kan overta ansvaret for dagens statlige høyskoler (eventuelt også universitetene, jf. spørsmålet om omdanning av enkelte av høyskolene til universiteter). Høyt utdannet arbeidskraft er et viktig element i utvikling og vekst. Muligheten til å påvirke hvilke tilbud høyskolene gir kan påvirke utviklingen av næringslivet i regionen. På den annen side står fristillingen av de høyere utdanningsinstitusjonene de senere årene i et motsetningsforhold til regional overtakelse.

En løsere tilknytning til de høyere utdanningsinstitusjonene, for eksempel gjennom sterkere representasjon i institusjonenes styrer enn det dagens fylkeskommuner har, kan også tenkes. Et annet alternativ er ulike former for forpliktende avtaler mellom utdanningsinstitusjonene og landsdelsregionene.

### **Samferdsel**

Landsdelsregionene kan tenkes å få ansvar for sentrale samferdselsoppgaver. En løsning er at landsdelsregionene får prioriterings- og finansieringsansvar for fylkesvegene og det øvrige riksvegnettet, mens lokalveiene forblir kommunale og stamveiene forblir statlige. Landsdelsregionene kan overta ansvaret knyttet til utbygging, drift og vedlikehold av veger fra de statlige vegkontorene. Det vil innebære at staten og kommunene må bestille tjenester fra landsdelsregionene, slik kommunene og fylkeskommunene i dag gjør fra de statlige vegkontorene når det gjelder planlegging, utbygging, drift og vedlikehold av veger.

Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland (Vestlandsrådet) og Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommuner (BTV - samarbeidet) har fått godkjent forsøk knyttet til samferdselsområdet som blant annet innebærer ansvar for prioritering av midler til investeringer på aktuelle riksveger. Innenfor BTV-samarbeidet er fylkeskommunene gitt anledning til å prioritere mellom veg og kollektivtransport.

Dersom landsdelsregionene får ansvar for kollektivtransporten kan dette stimulere utviklingsrollen, samtidig som det innenfor den enkelte landsdelsregion kan sikre effektivitet, brukervennlighet og sammenheng i tjenestene på samferdselsfeltet. Vegutbygging og drift av den delen av vegnettet som landsdelsregionene får ansvar for vil dermed kunne sees i sammenheng med investeringer og tilbudsutforming for kollektivtransporten. Dette kan gi en bedre samordnet areal- og transportpolitikk og bedre samlet offentlig ressursutnyttelse. Dette vil først og fremst være konsekvensen i større byområder.

Staten vil fortsatt kunne opprettholde sitt ansvar for jernbanens infrastruktur. En kan imidlertid tenke seg at lokale og regionale sidebaner som ikke har vesentlig betydning for den nasjonale og internasjonale person- og godstrafikken overføres til landsdelsregionene. I tillegg kan det vurderes å overføre ansvaret for kjøp av persontransport for lokale og regionale tog som ikke er grensekryssende over flere regioner eller som staten ut fra overordnede nasjonale hensyn ønsker å ha styring over.

Utvidet ansvar innen samferdselsfeltet forutsetter oppbygging av administrativ og faglig kompetanse innenfor den enkelte landsdelsregion. Gitt at staten fortsatt vil ha ansvar for deler av dagens regionale vegkontorer kan det medføre økt byråkrati og ineffektivitet i forvaltningen.

Økt ansvar for samferdselsoppgaver til den enkelte landsdelsregion kan gjøre det vanskeligere å få til et relativt enhetlig og standardisert transport- og vegtilbud som går på tvers av landsdelsregionene. For brukerne er det viktig at ulike transportformer sees i sammenheng. Dette vil forandre samordning på tvers av regiongrensene.

### **Planlegging**

Landsdelsregionene kan tenkes å få ansvar for regional planlegging tilsvarende dagens fylkeskommunale ansvar etter plan- og bygningsloven. For at dette skal være hensiktsmessig er det en forutsetning at kommunene oppfatter landsdelsregionene som interessante samarbeidspartnere. Landsdelsregionene forutsettes derfor å få tilstrekkelig med virkemidler til å gjennomføre planene og gjøre dem mer målrettede og fleksible, jf. Planlovutvalgets forslag knyttet til regional planstrategi. Forpliktende partnerskapsavtaler i den regionale planleggingen vil kunne bidra til å sikre oppfølging av handlingsprogram. For øvrig må hensynet til kommunene veie tungt i vurderingen av for eksempel hvor politisk bindende regional planlegging skal være for kommunenes arealdisponering.

### **Kultur**

Landsdelsregionene kan få ansvar for de kulturoppgavene som fylkeskommunene har hånd om i dag. Av disse er det bare fylkesbibliotek og arkivdepotordningen som er lovpålagt.

Kulturfeltet må sees i sammenheng med blant annet næringsutvikling og utdanning, og er dermed interessant for den folkevalgte styringen av landsdelsregionene. Dersom ansvar for kulturoppgaver skal være en interessant oppgave for landsdelsregionene, må regionene i større grad enn dagens fylkeskommuner ha mulighet til å prioritere kulturoppgaver innen regionen. I tillegg til et ansvar tilsvarende det som fylkeskommunen har i dag, kan landsdelsregionene eventuelt også få ansvar for region-/landsdelsinstitusjonene og knutepunktinstitusjonene innen områdene scenekunst, musikk, museum og billedkunst. Landsdelsregionene kan ha prioriteringsansvar for bruk av spillemidler i regionen ut i fra et felles regelverk, slik fylkeskommunene har i dag.

Et mer helhetlig ansvar og flere økonomiske virkemidler, kombinert med et større geografisk nedslagsfelt, kan gi gode forutsetninger for effektiv utnyttelse av ressursene, og for en helhetlig tilnærming til kulturutviklingen i regionen. Større regionale enheter

vil også kunne utnytte det kulturelle mangfoldet samtidig som regionens egenart vil kunne bevares. Dette kan imidlertid stå i et motsetningsforhold til behovet for nasjonal styring på kulturområdet. Det vil likevel være færre landsdelsregioner enn det er fylkeskommuner i dag, og behovet for nasjonal styring og koordinering av sektoren kan bli redusert med et mer helhetlig ansvar til landsdelsregionene.

### **Kulturminneforvaltning**

Landsdelsregionene kan tenkes å få ansvar for kulturminneforvaltningen. Kulturminneforvaltningen omfatter forvaltning av kulturminner, kulturmiljøer og det kulturhistoriske innholdet i landskapet gjennom vern, bruk og verdiskapning. Kulturminneforvaltning kan sees i sammenheng med øvrige utviklingsoppgaver og regional planlegging. Fylkeskommunenes kompetanse på området vil kunne overføres til landsdelsregionene. Landsdelsregionene vil måtte samarbeide med kommunene og med staten.

### **Næringsutvikling/regional utvikling**

Landsdelsregionene kan få ansvar for næringsutviklingen tilsvarende det ansvaret fylkeskommunene har i dag gjennom sin rolle som regionale utviklingsaktører.

For å sikre en kobling mellom planer, strategier og virkemidler kan landsdelsregionene eventuelt få ansvar for flere virkemidler enn det fylkeskommunen har i dag. Dette kan blant annet sikres ved at landsdelsregionenes styring av Innovasjon Norge gjøres sterkere og at graden av forpliktelse i partnerskapsavtaler forsterkes.

Landsdelsregionene kan også gis ansvar for forvaltning av bygdeutviklingsmidlene, som i dag forvaltes av fylkesmannen.

Flere virkemidler kan være avgjørende både for at landsdelsregionene skal kunne utarbeide en hensiktsmessig innovativ regional næringspolitikk, og for at næringslivet og kommunene skal oppfatte landsdelsregionene som interessante samarbeidspartnere. Landsdelsregionenes utstrekning gir dem mulighet til å se naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner i sammenheng.

## **5.3 Finansielle konsekvenser**

Landsdelsregionene skal være handlekraftige politiske enheter, noe som krever stor økonomisk handlefrihet. For å sikre dette bør utgangspunktet være størst mulig grad av finansiering gjennom frie inntekter. Finansiering av landsdelsregionenes virksomhet vil kunne ta direkte utgangspunkt i dagens finansieringssystem for fylkeskommunene. Gjennom dagens inntektssystem sikres både skatteinntekter, som er forankret lokalt, og tilføring av stabile og forutsigbare inntekter gjennom statlige tilskudd. Tilpasning av dagens inntektssystem for fylkeskommunene til et mindre antall landsdelsregioner kan gjøres uten vesentlige fordelingskonsekvenser.

En langt lavere andel av fylkeskommunenes inntekter enn av kommunenes inntekter skriver seg fra øremerkede tilskudd. I 2003 (jf. kapittel 2) utgjorde øremerkede tilskudd om lag ti prosent av de fylkeskommunale inntektene. For å ivareta målene med landsdelsregionene bør imidlertid andelen øremerkede tilskudd være så lav som mulig,

og tilskuddsordningene bør derfor gjennomgå med tanke på innlemming i inntektssystemet.

Dersom landsdelsregionene skal ha et bestilleransvar, eventuelt også eieransvar for spesialisthelsetjenester, må dagens system for innsatsstyrt finansiering vurderes på nytt. I utgangspunktet vil det være naturlig at også disse tjenestene fra statens side finansieres gjennom lokale skatter og rammetilskudd. Dette står ikke i motsetning til en eventuell stykkprisfinansiering fra landsdelsregionens side til det enkelte sykehus eller tjenestested. I tråd med det lokale selvstyret bør det imidlertid være opp til landsregionene hvordan de velger å finansiere egne tjenester.

## **5.4 Juridiske konsekvenser**

Modellen krever ikke endringer i Grunnloven. Ved innføring av landsdelsregioner må det imidlertid gjøres endringer i en lang rekke særlover. Omfanget vil avhenge av oppgaveendringer, jf. diskusjonen over. I tillegg kommer lovendringer som følge av administrativ endring av forvaltningsnivået.

I dag står kommuner og fylkeskommuner fritt til å velge mellom parlamentarisk styringsmodell og formannskapsmodell. Kommuneloven gir kommuner og fylkeskommuner stor grad av frihet til selv å velge organisasjonsmodell og arbeidsform. Det er lite som taler mot at landsdelsregionene bør gis den samme friheten. Det mest hensiktsmessige vil være at et landsdelsting eller regionting utgjør regionenes øverste politiske organ. Valg til dette organet kan i prinsippet skje ved direkte eller indirekte valg. I lys av at landsdelsregionene i denne modellen er tenkt å få større ansvar og mer politisk handlekraft enn dagens fylkeskommuner, antas likevel at det er mest hensiktsmessig med direkte valg. Hvor mange representanter som skal velges til det enkelte organ bør, innenfor et gitt intervall, vurderes av organet selv ut fra lokale forhold, slik ordningen er ved fylkestingene i dag.

Valgordningen for landsdelsregionene må innrettes slik at den på best mulig måte ivaretar forventninger om politisk representasjon og geografisk spredning av representantene. På samme måte som for dagens kommuner og fylkeskommuner kan det være hensiktsmessig at den politiske representasjonen er basert på partirepresentasjon. Det vil si at partiene får valgt representanter i forhold til hvor stor oppslutning de har blant velgerne i valgkretsen. Det er et spørsmål hvordan valgordningen kan sikre at alle deler av den nye landsdelsregionene blir representert i landsdelstinget. Hvis den nye landsdelsregionen gjøres til én valgkrets, kan det bli en rettfærdig partipolitisk representasjon. Samtidig kan dette gi skjev geografisk representasjon fordi ikke alle deler av landsdelen er sikret representasjon. Valgdeltagelsen på regionalt nivå har alltid vært lavere enn ved kommunestyre- og stortingsvalg, noe som til dels kan skyldes at velgerne gjerne har mindre kjennskap til politikere på fylkesnivå. Tilsvarende argument gjør seg gjeldende i sterkere grad enn i dag dersom flere fylker samles i større landsdelsregioner, og hele regionen utgjør én valgkrets. Således antas landsdelsregionene å kunne utgjøre for store og uhenktsmessige enheter som valgkretser.

Det kan derfor være aktuelt at hver landsdelsregion deles inn i flere valgkretser. Det må i tilfelle vurderes hvordan kretsinnndelingen skal skje, for eksempel i forhold til geografi, innbyggertall, kommunesentra, om det bør settes et maks antall representanter fra hver krets og så videre. En mulighet er at dagens fylkeskommuner utgjør valgkretsinnndelingen. Det blir da stilt ulike lister i hver krets. Tilsvarende vil det fra hver valgkrets velges et visst antall representanter til det øverste folkevalgte organet i regionen. Det bør vurderes en utjevningsmandatorordning for å sikre at den partimessige fordeling i det øverste regionale organet blir mest mulig lik stemmefordelingen, og for å gjøre det mulig for små partier å nå fram til representasjon. Endringer i valgkretsinnndelingen ved valg til regionens øverste organ krever endringer både i valgloven og kommuneloven.

Dersom dagens fylkeskommuner brukes som valgkretser i en modell med landsdelsregioner vil kandidatene som stiller til valg i utgangspunktet ha tilknytning til et avgrenset geografisk område som er mindre enn den enkelte landsdelsregion. Dette kan bidra til å styrke sammenheng mellom velgerne og de folkevalgte. En negativ effekt kan være at de folkevalgte vil føle seg mer knyttet til sin krets enn til landsdelsregionen som enhet, og dermed ikke ha det helhetsperspektivet som vil være nødvendig i mange saker. En konsekvens av dette kan være at konflikter innad i landsdelsregionen blir lagt fram for Stortinget framfor å bli løst på landsdelsnivå.

## **5.5 Vurdering av modellen**

I den foreliggende omtalen av landsdelsmodellen er det forutsatt at landsdelsregionene får ansvar for videregående opplæring, de regionale høyskolene, kulturoppgaver, samferdselsoppgaver, regional planlegging og næringsutvikling, eventuelt også helse- og sosialoppgaver. Ansvar for helse- og sosialoppgaver er imidlertid ikke en forutsetning. For de fleste av oppgavene som korresponderer med det ansvaret som fylkeskommunene har i dag forutsettes det at landsdelsregionene får ansvar for en større andel av virkemidlene. Dette kan hevdes å være en nødvendighet for at landsdelsregionene skal kunne bli handlekraftige politiske organer.

En mulig utforming av modellen er å la landsdelsregionene få en ren bestillerfunksjon innenfor områder som for eksempel helse- og sosialtjenester, høyere utdanning og samferdsel – mens utføreransvaret fortsatt ligger hos staten. Dette kan åpne for en territorielt samordnet og geografisk tilpasset politikk på tvers av sektorer – uten at det er nødvendig å reversere de organisasjons- og strukturendringer som er gjort i statlige sektorer de siste årene. Dette vil også gjøre det mulig å etablere et klart skille mellom bestiller- og utførerfunksjonen på sentrale tjenesteområder. Sterkere regional samordning kan imidlertid komme i konflikt med hensynet til nasjonal politikk innenfor de enkelte sektorene.

Med utgangspunkt i sin oppgaveportefølje forutsettes det at landsdelsregionene ivaretar sin rolle som drivkraft for utvikling og vekst. Oppbygging av handlekraftige landsdelsregioner kan også skape sin egen dynamikk. Landsdelsregionene kan bli sentrale utviklingsaktører, både gjennom samarbeidsprosjekter med andre landsdelsregioner, og gjennom skjerpet konkurranse mellom landsdelsregioner om arbeidskraft og investeringer. I et slikt perspektiv blir det viktig at regionene klarer å

utnytte sine regionale fortrinn. Ved å foredle sine unike forutsetninger og egenskaper kan den enkelte landsdelsregion framstå som attraktive samarbeidspartnere og som konkurransedyktige aktører på den internasjonale arena. Utviklingspolitikk i denne sammenheng dreier seg om å opparbeide og dyrke landsdelsregionens spesielle fortrinn og innebærer stor variasjon, eksperimentering og mangfold i strategier og oppgaveløsning mellom landsdelsregionene. Dette forutsetter imidlertid at næringslivet og andre private aktører oppfatter landsdelsregionene som interessante samarbeidspartnere. Store geografiske enheter kan skape stor avstand mellom landsdelsregionene og de private aktørene, noe som kan være en utfordring for samspillet mellom dem.

Det kan også argumenteres for at redusert statlig ansvar og overføring av utviklingsansvaret til landsdelsregionene kan være med på å forsterke rivalisering mellom regionene og således forsterke regionale ulikheter, jf. erfaringer med de regionale innovasjonsstrategiene i EUs medlemsland (omtalt i kapittel 3.6). Dette kan være gunstig for de mest vekstkraftige landsdelsregionene, men mer problematisk for de svakere områdene. Regionale forskjeller kan synes å støte mot en likhetstankegang det er relativt stor politisk enighet om.

Landsdelsregionene er forutsatt å være betydelig større enn dagens fylkeskommuner, både i utstrekning og befolkningsgrunnlag. Dette vil kunne gi dem bedre mulighet til å drive oppgavene effektivt, hente ut potensielle stordriftsfordeler og samordne mellom sektorer. Siden det er naturlig å dele landet inn i regioner som har en befolknings- og næringsmessig tilhørighet, vil samordningsproblemer på områder som går på tvers av dagens fylkesgrenser bli mindre. Landsdelsregionenes størrelse kan imidlertid tilsi at deres rolle som lokaldemokratiske arenaer vil kunne oppfattes som problematisk, siden avstanden mellom befolkningen og regionen blir stor. Avstand mellom regionen og befolkningen kan derfor tenkes å gi landsdelsregionene mindre legitimitet enn fylkeskommunene har i dag. Inndelingen og hvilke oppgaver landsdelsregionene får vil imidlertid også påvirke befolkningens oppfatning.

Dersom landsdelsregionene gis omfattende oppgaver og myndighet innen arealplanlegging og samferdsel vil dette kunne forrykke forholdet mellom kommunene og regionnivået, og innebære en utvikling der kommunene kan bli svekket som lokalpolitiske enheter. Et grunnleggende utgangspunkt for forholdet mellom lokaldemokratiske organer i dag er at fylkeskommuner og kommuner er sidestilte politiske og forvaltningsmessige enheter. I en situasjon med omfattende ansvar for arealplanlegging og samferdsel vil det kunne stilles spørsmål ved om denne sidestillingen er reell og om ikke regionene i økende grad vil fatte beslutninger som blir avgjørende for kommunenes eget handlingsrom. En mulig effekt av en slik utvikling kan bli sentralisering av lokalforvaltningen hvor interesse og oppmerksomhet i økende grad rettes oppover mot de politiske prosesser og beslutninger på landsdelsnivå, mens interessen for kommunepolitikk og det kommunale selvstyret reduseres. Dersom landsdelsregionene også gis ansvar for omfattende velferdsoppgaver kan dette gi dem en demokratisk tyngde som kan stå i et motsetningsforhold til kommunenes rolle som de primære lokaldemokratiske aktører. Dette kan synes særlig utfordrende for større bykommuner, som med dagens



kommunestruktur i prinsippet vil være i stand til å håndtere mange av de oppgavene som er omtalt under denne modellen.

Landsdelsmodellen forutsetter at inndeling og organisering av fylkesmannsembetene, som i dag er organisert i geografisk avgrensede områder som sammenfaller med fylkeskommunenes grenser, med unntak av Oslo og Akershus, må vurderes nærmere. Inndelingen av landsdelsregionene vil også få konsekvenser for de øvrige regionale statsetatene, og det vil derfor være naturlig å gjennomgå organiseringen av disse.

I en modell med landsdelsregioner vil hovedstadsområdet reise problemstillinger som ikke vil være aktuelle i resten av landet. Det kan tenkes tre mulige løsninger. En løsning kan være at Oslo beholder sine fylkeskommunale oppgaver som i dag, dette vil bety at den landsdelen der Oslo inngår som et geografisk område, får et mindre ansvarsområde enn de øvrige landsdelene. En annen løsning kan være at oppgavene overføres til landsdelen, dette vil imidlertid bety et brudd med sammenhengen mellom grunnskolen og videregående opplæring som Oslo har i dag. En tredje løsning kan være en deling, for eksempel ved at Oslo beholder videregående opplæring og overfører samferdselsoppgavene til landsdelen.

Landsdelsmodellen er drøftet med utgangspunkt i dagens kommunestruktur. Dersom det skjer en utvikling i retning av større kommuner, for eksempel 90-160 regionkommuner som dekker sammenhengende bo- og arbeidsområder, endres forutsetningene for modellen.

Samspeillet mellom landsdelsregionene og kommunene vil kunne bli enklere med færre kommuner. Større kommuner vil gi færre utfordringer knyttet til plan- og samferdselssaker med kommuneoverskridende virkning. Større kommuner kan antas å bli mer reelle samarbeidspartener for landsdelsregionene.

Større kommuner vil imidlertid i prinsippet kunne overta ansvaret for flere oppgaver, for eksempel videregående opplæring. Også på andre områder vil store kommuner kunne ta et større ansvar enn dagens kommuner, for eksempel innenfor planlegging, næringsutvikling og kultur. Store og handlekraftige kommuner vil også kunne ivareta det regionale perspektivet og være politiske handlekraftige organer. Med tilstrekkelig økonomisk sterke kommuner, er det også mulig å legge et bestilleransvar for eksempelvis spesialisthelsetjenester til kommunene, noe som blant annet vil kunne bidra til å bedre samordning av primær- og spesialisthelsetjenester. Landsdelsregioner i en struktur med store og robuste kommuner kan føre til rivalisering mellom forvaltningsnivåene, noe som kan hindre effektiv ressursutnyttelse og gi et ineffektivt styringssystem.

## Kapittel 6

### Modell med to forvaltningsnivå

#### 6.1 Innledning

Forvaltning med to nivå vil si at fylkeskommunen som forvaltningsnivå blir avviklet og at offentlig forvaltning dermed vil bestå av staten og kommunene. Selv om fylkeskommunen forsvinner vil det fortsatt være behov for å løse oppgavene som dette forvaltningsnivået har ansvar for og utfører i dag.

Det kan argumenteres for to forvaltningsnivå ut fra flere forhold. Ett argument kan være at Norge, som er et lite land med relativt få innbyggere, ikke trenger tre forvaltningsnivå. Til grunn for et slikt argument ligger en antakelse om at dagens fylkeskommunale oppgaver totalt sett vil bli løst mer effektivt av staten og kommunene, og at en slik løsning vil føre til mindre byråkrati og reduserte offentlige administrasjonsutgifter.

Et annet argument er at dagens tre forvaltningsnivåer, der ansvaret for sammenhengende oppgaver er fordelt på flere forvaltningsnivåer, virker uoversiktlig for innbyggerne og for andre som er i kontakt med forvaltningen.

Et tredje argument er at avvikling av fylkeskommunen kan gi en demokratisk gevinst for kommunene og der i gjennom innbyggerne. Dersom oppgaver som fylkeskommunen er ansvarlig for legges til kommunene, vil det styrke deres rolle som lokaldemokratisk arena. Gjennom sin nærhet til innbyggerne kan den demokratiske innflytelsen over oppgaveløsningen øke.

#### 6.2 Oppgavefordeling

Dersom fylkeskommunen som forvaltningsnivå avvikles, må ansvaret for oppgavene den utfører i dag plasseres enten hos staten eller kommunene. Beslutninger om hvor oppgavene skal plasseres vil basere seg på en rekke forhold. Ulike hensyn og verdier knyttet til oppgaveplassering er diskutert i kapittel 4.

I dette dokumentet drøftes de enkelte modellene under forutsetning om at kommunestrukturen i det alt vesentlige ser ut som i dag, og at interkommunalt samarbeid i utgangpunktet er frivillig. Modellen med to forvaltningsnivå har i tillegg en forutsetning om at oppgaver som i dag er et statlig eller kommunalt ansvar fortsetter å være det. I det følgende drøftes derfor bare en omfordeling av oppgaver som i dag er et fylkeskommunalt ansvar. Det forhindrer selvsagt ikke at det innenfor denne modellen også kan tenkes en omfordeling av oppgaver mellom staten og kommunene.

## Videregående opplæring

### *Vurdering av kommunalt ansvar*

Dersom kommunene får tildelt ansvaret for videregående opplæring, medfører det at de overtar en relativt omfattende oppgave. I utgangspunktet betyr dette en styrking av kommunenes rolle som demokratisk arena og som velferdsprodusent. Videregående opplæring er en oppgave som gir rom for lokale prioriteringer.

Omfanget av dagens videregående opplæring er beskrevet i kapittel 2. Fram mot 2010 vil antallet 16 - 19-åringer øke kraftig. Veksten er imidlertid ikke jevnt fordelt i landet, og for noen kommuner vil veksten by på betydelige utfordringer. Voksne født før 1978 og som ikke tidligere har fullført videregående opplæring, har også rett til videregående opplæring. Det er usikkert hvordan behovet er fordelt mellom fylkeskommunene.

Kommunalt ansvar kan lette samordningen mellom grunnskolen og videregående opplæring, siden kommunene da vil ha ansvar for det samlede skoleløpet for 6 -19-åringer. I stortingsmeldingen om grunnopplæringen (St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*), som ble lagt fram for Stortinget våren 2004, understrekes nettopp behovet for å se hele skoleløpet i sammenheng.

Ansvar for videregående opplæring vil skape store utfordringer for kommuner med et lite befolkningsgrunnlag og spredt bosetting. For det første kan de mangle tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for å kunne drive opplæringen effektivt. For det andre kan de ha utfordringer knyttet til rekrutteringen av lærekrefter. Dette kan muligens avhjelpest ved å samlokalisere med grunnskolen, eller på andre måter utnytte samordningsmulighetene i forhold til grunnskolen. Et annet alternativ er samarbeid med andre kommuner. Dette kan kompensere for manglende elevgrunnlag i den enkelte kommune, samtidig som det kan skape mer attraktive fagmiljø.

Det er i dag 572 videregående skoler i landet, men ikke alle kommuner har en videregående skole innenfor sine grenser. Når det gjelder tilbudsstrukturen vil få kommuner ha mulighet til å tilby alle studieretninger og fag. I dag er det heller ikke slik at alle fylkeskommuner tilbyr alle studieretninger og fag. Det kan kompenseres for manglende tilbud gjennom kjøp av gjesteelevplasser i andre kommuner, eller gjennom interkommunalt samarbeid.

Kommunalt ansvar for videregående opplæring vil bety at ansvaret fordeles på flere administrative enheter enn i dag. Dette vil kunne bety mer kjøp av gjesteelevplasser enn med dagens fylkeskommunale ansvar, og kan gi økte administrative utgifter knyttet til videregående opplæring.

For fagopplæringen ble det i stortingsmeldingen om grunnopplæringen påpekt at elevgrunnlaget i fylkeskommunene er for lite for enkelte kurs og fag. Dette vil bli et økende problem med kommunalt ansvar, også fordi den enkelte kommune vil ha færre bedrifter innenfor sine grenser som kan ta i mot lærlinger. Det vil kunne kompenseres for dette gjennom kjøp av gjesteelevplasser som også omfatter bedrifter i andre kommune eller gjennom ulike former for interkommunalt samarbeid.

### *Vurdering av statlig ansvar*

Dersom videregående opplæring blir et statlig ansvar vil fokus på nasjonal likhet antakelig bli forsterket. En konsekvens av statliggjøring vil således bli mindre tilpasning til lokale og regionale behov og prioriteringer.

Statlig ansvar kan gi gode muligheter for samordning av opplæringstilbudet på videregående nivå. Samordning av og fleksibilitet mellom skoleslagene vil imidlertid kreve samarbeid med kommunene, som i denne modellen er forutsatt å ha ansvaret for grunnskole. Koordineringen i forhold til høyere utdanning og arbeidsmarkedstiltak kan bli forenklet.

Gitt dagens bosettingsstruktur vil det være begrenset mulighet til å hente ut stordriftsfordeler, med mindre staten legger om skolestrukturen. Dersom statliggjøring fører til mer sentralisering, kan dette gi elever i noen områder av landet lengre reisevei enn med dagens skolestruktur.

## **Samferdsel**

### *Vurdering av kommunalt ansvar*

Kommunalt ansvar for samferdsel kan sees i sammenheng med det ansvaret kommunene har for areal- og transportplanlegging, det kommunale vegnettet og trafikkregulerende tiltak.

I utgangspunktet kan ansvaret for det fylkeskommunale vegnettet deles mellom kommunene og staten. Konsekvensene av økt kommunalt ansvar for veg vil avhenge av omfanget av nedklassifisering av det fylkeskommunale vegnettet til kommunale veier. Dersom bare en liten del av vegnettet nedklassifiseres vil det være mest aktuelt for vegnettet knyttet til byer og tettsteder. Dette gjelder i første rekke kommuner med stort befolkningsgrunnlag og kompetanse innen areal- og samfunnsplanlegging. For disse vil et meransvar for vegnettet antakelig ikke bety store utfordringer når det gjelder kompetanseoppbygging eller andre typer ressurser. Det forutsettes da at staten viderefører dagens ansvarsområde, mens kommunene får tilsvarende ansvar som fylkeskommunene har i dag.

Dersom en større del av fylkesvegnettet nedklassifiseres, vil dette få store økonomiske konsekvenser for kommunene, i tillegg til at ansvaret vil kreve styrking av kompetansen i de fleste kommuner, jf. diskusjonen kapittel i 5.2, samt behov for ulike samarbeidsløsninger knyttet til overordnet planlegging.

Kommunalt ansvar for kollektivtransport må sees i sammenheng med kommunenes ansvar for arealplanlegging, parkeringspolitikk og trafikkregulering. Den lokale kollektivtransportens rolle er imidlertid forskjellig i ulike deler av landet. I områder med spredt bosetting står personbilen fortsatt for den største delen av lokal persontransport. I disse delene av landet er vegutbygging fortsatt det viktigste elementet for å bedre framkommeligheten for befolkningen og næringslivet. Det lokale kollektivtilbudet i disse områdene vil først og fremst være knyttet til den lovpålagte skoletransporten. I byområdene er det viktig å sikre gode alternativer til privatbil for å redusere trafikkmengden og de ulempene biltrafikken skaper for miljø, helse og arealbruk. Det er fra 1. januar 2004 iverksatt forsøk med alternativ

forvaltningsorganisering av transportsystemet i by og forsøk i fylkeskommunene med oppgavedifferensiering knyttet til samferdselsområdet.

#### *Vurdering av statlig ansvar*

Dersom staten får ansvaret for en stor del av vegnettet vil dette legge grunnlaget for en mer harmonisert vegstandard gjennom større muligheter for helhetlige vegnettsbetraktninger når det gjelder gjennomføring av investeringstiltak og driftsoppgaver. Videre øker muligheten for en koordinert utbygging av sammenhengende gang- og sykkelvegnett. Med statlig ansvar for en betydelig del av virkemiddelbruken knyttet til transport, vil de ulike transportsektorene kunne sees i sammenheng. Dette vil kunne gi et mer helhetlig og standardisert transporttilbud i alle deler av landet, og hensynet til næringslivet og transportbrukerne vil dermed kunne bli styrket. Det samme gjelder miljøoppfølgingen innen sektoren og trafikksikkerhetsarbeidet.

Dersom staten får ansvar for kollektivtransporten, gir dette mulighet til å samordne hele samferdselssektoren og dermed hente ut administrative fordeler og sikre helhetlig politisk styring. Sammenhengen mellom vegutbygging, kollektivtransport og generelle miljøhensyn kan lettere sikres.

## **Tannhelsetjenesten**

#### *Vurdering av kommunalt ansvar*

Dersom kommunene får ansvar for tannhelsetjenesten kan oppgaven sees i sammenheng med kommunenes ansvar etter kommunehelsetjenesteloven. Kommunenes administrative kompetanse vil kunne overføres til tannhelsetjenesten, og det vil derfor antakelig ikke påløpe store administrative merkostnader for kommunene. Den faglige kompetansen vil kunne overtas fra fylkeskommunene.

Tannhelsetjenesten er sterkt rettighetsbasert og store befolkningsgrupper har krav på tjenesten. Det er derfor begrenset rom for lokale prioriteringer og isolert sett er de positive konsekvensene for lokaldemokratiet begrenset. Ansvaret kan imidlertid gi muligheter til samordning mellom dagens kommunehelsetjeneste og tannhelse, og kommunene kan gi befolkningen et mer helhetlig helsetilbud. Kommunene vil få ansvar for lokaliseringsspørsmål, men bosettingsmønsteret i kommunene vil uansett legge premisser for muligheten til å effektivisere tjenesten og å hente ut stordriftsfordeler.

Fylkeskommunene har i dag problemer med å rekruttere personale med tannhelseutdanning. Rekrutteringsproblemet kan forsterkes ved kommunalt ansvar, spesielt i kommuner med lite befolkningsgrunnlag og/eller spredt bosetting. Generelt sett vil rekrutteringsmuligheter være påvirket av sentralitet, bosettingsmønster og av hvorvidt det allerede finnes et fagmiljø.

#### *Vurdering av statlig ansvar*

Dersom staten får ansvar for tannhelsetjenesten, kan tjenesten sees i sammenheng med statens ansvar for spesialisthelsetjenesten. Siden tjenesten er preget av rettigheter for store befolkningsgrupper, egner den seg for statlig ansvar. Bosettingsmønsteret i landet vil imidlertid gi staten begrensede muligheter til å effektivisere og å hente ut

stordriftsfordeler. Uten større tiltak vil staten antakelig møte de samme rekrutteringsutfordringene som fylkeskommunene har i dag.

## **Planlegging**

### *Vurdering av kommunalt ansvar*

Dersom kommunene får ansvar for planleggingsoppgaver som dagens fylkeskommuner er tillagt, kan dette ansvaret sees i sammenheng med kommunenes forpliktelser knyttet til planlegging generelt og arealplanlegging spesielt. Det kan være en forutsetning at planleggingen gjøres mer fleksibel og handlingsrettet. Avtaler der kommunene sikrer oppfølging av handlingsprogram gjennom konkrete avtaler mellom partene i planleggingen vil være aktuelt. Partnerskapsavtaler kan være knyttet til de ulike innsatsområdene eller mer konkret til kommunedelplaner eller interkommunale planer.

Planlegging vil i en modell med to forvaltningsnivå omfatte planleggingsbehov på ulike sektorområder som krysser kommunegrensene. Kommunene må med andre ord ha et forhold til andre kommuner, og oppgaven vil derfor egne seg for interkommunalt samarbeid. Det antas at en del kommuner vil ha behov for å styrke plankompetansen.

Det kan være viktig at statlige sektormyndigheter inngår i partnerskapene. De ulike sektorenes aktive deltakelse i planleggingen vil være nødvendig for å oppnå ønsket samlet virkning av politikken på ulike sektorer. Det vil kunne vurderes om staten skal anmode kommunene om å innlede interkommunalt plansamarbeid når dette anses som nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går utover den enkelte kommune.

### *Vurdering av statlig ansvar*

Dersom staten overtar ansvaret for det som i dag er fylkesplanlegging vil det gi det statlige forvaltningsapparatet i regionen/distriktene en sterkere rolle i planleggingen. Fylkesmannen har i dag en rolle i fylkesplanleggingen og det antas at det ikke er behov for å bygge opp kompetanse utover overføring av planressurser fra fylkeskommunen. Statliggjøring vil redusere den folkevalgte innflytelsen over planleggingen, siden staten henter sine mål og sin legitimitet fra regjering og Storting og ikke fra lokalmiljøet. Statlig ansvar vil fordre samordning i forhold til kommunenes planleggingsansvar.

## **Kultur**

### *Vurdering av kommunalt ansvar*

Mange kommuner er i dag sterkt engasjert i kulturoppgaver og har kompetanse som kan brukes dersom ansvaret utvides. Kulturområdet er i liten grad lovregulert. Dersom kommunene skal overta fylkeskommunenes funksjoner innen kulturfeltet, forutsetter dette at de får ansvar for økonomiske virkemidler. På enkelte områder kan det være hensiktsmessig at kommunene samarbeider, men dette er i utgangspunktet ingen forutsetning for at kommunene skal kunne overta ansvaret. Derimot kan samarbeid være påkrevd når det gjelder ivaretagelse av region-/landsdelsinstitusjonene og knutepunktinstitusjonene. Disse institusjonenes virksomhet er sterkt knyttet til nasjonal kulturpolitikk. Det er ellers mulig å la kommunene foreta detaljfordelingen av spillemidler til anlegg for idrett og fysisk aktivitet ut i fra et felles regelverk.

Kommunalt ansvar på kulturfeltet kan komme i konflikt med statens ansvar for nasjonal politikk. Dette kan imidlertid sikres gjennom ulike styringsvirkemidler.

#### *Vurdering av statlig ansvar*

Dersom staten skal ha et større ansvar for kulturområdet, vil det antakelig kreve oppbygning av faglig kompetanse og et administrativt apparat. Dersom samarbeid med kommunene ikke prioriteres kan konsekvensen bli et mer ensartet kultur- og idrettsliv. Dagens knutepunktinstitusjoner er knyttet til nasjonal kulturpolitikk, og det kan derfor være hensiktsmessig at staten overtar ansvaret for disse.

### **Kulturminneforvaltning**

#### *Vurdering av kommunalt ansvar*

Dersom kommunene får ansvar for kulturminneforvaltningen, kan dette sees i sammenheng med kommunenes ansvar etter plan- og bygningsloven. Etter denne skal kommunene blant annet påse at kulturminneverdiene blir ivaretatt.

De færreste kommuner vil i dag ha tilstrekkelig faglig kompetanse til å foreta forsvarlig kulturminneforvaltning. Ved flytting av kulturminneforvaltningens oppgaver til kommunene må det forutsettes at dagens ressursnivå opprettholdes og at tilsvarende ressurser følger oppgavene. Dagens ressursnivå vil imidlertid ikke kunne dekke opp nødvendig spesialkompetanse i forhold til kulturminneforvaltningens oppgaver i alle kommuner. Flytting av disse oppgavene forutsetter derfor enten betydelig ressursøkning eller alternative samarbeidsløsninger (eksempelvis interkommunalt samarbeid). Det er i dag forsøk med oppgavedifferensiering på kulturminneområdet i kommunene Bergen, Stavanger og Kristiansand. Disse forsøkene skal pågå fram til 31. desember 2007.

#### *Vurdering av statlig ansvar*

Dersom staten overtar ansvar for den fylkeskommunale kulturminneforvaltningen kan dette sees i sammenheng med statlige miljøoppgaver. Kompetansebehovet sentralt kan ivaretas gjennom Riksantikvaren. Statlig ansvar kan imidlertid skape behov for lokal tilstedeværelse i en eller annen form, for eksempel ved å overføre dagens fylkeskommunale ressurser til fylkesmannen.

### **Næringsutvikling/regional utvikling**

#### *Vurdering av kommunalt ansvar*

Kommunene har i dag ansvar for næringsutvikling innenfor egne grenser. Oppgaven er ikke lovfestet. Mange kommuner har lokale næringsfond. Økt ansvar for næringsutvikling vil si at kommunene får ansvar for den regionale utviklingen, det vil si et ansvar som strekker seg utover den enkelte kommunes grenser. Det antas at de fleste kommuner vil ha behov for å bygge opp kompetanse på området. Dette kan antakelig løses i samarbeid med andre kommuner. Økt ansvar for næringsutvikling forutsettes å inkludere et økt ansvar for virkemidler, og prioriteringsansvaret for dette må også kunne løses interkommunalt. Kommunene gis mulighet til å videreutvikle sin rolle som samfunnsutviklere. Kommunalt ansvar kan bety økte samordningsutfordringer for staten der det er ønskelig med nasjonal styring.

### *Vurdering av statlig ansvar*

Dersom staten får ansvar for den regionale næringsutviklingen, svekkes den folkevalgte innflytelsen over oppgaven. Det kan bety at likhet kan gå på bekostning av den lokale og regionale prioriteringen og tilpasningen av ressursbruken. Det vil derfor være behov for å samordne virkemiddelinnsetsen med kommunenes næringsutvikling. Statlig ansvar kan løses på flere måter. Ett alternativ er en deling av tilskuddsforvaltningen mellom Innovasjon Norge og fylkesmannen.

## **6.3 Finansielle konsekvenser**

Dersom fylkeskommunen avvikles som eget forvaltningsnivå må dagens oppgaver og ansvar overføres enten til kommunalt eller statlig nivå. Det må foretas et fullt økonomisk oppgjør som vil innebære avvikling av fylkeskommunen som selvstendig finansielt nivå. Inntektene som fylkeskommunen i dag har (jf. gjennomgangen av det fylkeskommunale inntektsgrunnlaget i kapittel 2) må fordeles mellom stat og kommune i tråd med fordeling av oppgaver og ansvar. Resultatet av dette kan bli relativt omfattende endringer i kommunenes finansielle grunnlag. En må regne med omlegginger både av kostnadsnøkklene i inntektssystemet og i skattesystemet.

Samtlige aktiva som fylkeskommunene i dag råder over i form av eiendommer, bygninger, inventar, utstyr etc. må også fordeles i et slikt oppgjør. Samtidig er det i dag betydelige aktiva som ikke er knyttet direkte til oppgaveutførelse, slik som fylkeshus, strømmettet etc. Det finnes i dag ingen oversikt over hvor store verdier fylkeskommunene disponerer. I utgangspunktet kan en tenke seg at aktivaene som er direkte knyttet til tjenesteyting kan håndteres relativt enkelt i et økonomisk oppgjør, siden disse kan følge det forvaltningsnivå som får oppgaven. Aktiva som representerer verdier som fylkeskommunen forvalter på vegne av innbyggerne (for eksempel fylkeshus og strømmett) vil imidlertid være vanskelig å håndtere i et slikt oppgjør. I tillegg til aktiva har også fylkeskommunene gjeld. Siden fylkeskommunen i denne modellen er forutsatt å opphøre som eget forvaltningsnivå må det også tas stilling til hvordan gjeldsforpliktelsene skal håndteres. I prinsippet vil de samme retningslinjene som ble skissert for aktiva gjelde også her.

## **6.4 Juridiske konsekvenser**

Modellen krever ikke endringer i Grunnloven. Dersom fylkeskommunen avvikles som eget forvaltningsnivå må dagens oppgaver og ansvar overføres enten til kommunalt eller statlig nivå. En avvikling krever således endringer i alle lover som i dag legger oppgaver til fylkeskommunen. Det samme gjelder lover som omhandler fylkeskommunen som administrativt nivå. De begrensninger loven eventuelt har med tanke på interkommunalt samarbeid og myndighetsutøvelse, vil i utgangspunktet gjelde tilsvarende. Ønskes en annen organiseringsform må dette tas opp særskilt, og fremgå eksplisitt av loven.

Ved valg til Stortinget forutsettes det en valgkretsinndeling basert på dagens fylkeskommunegrenser. Regler om dette fremgår av valgloven. Denne kan opprettholdes selv om det fylkeskommunale nivået avvikles som eget forvaltningsnivå.



## 6.5 Vurdering av modellen

Ut i fra den forutgående drøftingen av oppgaveplassering er det ingen entydige konklusjoner knyttet til om de oppgavene fylkeskommunene har ansvar for i dag skal plasseres hos kommunene eller staten. Med utgangspunkt i at avvikling av fylkeskommunen ikke skal føre til omfattende statliggjøring av oppgaver som har rom for lokale prioriteringer og som er sentrale for utviklingen av lokaldemokratiet, kan følgende fordeling av oppgaver mellom kommunene og staten framstå som aktuell. Det må imidlertid presiseres at også andre løsninger kan være hensiktsmessige:

Kommunene kan gis ansvar for videregående opplæring, kulturoppgaver med unntak av knutepunktinstitusjonene, deler av fylkesveiene, samt at de store byene får ansvar for kollektivtrafikk. Videre kan kommunene gis et utvidet ansvar for planlegging, herunder utviklingsarbeid, under forutsetning av tilstrekkelig samarbeid i saker med kommuneoverskridende virkning. Staten vil kunne ha ansvar for tannhelsetjenesten, kulturminneforvaltningen, det meste av kollektivtrafikken, største delen av fylkesveiene, og knutepunktinstitusjonene på kulturfeltet.

I en modell med to forvaltningsnivå vil det fortsatt være behov for en regional statsforvaltning som kan veilede og bistå kommunene, utøve tilsyn og kontroll med den kommunale virksomheten og samordne den statlige aktiviteten på regionalt nivå.

Overordnede nasjonale styringshensyn vil tilsynelatende bli bedre ivaretatt i en modell med to forvaltningsnivå. Dette kan ha visse fortrinn ved at det øker muligheten til å sikre nasjonal likhet, tilgjengelighet og gjennomslag for nasjonale prioriteringer for enkelte statliggjorte tjenester. På den annen side forutsetter statliggjøring en økning i sentralforvaltningens administrative kapasitet. En svakhet ved modellen er at den forutsetter kommunalisering av fylkeskommunale oppgaver til kommuner med svært ulike lokale forutsetninger. Dette kan gå utover muligheten til likebehandling, enhetlig statlig styring og økonomisk utjevning mellom kommunene. Dersom dette medfører sterkere statlig styring, kan det argumenteres for at en overgang til to forvaltningsnivå kan bety en svekkelse av det lokale demokratiet.

Det kan også argumenteres for at avvikling av fylkeskommunen og overføring av ansvar til kommunene i prinsippet kan bety en styrking av det lokale demokratiet. Flere oppgaver gir mulighet til å se flere sektorer i sammenheng og større budsjetter kan gi større rom for lokale prioriteringer.

Modellen kan bety forholdsvis kostbare løsninger i de minste kommunene. Problemet med å rekruttere kompetent personale til tjenester som i dag er et fylkeskommunalt ansvar kan vise seg vanskelig i disse kommunene. Dette kan eventuelt påvirkes gjennom interkommunale løsninger. For de tjenestene som statliggjøres kan modellen bety visse effektiviseringsgevinster knyttet til klarere ansvarsforhold og utnyttelse av stordriftsfordeler.

En modell med to forvaltningsnivå kan komme til å bety et press mot kommunenes rolle som generalistorganer, selv om den i utgangspunktet ikke bryter direkte med et slikt hensyn. Kommunene vil få ansvar for større og mer krevende oppgaver enn de har i dag. Uten større sammenslutninger av dagens kommuner vil en del kommuner neppe ha forutsetning for å overta oppgaver fra fylkeskommunen, noe som kan redusere

muligheten til å desentralisere ansvaret for disse oppgavene til alle kommuner. Det kan tenkes en løsning der de minste kommunene organiserer de nye oppgavene gjennom interkommunale løsninger, men dette innebærer også et komplisert styringssystem som bryter med prinsippet om generalistkommuner. For de større kommunene vil modellen derimot bety bredere og mer krevende oppgaver, som utvider det lokalpolitiske handlingsrommet og ansvaret.

Kommunene vil i varierende grad være i stand til å håndtere nye oppgaver, og de fleste kommunene vil ha behov for å samarbeide om en eller flere oppgaver. Begrunnelsen er blant annet knyttet til manglende befolkningsgrunnlag for effektiv drift og manglende faglig og administrativ kompetanse i den enkelte kommune. Dagens ordning med frivillig interkommunalt samarbeid ligger til grunn for modellen. Det er imidlertid mulig å utvide de juridiske rammene for de oppgaver kommunene kan legge til interkommunale organer, for eksempel etter modell av ”samkommune- forsøket” i Nord- Trøndelag (jf. kapittel 4.7).

For å ivareta kommunenes rolle som generalistorganer kan det tenkes sterkere former for statlig styring, ved at staten mer aktivt og systematisk regulerer det interkommunale samarbeidet. Muligheten for å gjøre dette er hjemlet i dagens lovverk. I tillegg kan lovreguleringen utvides, for eksempel gjennom krav om faste samarbeidsregioner for en eller flere oppgaver, eller lovbestemmelser om at enkelte oppgaver skal løses interkommunalt. Dette er en løsning som i dag brukes i Finland. En mellomvariant vil kunne være at staten pålegger kommuner som ikke kan løse enkelte oppgaver alene å inngå et forpliktende samarbeid med andre kommuner om løsning av disse oppgavene (jf. den danske kommunereformen). Dette kan gjøres med utgangspunkt i naturlige bo- og arbeidsregioner.

Dersom resultatet av å legge flere oppgaver til kommunene blir omfattende interkommunalt samarbeid kan dette sies å stride med intensjonen om at det skal være to forvaltningsnivå. Omfattende interkommunalt samarbeid kan få karakter av å være et tredje forvaltningsnivå. Det kan stilles spørsmål ved om dette undergraver forutsetningene om at avvikling av fylkeskommunen skal lede til større effektivitet. Svaret vil avhenge av omfanget av det interkommunale samarbeidet og hvor dyrt det er å drifte dette.

Dersom det blir omfattende interkommunale samarbeid kan dette skape uklarhet med hensyn til ansvarsforhold, og det kan være uklart for innbyggerne hvor de skal henvende seg. Samtidig vil omfattende interkommunalt samarbeid ha en demokratisk konsekvens siden beslutninger flyttes til et organ/nivå som velgerne bare kan påvirke indirekte.

En kommunestruktur preget av færre og mer robuste kommuner, vil redusere de negative konsekvensene av å fjerne det regionale nivået. Flere kommuner ville da være i stand til å håndtere en større oppgaveportefølje alene, og behovet for interkommunale samarbeid ville være mindre enn med dagens kommunestruktur. Innføring av en modell med to forvaltningsnivå med dagens kommunestruktur vil derfor aktualisere debatten om sammenslutning av kommuner. I forlengelsen av dette kan det tenkes en inndeling av kommunene etter andre prinsipper enn dagens. Ett eksempel kan være en inndeling etter bo- og arbeidsregioner. Innenfor en slik løsning kan det være mulig å

organisere den nye regionkommunen i kommunedeler eller bydeler med innflytelse over lokale saker.

Med større og mer robuste kommuner er det også mulig å legge flere oppgaver til kommunene enn de oppgaver fylkeskommunene har ansvaret for i dag. Et eksempel på utvidet oppgaveansvar for kommunene kan være en bestillerfunksjon for spesialisthelsetjenester. Dette vil blant annet kunne bidra til bedre samordning mellom primær- og spesialisthelsetjenesten. En slik modell gir også et klart skille mellom bestiller- og utføreransvaret innenfor spesialisthelsetjenesten.

## Kapittel 7

### Folkevalgt mellomnivå som samarbeidsorgan for kommunene - samarbeidsmodellen

#### 7.1 Innledning

Strukturen i samarbeidsmodellen er tre forvaltningsnivåer. Indirekte valg til mellomnivået basert på kommunestyrene utgjør en sentral bærebjelke i modellen. En variant av modellen er at dagens fylkesinndeling beholdes, eventuelt med enkelte mindre justeringer. Et annen variant er å erstatte dagens fylkeskommuner med 90-160 regioner som samarbeidsorgan for kommunene. Dagens bo- og arbeidsmarkedsregioner vil kunne ligge til grunn for en slik inndeling. Samtlige av dagens kommuner er ment å være knyttet til en slik region.

Modellen bygger på oppfatningen om at det med dagens kommunestruktur er behov for et folkevalgt mellomnivå for å sikre en ønsket samfunnsutvikling. Modellen forutsetter derfor at oppgaver som er utviklingsorienterte og vidtrekkende, herunder kommuneoverskridende og sektorovergripende, bør forvaltes av et slikt mellomnivå. Mellomnivået vil blant annet kunne fungere som en interessant partner for eksempelvis næringslivet og kommunene dersom utviklingsansvaret rendyrkes.

Intensjonen er at mellomnivået skal utgjøre et samarbeidsorgan for kommunene gjennom indirekte valg basert på kommunestyrene. Indirekte valgordning er også ment å bidra til at mellomnivået får en tilstrekkelig framtrøden plass blant innbyggerne i kommunene, blant annet ved at representantene velges blant kommunepolitikere. I tillegg forventes det at den løpende oppfølgingen av politikerne kan bli skjerpet ved at de står politisk til ansvar overfor aktive kommunepolitikere. Dersom kommunene oppfatter mellomnivået som et reelt samarbeidsorgan, vil overkommuneproblematikken kunne minimeres.

Et folkevalgt mellomnivå basert på indirekte valg vil være noe langt mer enn en interkommunal samarbeidsordning. Mellomnivået innenfor samarbeidsmodellen er ment å være et eget, lovbestemt forvaltningsnivå, det vil si at oppgaver legges direkte til det folkevalgte mellomnivået som ansvarlig aktør, og ikke til den enkelte kommune. I realiteten overføres dermed ansvar og myndighet direkte fra staten til mellomnivået, og ikke fra kommunene slik tilfelle er ved interkommunalt samarbeid. Mellomnivået forutsettes å ha ansvar for et bredt spekter av oppgaver. Virksomhetsfeltet vil således ikke være begrenset til én bestemt oppgave slik det ofte er ved interkommunale samarbeid. Det forutsettes at samtlige kommuner skal delta i samarbeidet (de enkelte kommunene er representert i tinget til forvaltningsorganet).

## 7.2 Oppgavefordeling

I samarbeidsmodellen legges det til grunn at oppgaver som er utviklingsorienterte og vidtrekkende, herunder kommuneoverskridende og sektorovergripende, bør forvaltes av et folkevalgt mellomnivå. Det legges vekt på at utviklingsansvaret rendyrkes og styrkes. Ut i fra et slik perspektiv vil det derfor være aktuelt å overføre oppgaver som kan sies å ha karakter av ren tjenesteproduksjon til annet forvaltningsorgan.

I det følgende vurderes ansvars- og oppgavefordelingen innenfor samarbeidsmodellen. Ansvars- og oppgavefordelingen dersom mellomnivået utgjør såkalte bo- og arbeidsmarkedsregioner omtales i et eget avsnitt.

### Videregående opplæring

Hvis videregående opplæring kun betraktes som tjenesteproduksjon kan det tilsi at ansvaret for denne oppgaven legges til annet forvaltningsnivå. Det kan imidlertid argumenteres for at kompetanse utgjør en av de viktigste enkeltfaktorene i det regionale utviklingsarbeidet. I lys av dette bør fylkeskommunene fortsatt ha ansvaret for videregående opplæring innenfor samarbeidsmodellen. Indirekte valg kan bidra til å styrke samordningen mellom grunnskole og videregående opplæring.

Styrket utviklingsrolle, blant annet gjennom økt ansvars- og beslutningsmyndighet på plansiden, kan bidra til et mer handlingsrettet samarbeid med arbeids- og næringslivet. Dette kan slå positivt ut for den yrkesrettede opplæringen som delvis foregår i bedriftene. Gjennom allerede etablerte partnerskap, og eventuelt nye, kan samarbeid med høyskole- og universitetssektoren ytterligere vektlegges. Dette vil kunne gi positive effekter for samspillet mellom utdanningssystemet og næringslivet i fylket. Det kan i denne forbindelse nevnes at kvalitetsreformen skal bidra til at høyskolene kan stå friere til å tilpasse sine tilbud til lokale behov. Regjeringens forslag om større fleksibilitet mellom skoleslagene, der i blant mellom videregående opplæring og høyere utdanning, kan følges opp av partnerskapene.

### Samferdsel

Samferdselsfeltet kan i dag oppleves som fragmentert og sammensatt. De enkelte samferdselsoppgavene er fordelt på flere aktører. Som et ledd i å styrke fylkeskommunens mulighet til å fylle utviklingsrollen, kan prioriterings- og finansieringsansvaret for fylkesveger og riksveger, med unntak av stamveger, forankres i fylkeskommunene. Staten vil fortsatt kunne opprettholde sitt ansvar for jernbanenes infrastruktur, alternativt dele bestilleransvaret for kjøp av transporttjenester med fylkeskommunene. I tillegg kan det vurderes å overføre ansvaret for kjøp av persontransport for lokale og regionale tog som ikke krysser fylkesgrenser eller som staten ut fra overordnede nasjonale hensyn ønsker å ha styring på.

Utvidet ansvar innen samferdselsfeltet forutsetter noe oppbygging av administrativ og faglig kompetanse innenfor de enkelte fylkeskommunene. Gitt forutsetningene om små eller ingen geografiske justeringer av dagens fylkesgrenser, må en anta at fylkeskommunene kan ha behov for flere fagpersoner.

Økt ansvar for vegnettet til den enkelte fylkeskommune vil kunne gjøre det vanskeligere å få til et relativt enhetlig og standardisert transport- og vegtilbud som går på tvers av de mange fylkesgrensene. Dette vil også kunne innebære reduserte muligheter for en god oppfølging av miljø- og trafikksikkerhetsarbeidet. For brukerne er det viktig at ulike transportformer sees i sammenheng. En enhetlig og sammenhengende vegstandard har stor betydning for næringslivet både i byene og distriktene.

## **Planlegging**

Siden den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomheten i fylket samordnes i fylkesplanleggingen, kan planlegging sees på som et sentralt verktøy for å sikre ønsket utvikling i fylket. Det er imidlertid et faktum at dagens planer på fylkeskommunalt nivå kan mangle involvering og ikke minst lokalpolitisk oppfølging. En mulig årsak til dette kan være at fylkesplanen ikke er juridisk bindende og således er uforpliktende.

En sentral utfordring vil derfor være å sikre at alle kommunene og staten engasjerer seg i den fylkeskommunale planleggingen. Slik kan den fylkeskommunale utviklingsaktørrollen styrkes, og helhetsløsninger knyttet til bosetting, arbeidsmarked, transport, kultur og næringsutvikling ytterligere utvikles.

Utarbeidelse av en fylkeskommunal planstrategi kan være et aktuelt virkemiddel for bedre å koordinere planleggingen innenfor fylkeskommunen, og bidra til å trekke kommunene og andre aktører mer aktivt med. Planlovutvalget har understreket viktigheten av planstrategier, som ledd i å gjøre den regionale planleggingen mer målrettet og fleksibel. Etablering av partnerskapsavtaler er nevnt som et annet virkemiddel.

En annen løsning for å sikre tilstrekkelig oppfølging kan være å gjøre den fylkeskommunale planleggingen, herunder arealplanleggingen, forpliktende for kommunene og offentlige organer. Megling i saker om innsigelse kan vurderes lagt til fylkeskommunen i stedet for hos fylkesmannen slik som i dag. Dette kan gi ytterligere grunnlag for konstruktivt samarbeid mellom lokale og fylkeskommunale myndigheter. Det kan også vurderes om statens innsigelsesrett skal avgrenses for bedre å tydeliggjøre den fylkeskommunale planleggingen. Spørsmålet da blir hvorvidt nasjonal måloppnåelse vil kunne svekkes.

Dagens fylkeskommuner har betydelig plankompetanse. En må likevel anta at det vil være behov for oppbygging av planfaglig kompetanse dersom fylkesplanleggingen gjøres mer sentral og forpliktende.

Forpliktende fylkeskommunal planlegging kan sies å ha et overkommunalt preg, og bidra til å svekke kommunene som lokalpolitiske arenaer. Det kan riktignok være mer akseptabelt for kommunene å godta at fylkeskommunene treffer beslutninger som forplikter når kommunene selv er representert i fylkestinget, enn når slike beslutninger fattes av et sidestilt lokalpolitisk organ. En indirekte valgordning kan gi kommunene en form for eierskap til planleggingsfeltet, men det er grunn til å tro at mange fremdeles vil mene at det er uaktuelt å la fylkeskommunen få overkommunal myndighet gjennom fylkesplanleggingen.

## **Kultur**

I vid forstand dekker begrepet kultur verdier, normer, kunnskap, symboler og ytringsformer som er felles for en viss gruppe mennesker eller et bestemt samfunn. Kultur kan sies å være sektorovergripende. Næringslivet etterspør for eksempel i økende grad verdier som eksisterer i kulturlivet, som blant annet kreativitet, iderikdom og omstillingsevne. Kultur kan således også betraktes som en utviklingsoppgave. Sett i dette perspektivet bør fylkeskommunene kunne videreføre og videreutvikle sine oppgaver innenfor feltet.

Det vil være naturlig at det foretas en vurdering av hvorvidt fylkeskommunene i tilstrekkelig grad er representert i styrever og institusjoner på kultursiden slik at en sikrer kulturtilbud som er forankret i fylkeskommunale prioriteringer og behov.

Eventuell vektlegging av forpliktende planlegging og partnerskap mellom eksempelvis fylkeskommuner, kommuner, næringsliv, utdannelseinstitusjoner og frivillige organisasjoner, hvor også kulturpolitikk settes på dagsorden, vil kunne bidra til å styrke fylkeskommunenes prioriterings- og koordineringsrolle innenfor hele kulturfeltet og medvirke til ytterligere kulturengasjement i fylkeskommunene. Indirekte valg kan bidra til å styrke samordningen mellom kommunal og fylkeskommunal kulturpolitikk.

## **Kulturminneforvaltning**

Kulturminneforvaltningen omfatter forvaltning av kulturminner, kulturmiljøer og det kulturhistoriske innholdet i landskapet gjennom vern, bruk og verdiskapning. Også kulturminneforvaltning kan betraktes som en utviklingsoppgave. I lys av dette er det aktuelt at kulturminneforvaltningen forblir en fylkeskommunal oppgave innenfor samarbeidsmodellen og sees i sammenheng med de andre utviklingsoppgavene.

## **Næringsutvikling**

Med utgangspunkt i målene for samarbeidsmodellen utgjør næringsutvikling en sentral oppgave for fylkeskommunene. Det må legges vekt på å utvikle helhetlige og sektorovergripende strategier i næringspolitiske spørsmål. Innovasjon og kompetanse utgjør sentrale faktorer. Forpliktende fylkesplanlegging vil kunne bidra til å styrke fylkeskommunens mulighet til å legge føringer på kommunene og ikke minst bruken av statlige næringsrettede virkemidler. Også legitimiteten til partnerskapene, og deres arbeid, vil kunne forsterkes.

Fylkesmannen har i dag ansvar for tildeling av tilretteleggende bygdeutviklingsmidler (bu-midler). Formålet med midlene er blant annet å tilrettelegge for næringsutvikling innen landbruket. Ordningen anses gjerne som utviklingsorientert. Det kan således synes aktuelt at ansvaret for ordningen overføres til fylkeskommunene og sees i sammenheng med kommunal tilrettelegging for næringsutvikling.

## **Hva med andre oppgaver?**

Det vil være naturlig å vurdere om også andre oppgaver kan betraktes som utviklingsoppgaver og således overføres til fylkeskommunene.

En del av miljøvern- og landbruksoppgavene som i dag ligger hos fylkesmannen kan i denne forbindelse være aktuelle for overflytting. En fylkeskommunal forankring av

disse kan bidra til integrering og tilpasning av politikkområdene i forhold til den generelle fylkeskommunale planleggingen og arealforvaltningen.

Regjeringen har imidlertid lagt opp til at kommunene i de nærmeste årene skal spille en viktigere miljøvern- og landbrukspolitisk rolle. Som varslet i St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* tar regjeringen i perioden 2002-2005 sikte på en gradvis overføring av oppgaver og myndighet til kommunene på miljøvern- og landbruksområdet. Denne oppgaveoverføringen medfører at færre av de gjenværende oppgavene hos fylkesmannen eigner seg for overføring til fylkeskommunene fordi de i hovedsak gir lite rom for lokale prioriteringer. Det kan og argumenteres for at kontrolloppgaver overfor kommunene ikke bør legges til et folkevalgt organ med representanter indirekte valgt fra kommunene. På den bakgrunn anses det som lite aktuelt å flytte ansvaret for miljø og landbruk til fylkeskommunen i denne modellen.

Ansvaret for høyere utdanning og forskning anses ikke som aktuelt å overføre til fylkeskommunene innenfor samarbeidsmodellen. Dette først og fremst fordi fylkeskommunene vurderes som for små til effektivt å ivareta denne type oppgaver.

Dagens fylkeskommuner har ansvaret for den offentlige tannhelsetjenesten. Tjenesten reguleres gjennom lov om tannhelsetjenester og er rettighetsbasert. Oppgaven anses ikke som en utviklingsoppgave og synes derfor, med utgangspunkt i hovedhensyn bak samarbeidsmodellen, å være aktuell for overføring til staten.

### **7.3 Bo- og arbeidsmarkedsregioner som mellomnivå**

Modellen bygger på oppfatningen om at det med dagens kommunestruktur er behov for et folkevalgt mellomnivå for å sikre ønsket samfunnsutvikling. Mellomnivået vil kunne ha ansvaret for såkalte utviklingsoppgaver. Som alternativ til dagens fylkeskommuner kan 90-160 regioner som samarbeidsorgan for dagens kommuner være aktuelt innenfor samarbeidsmodellen. Dagens bo- og arbeidsmarkedsregioner vil kunne ligge til grunn for en slik inndeling. Indirekte valg vil også i denne varianten av samarbeidsmodellen utgjøre en bærebjelke i modellutforming.

Ansvars- og oppgavefordelingen med utgangspunkt i bo- og arbeidsmarkedsregioner skiller seg ikke vesentlig fra det som til nå er skissert. Med 90-160 indirekte valgte regioner som mellomnivå vil overkommuneproblematikken kunne oppfattes å bli ytterligere redusert. Større grad av nærhet mellom forvaltningsnivåene vil kunne sikres. Dermed vil den lokale egenarten, behov og prioriteringer lettere kunne synliggjøres og følges opp av det folkevalgte mellomnivået.

Forpliktende partnerskap, eller ulike samarbeidskonstellasjoner, for blant annet å fremme kultur, næringsutvikling, utdanning innenfor de enkelte regioner, vil trolig ha gode vekstkår. Terskelen for å etablere dialog med ulike aktører vil kunne være relativt lav. I særlig grad vil frivillig sektor kunne oppleve dette som positivt, muligens også den enkelte innbygger.

Det er imidlertid rimelig å anta at 90-160 bo- og arbeidsmarkedsregioner som mellomnivå vil bety færre muligheter for det offentlige til å utnytte eventuelle



stordriftsfordeler. Videre vil organiseringen kunne gi utfordringer når det gjelder å skaffe kompetent arbeidskraft for å sikre faglig bæredyktighet i oppgaveløsningen.

Ellers vil mange regioner, sammenliknet med dagens antall fylkeskommuner, kunne bety administrative merkostnader ved samordning på tvers knyttet til de enkelte utviklingsoppgavene, samt komplisere samordningen av den nasjonale politikken. På denne bakgrunn vil ytterligere bruk av statlige planretningslinjer og ulike former for lovpålegg, for eksempel knyttet til interregionalt samarbeid, kunne være en naturlig konsekvens, særlig hvis antallet regioner er så stort som opp mot 160.

Dersom resultatet blir omfattende interregionalt samarbeid kan dette undergrave målet for etablering av bo- og arbeidsmarkedsregioner. En mulig løsning kan være å justere inndelingen av mellomnivået i retning av færre enheter.

Indirekte valgte bo- og arbeidsmarkedsregioner som samarbeidsorgan for kommunene kan imidlertid også tenkes å ha en funksjon som et "mellomspill", før innføring av tonivåmodell. De såkalte bo- og arbeidsmarkedsregionene vil kunne danne utgangspunkt for framtidig kommunestruktur innenfor en tonivåmodell.

#### **7.4 Finansielle konsekvenser**

I utgangspunktet kan en tenke seg to varianter for finansiering av samarbeidsmodellen, direkte og indirekte finansiering. Den første varianten innebærer at det nye mellomnivået får et selvstendig økonomisk grunnlag gjennom å bli tilført frie inntekter. Den andre varianten bygger på en indirekte finansiering der kommunene i et spleiselag finansierer det nye mellomnivået. En slik indirekte finansiering krever at inntektene til kommunene øker i tråd med oppgaveporteføljen som blir lagt til samarbeidsorganet.

Mellomnivået innenfor samarbeidsmodellen vil være et eget lovbestemt forvaltningsorgan. Dette taler for at det også bør ha et selvstendig økonomisk grunnlag. På prinsipielt grunnlag kan det imidlertid være betenkelig å kombinere direkte beskatning med en indirekte valgordning. Det kan hevdes at politikere med beskatningsrett bør stå direkte til ansvar for sine velgere. Interessen for verdiskapning kan også bli redusert om skattesystemet ikke er lokalt forankret politisk. En mulig løsning kan derfor være å finansiere samarbeidsorganet kun gjennom statlige overføringer.

Ved finansiering via kommunen (indirekte finansiering) der kommunene danner et spleiselag, må en øke kommunenes inntektsgrunnlag slik at de finansielt settes i stand til å finansiere nye oppgaver. Samtidig må en foreta nødvendig endringer i skatteøren og i kostnadsnøkklene i inntektssystemet. Gjennom en indirekte finansiering sikres en lokal forankring av skattesystemet i og med at valgområde og skatteområde er sammenfallende. På den annen side kan det være problematisk at et lovbestemt forvaltningsorgan ikke har et selvstendig økonomisk grunnlag, men skal finansieres indirekte gjennom vedtak i kommunene.

## 7.5 Juridiske konsekvenser

En samarbeidsmodell uten større endringer av dagens fylkeskommuner krever heller ingen større lovmessige endringer, verken når det gjelder lovgivning knyttet til fylkeskommunen som administrativ enhet eller særlovgivningen. Dette stiller seg noe annerledes dersom det regionale nivået gjøres om til 90-160 bo- og arbeidsmarkedsregioner. Her trengs i tilfelle omfattende lovendringer.

Indirekte valg til mellomnivåets øverste politiske organ utgjør en sentral bærebjelke innenfor samarbeidsmodellen. Dette krever endringer både i kommuneloven og valgloven. En nærmere omtale av en indirekte valgordning er å finne i kapittel 4.

I dag bestemmes fylkestingets medlemstall av fylkestinget selv. Medlemstallet er basert på innbyggerantall. Regler om dette finnes i kommuneloven. Det er mulig disse bestemmelsene bør justeres ved en indirekte valgordning.

Det naturlige ved indirekte valg til mellomnivået er å sikre at hver kommune er representert med minst én representant i fylkestinget. Den gamle ordningen fra før 1975 kan tenkes videreført. Det er kun kommunestyrets medlemmer som er valgbare til tinget på mellomnivå. Ved en indirekte valgordning der det normalt bare skal velges én representant fra hver kommune, er det en stor utfordring å finne et system eller mekanismer som sikrer at hensynet til representativitet blir ivaretatt på en tilstrekkelig måte. Erfaringen fra det gamle indirekte valgte fylkestinget var at man oppnådde god geografisk representasjon, men et skjevt bilde av befolkningen med hensyn til politiske preferanser, alder og kjønn. Det at fylkestinget var lite representativt for befolkningen som sådan, var blant årsakene til omleggingen til direkte valg.

Etter kommunelovens regler om kjønnsmessig balanse er prinsippet at partiene og grupperingene som er representert i kommunestyret også skal være forholdsmessig representert i folkevalgte organer som skal velges indirekte. I kommuner der det kun skal velges én representant til fylkestinget, får disse reglene ingen betydning. Av hensyn til styringseffektivitet bør hvert fylkesting ikke ha for mange representanter, og dersom hver kommune skal være representert, vil de fleste bare kunne velge inn én representant. Men selv om flere velges fra hver kommune kan kravet til kjønnsmessig balanse ikke garanteres. Hvert medlem av fylkestinget skal også sitte i kommunestyret. Ved valg til kommunestyret er det ikke krav om kjønnsmessig balanse på valglistene og velgerne har muligheter til å endre på listene. Dette gjør at en heller ikke i kommunestyret kan sikre kjønnsmessig balanse.

De problemer som oppstår i forhold til representativitet ved en ordning med indirekte valg til fylkene, gjør seg ikke like sterkt gjeldende ved såkalte bo- og arbeidsmarkedsregioner. Her vil færre kommuner inngå i hver region, noe som gjør at hver kommune kan representeres med flere representanter.

Enkelte vil vektlegge at representantene i det regionale folkevalgte organ må framstå som representative i forhold til den enkelte kommune. Synet på hvem representantene skal representere og således bør være representative i forhold til, vil kunne variere ut i fra hvilke oppgaver og funksjoner det hevdes organet skal ha. Innenfor en indirekte valgordning basert på valg i de enkelte kommunestyrene, vil det ikke være like

vanskelig å sette sammen et organ som er representativt for kommunestyrene, som det vil være å sette sammen et organ som er representativt for innbyggerne i fylket. Det siste lar seg ikke gjøre innen for et slikt valgsystem, skjønt muligheten ville øke om det velges et større antall representanter fra hver kommune.

Utfordringene tilsvarer det en ser mellom flertallsvalg og forholdstallsvalg. Ved flertallsvalg får flertallet alle, og mindretallet ingen. Er det mange små valgkretser, som kommunene i realiteten vil utgjøre ved en indirekte valgordning, vil det største partiet i hver kommune få representanten, mens de mindre partiene ikke vil få noen.

Å øke antallet representanter i de besluttede organer, slik at hver kommune kan sende et utvalg som er representativt, både politisk og med hensyn til befolkningssammensetning, antas å komme i konflikt med hensynet til styringseffektivitet og praktisk håndterbarhet. Det samme gjelder bruk av utjevningsmandater for å sikre en mer rettferdig politisk sammensetning

Det er mulig å tenke seg en ordning med indirekte valg hvor ikke hver enkelt kommune utgjorde en valgkrets, men hvor flere kommuner til sammen utgjorde én valgkrets. Imidlertid må en da akseptere at ikke alle kommuner ville være sikret representasjon. Dette vil kunne være vanskelig å akseptere når målet med indirekte valgordning nettopp er at organet skal ha god geografisk representasjon og framstå som et samarbeidsorgan for kommunene.

Av hensyn til fylkestingets funksjonsdyktighet og legitimitet bør kommunene, innenfor en indirekte valgordning, selv ha rådighet over valget av sine representanter. Konklusjonen må således bli at hvis en indirekte valgordning er ønskelig, må en akseptere at det hefter svakheter ved ordningen.

## **7.6 Vurdering av modellen**

Regjeringen har i den senere tid satt fokus på fylkeskommunenes utviklingsrolle og gitt fylkeskommunene økt myndighet i forvaltningen av blant annet distrikts- og regionalpolitiske virkemidler. Intensjonen er at fylkeskommunene skal bli en mer interessant samarbeidspartner for næringsliv, regional statsforvaltning, kommuner, utdanningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner. Kunnskap, entreprenørskap og innovasjonsevne er viktige suksessfaktorer for utviklingen i fylkene. Hensikten er også å bidra til i større grad å synliggjøre mellomnivået blant innbyggerne.

Innenfor samarbeidsmodellen vurderes to mulige strukturelle tilnærminger, opprettholdelse av dagens fylkesinndeling eller etablering av et mellomnivå med utgangspunkt i dagens bo- og arbeidsmarkedsregioner. Den første tilnærmingen bygger på forutsetningen om at dagens fylkesgrenser ikke er til hinder for å oppnå bærekraftig utvikling. Den andre tilnærmingen legger til grunn at avstanden mellom kommunene og dagens fylkeskommuner er for stor. Bo- og arbeidsmarkedsregioner som mellomnivå kan i større grad sikre at lokale forutsetninger danner utgangspunkt for prioriteringene, samt bidra til å hindre oppsplitting av naturlige bo- og arbeidsmarkedsenheter.

Oppgavefordelingen innenfor samarbeidsmodellen framstår ikke som vesentlig annerledes enn dagens oppgavefordeling. Videregående opplæring utgjør en sentral

oppgave for mellomnivået innenfor samarbeidsmodellen. Sammenliknet med dagens fylkeskommuner vil imidlertid mellomnivået få et utvidet ansvar og økt beslutningsmyndighet for såkalte utviklingsoppgaver.

Intensjonen er at mellomnivået skal fungere som et samarbeidsorgan for kommunene. Det sentrale virkemiddelet i den forbindelse er indirekte valg basert på kommunestyrene. Alternativet med bo- og arbeidsmarkedsregioner er ment å bidra til å stimulere dette samarbeidet ytterligere.

Samarbeidsmodellen kan eventuelt bidra til å revitalisere mellomnivået i norsk forvaltning. Det er særlig mellomnivåets rolle som utviklingsaktør og dets legitimitet i forhold til kommunene som muligens vil kunne bedres. Økt ansvar for utviklingsoppgaver kan tenkes å resultere i noe større bæredyktighet og effektivitet i oppgaveivaretagelsen. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om oppgaveporteføljen som her er skissert er tilstrekkelig til å forsvare opprettholdelse og innretning av et eget mellomnivå. Videre kan det synes å være en utfordring å sikre tilstrekkelig koordinering på tvers. Det er også heftet flere prinsipielle svakheter ved indirekte valg til mellomnivået basert på kommunestyrene. Den største utfordringen ved en slik valgmodell er hensynet til representativitet, både geografisk, politisk, alders- og kjønnsmessig. På denne bakgrunn er det derfor grunn til å diskutere hvorvidt en indirekte valgordning virkelig bidrar til å styrke mellomnivåets legitimitet og dermed dets rolle som utviklingsaktør.

Med bo- og arbeidsmarkedsregioner som indirekte valgt mellomnivå kan stor grad av nærhet til kommunene sikres. En indirekte valgordning kan tenkes å fungere bedre innenfor såkalte bo- og arbeidsmarkedsregioner enn ved opprettholdelse av dagens fylkesstruktur. Uten å forringe styringseffektiviteten kan hver kommune innenfor én bo- og arbeidsmarkedsregion være representert med flere mandater slik at representativiteten i større grad kan sikres. 90-160 enheter som mellomnivå kan imidlertid komplisere det politiske- og administrative styringssystemet. Det er rimelig å anta at 90-160 bo- og arbeidsmarkedsregioner vil kunne medføre administrative utfordringer knyttet til det å skaffe kompetent arbeidskraft, samt komplisere den regionale og nasjonale samordningen.

For å sikre effektiv ivaretagelse av oppgaver, kan det innenfor et system med bo- og arbeidsmarkedsregioner være nødvendig med noe interregionalt samarbeid. Dette vil kunne forsterke oppfatningen av et uoversiktlig system med mange enheter. Utstrakt bruk av ulike former for interregionalt samarbeid vil igjen kunne bidra til å forringe den mulige demokratiske gevinsten ved indirekte valg til bo- og arbeidsmarkedsregionene.

Med utgangspunkt i et mellomnivå der kommunene samarbeider i bo- og arbeidsmarkedsregioner, kan det tenkes en utvikling med sammenslutning av kommuner innenfor disse regionene. På lengre sikt kan dette åpne for en avvikling av et eget lovbestemt mellomnivå og overgang til en tonivåmodell, med såkalte regionkommuner.



## Kapittel 8

### Modell med differensiert organisering av det regionale nivået

#### 8.1. Innledning

Tildeling av myndighet og oppgaver til dagens kommuner og fylkeskommuner er basert på generalistkommuneprinsippet. Etter dette skal alle kommuner ha de samme oppgavene, og er forutsatt å løse dem uavhengig av geografiske, befolkningsmessige eller finansielle forutsetninger. I dette systemet er det ofte de minste og ”svakeste” kommunene/fylkeskommunene som legger premissene for hvilke oppgaver som kan desentraliseres til kommunesektoren. Generalistkommuneprinsippet er omtalt nærmere i kapittel 4.

En modell med differensiert organisering av det regionale nivået vil si at kommuner med ulike forutsetninger kan få ansvar for ulike oppgaver. Oppgavedifferensiering bryter således med generalistkommuneprinsippet, siden det er den enkelte kommunes evne til å håndtere oppgaver som er avgjørende for oppgavetildelingen. Modellen bygger på antakelsen om at effektiviteten i oppgaveløsningen vil bli bedre dersom oppgaver legges til det organet som har de beste forutsetningene.

Dagens kommunestruktur er utgangspunktet også for drøfting av denne modellen. Det kan argumenteres for at differensiert oppgavefordeling er en måte å løse utfordringer som følger av dagens kommunestruktur. I en differensiert modell vil det regionale nivået framstå som et hjelpeorgan for kommunene, ved at oppgaver som noen av kommunene ikke ønsker eller ikke evner å håndtere legges til det regionale nivået. Det regionale nivåets rolle som hjelpeorgan kan tilsi at indirekte valg er mest hensiktsmessig. Direkte valg utelukkes imidlertid ikke.

Oppgavedifferensiering kan gjennomføres ved at kommunene frivillig velger hvilke oppgaver de skal ha ansvar for. Oppgaver som ikke løses av kommunene kan legges til det regionale nivået. Alternativt kan staten fastsette hvilke kommuner som kan løse en oppgave selv og hvilke som må overlate ansvaret til et regionalt nivå.

Utgangspunktet for denne omtalen av differensiert oppgaveløsning er en modell der oppgavene som ikke legges til kommunene, tildeles det regionale nivået direkte. Det vil si at det regionale nivået i utgangspunktet ikke er tenkt som et interkommunalt samarbeid, men som et eget selvstendig forvaltningsnivå. Dersom alle oppgaver i utgangspunktet tildeles kommunene, vil dette være en modell med to forvaltningsnivå, jf. kapittel 6.

Differensiert organisering vil kunne innebære at det i deler av landet vil være to forvaltningsnivå og i andre tre, og/eller at det regionale og kommunale nivået har ulike oppgaver i ulike deler av landet. I en differensiert modell med utgangspunkt i dagens

kommunestruktur kan inndeling av det regionale nivået tenkes å bygge enten på dagens fylkeskommuner eller på bo- og arbeidsmarkedsregioner.

## 8.2 Oppgavedifferensiering

Det er mulig å differensiere flere av dagens fylkeskommunale oppgaver. Dersom eksempelvis videregående opplæring differensieres, kan det tenkes en løsning der oppgaven overlates til kommuner som har et befolkningsgrunnlag som gjør det mulig å tilby ordinære studieretninger. I kommuner som i dag ikke har tilbud om videregående opplæring innenfor sine grenser, eller som ikke har et tilstrekkelig befolkningsgrunnlag kan oppgaven ivaretas av et regionalt nivå. Alternativt kan enkelte kommuner pålegges å løse oppgaven på vegne av kommuner som ikke har et tilstrekkelig stort befolkningsgrunnlag. For mindre kurs og landlinjer må det kunne forutsettes at disse fortsatt er en del av et gjesteelevsystem.

Kommuner som kan håndtere videregående opplæring alene vil på enkelte områder kunne tenkes å drive mer kostnadseffektivt dersom de kan samlokalisere skoledriften og utnytte de administrative fordelene ved at de allerede har ansvar for grunnskolen. Gjennom et helhetlig ansvar for opplæringen vil de også lettere kunne tilrettelegge skoleløpet for sin befolkning. Samtidig vil de måtte samarbeide med det regionale nivået eller andre kommuner når det er behov for utveksling av gjesteelever. Dersom samarbeidsbehovet er omfattende, kan dette bety ekstra administrative kostnader for enkeltkommuner og for de regionale enhetene.

Innenfor arealplanlegging og samferdsel er det også mulig å tenke seg en differensiert løsning. Denne type oppgaver kan ha såkalte kommuneoverskridende virkninger. Til forskjell fra videregående opplæring er det trolig kommunene i tett befolkede områder som vil ha behov for samordning knyttet til disse oppgavene. Det regionale nivået vil i denne sammenheng kunne komme i stedet for interkommunale samarbeidsløsninger.

## 8.3 Finansielle konsekvenser

Utgangspunktet for oppgavedifferensiering er at midler må flyttes fra mellomnivået til kommunalt nivå i deler av landet. Det forvaltningsorganet som overtar en oppgave, skal i utgangspunktet ha samme beløp til disposisjon som det forvaltningsorganet som gir fra seg oppgaven har hatt. I forsøkene med oppgavedifferensiering som nå gjennomføres er det innført særskilte finansieringsordninger for å oppnå dette. Siden forsøkene er begrenset både i omfang og i tid, oppnås dette ved å korrigere enten rammetilskuddene eller de aktuelle øremerkede tilskuddene.

Kommunal sektor skal i utgangspunktet rammefinansieres, og rammefinansiering bør også være utgangspunktet ved en differensiert organisering av regionalt nivå. Per i dag er det relativt åpent hvordan en kan tenke seg den konkrete organiseringen av et differensiert regionalt nivå. Selv om mellomnivået er tenkt som et selvstendig forvaltningsnivå, vil den konkrete utformingen av finansieringsmodellen avhenge av hvor langt en velger å gå i oppgavedifferensieringen. Med bakgrunn i dette må det tas stilling til om mellomnivået skal finansieres direkte eller via kommunene, og om mellomnivået skal ha direkte beskatningsrett eller ikke. Om oppgavedifferensieringen blir innført i beskjedent grad, kan videreføring av dagens korreksjonsordning også vurderes.

## 8.4 Juridiske konsekvenser

Med utgangspunkt i at det regionale nivået i denne modellen skal utgjøre et nært samarbeids- og hjelpeorgan for kommunene kan det være naturlig at medlemmene i regionens øverste organ velges ved indirekte valg. En nærmere omtale av indirekte valg er gitt i kapittel 4. Overgang til indirekte valg krever endringer i både kommuneloven og valgloven. En konsekvens av differensiert oppgaveløsning er differensierte valg, der det kun i deler av landet velges medlemmer til et regionting. Tas det utgangspunkt i at det regionale nivået skal ha beskatningsrett kan det imidlertid argumenteres for at representantene bør velges gjennom direkte valg.

Modellen vil kreve til dels store endringer i særlovgivningen. Ved differensiert oppgaveløsning vil det i noen tilfeller være kommunene som er ansvarlige for en gitt oppgave, mens det i andre tilfeller og i andre deler av landet vil være det regionale nivået som er gitt ansvaret. Hvilket forvaltningsnivå som er ansvarlig for en angitt oppgave, kan fremgå enten direkte av vedkommende særlov eller av forskrift gitt med hjemmel i loven. I førstnevnte tilfelle vil alle aktuelle særlover måtte endres slik at det fremgår spesifikt hvilke kommuner og hvilke regioner som er ansvarlige. I sistnevnte tilfelle vil også all aktuell særlovgivning måtte endres, men da slik at det av loven fremgår at oppgaven løses av kommuneforvaltningen, med henvisning til forskrift for nærmere angivelse av hvilken del av kommuneforvaltningen som er ansvarlig.

## 8.5 Vurdering av modellen

Modellen åpner for fleksibel tilpasning, avhengig av de enkelte kommunenes ressursmessige forutsetninger for offentlig oppgaveløsning. I prinsippet kan en slik modell tenkes gjennomført ved et system med ulike typer kommuner, fra de største som har ansvar for alt av dagens kommunale og fylkeskommunale oppgaver, til de minste som får karakter av lokale velferdskommuner. Mellom disse yttervariantene kan det tenkes kommuner med dagens oppgaver og ansvar, eventuelt supplert med videregående opplæring og ytterligere planleggingsfunksjoner.

Modellen bryter med prinsippet om at kommunene skal være generalistorganer. Små kommuner vil i mindre grad kunne spille en rolle som meningsfylte demokratiske organer, samtidig som statens styringsapparat kan bli komplisert. Det vil trolig også lett kunne åpnes for spill og strategisk beslutningsadferd, for eksempel ved at kommuner søker å endre hvilke oppgaver de skal være ansvarlige for.

Over tid kan differensiert organisering bety at forskjellene mellom kommunene forsterkes. Flere oppgaver til noen kommuner kan bety vitalisering av lokaldemokratiet i disse kommunene fordi rommet for lokalpolitiske prioriteringer utvides. Motsatt vil kommuner som ikke kan håndtere oppgaven like godt, ikke få utvidet sitt lokalpolitiske handlingsrom på samme måte. En kan dermed få en utvikling i retning av "A- og B-kommuner". Prinsippet om lokal skjønnsutøvelse vil i en slik modell kunne bli ivaretatt i noen kommuner, men ikke i alle.

Ideelt sett vil et differensiert oppgaveansvar kunne føre til mindre detaljstyring fra statens side. Deler av den statlige styringen skal i dag sikre en god oppgaveløsning i alle kommuner, også de aller minste. Reelt sett vil imidlertid et differensiert system trolig kunne reise betydelige vanskeligheter for en enhetlig og konsistent statlig styring av kommunesektoren. I styring av enkeltsektorer vil staten måtte forholde seg til både kommuner og regionale enheter. Dette vil



fordre differensiering av både juridiske og finansielle styringsvirkemidler, samtidig som det vil stille krav til statens administrative kapasitet.

Ulike systemer for oppgavedifferensiering vil kunne ha ulike kvaliteter når det gjelder muligheten for sammenheng i tilbud. For kommuner som får økt oppgaveansvar vil mulighetene for samordning bli større, mens innbyggerne i andre kommuner vil kunne oppleve en mer uoversiktlig og oppsplittet offentlig forvaltning med store samordningsbehov. Innbyggerne vil kunne måtte gjøre sine interesser gjeldende overfor forskjellige politiske organer for hvert enkelt tjenestoområde, uten at disse organene har ansvar for å se saker i sammenheng. Isolert sett vil oppgavefordelingen i de delene av landet som i en differensiert løsning får to forvaltningsnivå framstå som mer oversiktlig for innbyggerne i det aktuelle området.

Generelt kan differensiert organisering redusere behovet for endringer i dagens kommuneinndeling, ved at det i stedet foretas endringer i oppgavefordelingen. Rammebetingelsene og grunnlaget for et levende lokalt folkestyre basert på selvstendige kommuner med bredt oppgaveansvar, vil imidlertid kunne bli svekket.

Dersom kommunestrukturen over tid utvikler seg i retning av større kommuner, vil en differensiert modell kunne avløses av en modell med to forvaltningsnivå. Dette forutsetter imidlertid en utvikling der de kommuner med få innbyggere og oppgaver, slår seg sammen med andre for dermed å styrke evnen til å håndtere større og flere oppgaver.

# Kapittel 9

## Modell med enhetsfylke

### 9.1 Innledning

I et enhetsfylke er fylkeskommunens administrasjon integrert med fylkesmannens administrasjon<sup>1</sup> til ett regionalt organ, underlagt felles administrativ ledelse. Modell med enhetsfylke tar utgangspunkt i tre forvaltningsnivåer. Det forutsettes ingen særskilte justeringer av dagens fylkesgrenser, men en kan tenke seg enkelte endringer. Fylkestinget opprettholdes, direkte valgt.

Det overordnede målet for modellen er å gi brukerne et bedre tjenestetilbud til antatt lavere administrative kostnader gjennom administrativ samordning og faglig integrering på det regionale nivået.

Modellen utelukker ikke en vurdering av ansvars- og oppgavefordeling. Det er imidlertid organiseringen av mellomnivået, det vil si det offentlige mellomnivåets struktur, som utgjør kjernen i enhetsfylkemodellen. I den videre gjennomgangen tas det derfor utgangspunkt i at oppgavefordelingen ligger fast.

Mange opplever dagens organisering på regionalt nivå som uklar og uoversiktlig. I atskillige saker, for eksempel areal- og plansaker erfarer kommunene å møte flere ”dører”. Samme situasjon kan møte innbyggerne eksempelvis i klagesaker etter opplæringsloven. Undersøkelser viser videre at innbyggerne har liten innsikt i forskjellen mellom fylkesmannen og fylkeskommunen.

Hensikten med en administrativ samordning og faglig integrering av fylkesmannsembetet og fylkeskommunen er, som tidligere påpekt, først og fremst å styrke brukervennligheten, enten brukerne er kommuner, næringsliv, frivillige organisasjoner, eller den enkelte innbygger. Videre er det et mål at en felles fylkesadministrasjon vil kunne bidra til rasjonalisering og effektivisering av forvaltningen gjennom mer robuste og integrerte fagmiljøer. Et annet vesentlig argument knyttet til modellen er muligheten for å styrke utviklingsrollen, blant annet ved at det kan bli enklere å etablere slagkraftige partnerskap mellom enhetsfylket og

---

<sup>1</sup> For fylkesmannen som statens representant i fylkene er det ikke gitt generelle organisatoriske regler i lov. Det generelle organisatoriske hovedgrunnlaget for fylkesmannen er Instruks for fylkesmenn, fastlagt ved kgl. res 7. august 1981, endret senest 6. juli 1999. Fylkesmannen er Kongens og regjeringens representant i fylket, og skal på deres vegne arbeide for at politikken vedtatt av Stortinget blir fulgt opp. Det er ikke gitt noen positiv avgrensning hva gjelder oppgaver som kan legges til fylkesmannen. En har som forutsetning at tildeling av oppgaver blir gjort ved lov eller på annen måte fra det enkelte departement, som dermed har et direkte styringsforhold inn mot fylkesmannen på sine fagområder. Fylkesmennene er tillagt en særlig funksjon som kontroll- og tilsynsmyndighet.

kommunene, næringsliv, frivillige organisasjoner og utdanningsinstitusjoner. Dette igjen kan bidra til at legitimiteten til mellomnivået blant innbyggerne bedres.

Innenfor enhetsfylkemodellen skal fylkeskommunen og fylkesmannen være underlagt felles administrativ ledelse. Enhetsfylket skal ta seg av oppgaver som klage- og tilsyn i forhold til kommunesektoren, annen forvaltning (eksempelvis tilskuddsforvaltning), tjenesteyting og regional utvikling. Enhetsfylkets administrative ledelse vil i noen saker være direkte ansvarlig overfor et regionalt folkevalgt organ, mens ansvarslinjene i andre saker, som lovlighetskontroll, forvaltning av statlige tilskuddsordninger og klage og tilsyn, vil gå til staten. Modellen forutsetter at klage og tilsynsoppgaver som i henhold til gjeldende rett er et statlig ansvar, er tydelig atskilt fra øvrige oppgaver. Det skal være synlig at klagesaksbehandling/tilsyn skjer uavhengig av regionalpolitisk styring. Dette av hensyn til habilitet, overkommuneproblematikk og rettssikkerhet til den enkelte. Det må ellers sikres at oppgaver som gjelder gjennomføringen av nasjonal politikk og som krever et nasjonalt helhetsgrep, løses på en tilfredsstillende måte.

Enhetsfylkene skal være handlekraftige enheter, og bør derfor ha størst mulig grad av økonomisk handlefrihet. Utgangspunktet bør derfor være finansiering gjennom frie inntekter. Statlige overføringer til fylkesmannsembetet over Moderniseringsdepartementets<sup>2</sup> budsjett bør derfor innlemmes i det som da blir rammetilskuddet til det nye enhetsfylket. I hovedsak går mesteparten av budsjettet til fylkesmannsembetene til lønn, men de får også noe fagmidler til enkeltprosjekter. Fra sak til sak må en vurdere om disse skal utbetales gjennom rammetilskuddet, eller som øremerkede tilskudd.

## 9.2 Vurdering av modellen

Teoretisk kan det tenkes flere modeller etter grad av integrering mellom den statlige delen og den fylkeskommunale delen av enhetsfylket. En enhetsfylkeorganisering forutsetter imidlertid en sterkere integrering enn en "felles administrasjonsløsning" som ikke trenger å innebære annet enn fysisk samlokalisering mellom de ulike delene.

Rent prinsipielt vil enhetsfylket kunne framstå som en forenkling av den offentlige organiseringen på regionalt nivå. Den regionale forvaltningen vil kunne bli mer oversiktlig og dermed mer brukervennlig. Enhetsfylkemodellen kan bidra til å styrke grunnlaget for samhandling mellom stat og fylkeskommune ved at det etableres en felles arena. Dette vil ytterligere kunne forsterkes dersom flere av dagens statlige regionale organer legges innenfor rammen av én organisasjon. Statens utdanningskontor og fylkeslegen er i dag lagt inn under fylkesmannen. En kan tenke seg at også andre av dagens statlige etater med regionale kontorer inkorporeres i en felles fylkesadministrasjon.

Innslaget av doble administrasjoner, og dermed dobbelkompetanse, vil kunne reduseres innenfor rammen av enhetsfylket. Rasjonalisering og effektivisering utgjør således en sentral dimensjon ved modellen. Det vil være naturlig å vurdere hvorvidt enkelte justeringer av dagens fylkesgrenser kan gi en tilleggseffekt knyttet til ovennevnte.

---

<sup>2</sup> Tidligere Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Ved at flere sektorer med betydning for den regionale utviklingen samles innenfor rammen av én organisasjon, kan det ligge til rette for en sterkere satsing og bedre ivaretagelse av utviklingsoppgavene enn tilfellet er i dag. Bygdeutvikling, kultur, kulturminneforvaltning og miljø, er eksempler på nært beslektede utviklingsoppgaver som vil kunne sees mer i sammenheng. Det kan videre tenkes at det vil bli enklere å gjøre sårbare fagmiljøer mer robuste.

Én integrert modell vil kunne tilføre fylkesplanleggingen ny dynamikk ved at den blir utarbeidet av en samlet statlig og fylkeskommunal fagadministrasjon. Det kan likevel være grunn til å påpeke at enhetsfylkemodellen kan bidra til å forsterke overkommuneproblematikken. Kommunene kan føle seg ”overkjørt” av en felles arena på fylkesnivå.

Enkeltvedtak som fattes av fylkeskommunale organer kan påklages. Etter reglene i forvaltningsloven § 28, andre ledd, skal klage på enkeltvedtak enten gå til fylkestinget (eventuelt fylkesutvalget), eller til én særskilt fylkeskommunal klagenemnd. Dette er imidlertid ikke tilfelle når det er særlige bestemmelser om klage og klageinstans i særlovgivningen. Det eksisterer således to parallelle systemer for klage over fylkeskommunale enkeltvedtak; intern klagebehandling hvor klagen behandles av fylkestinget/særskilt klagenemnd, og statlig klagebehandling etter særlovbestemmelser.

Klage over enkeltvedtak som treffes av kommunene følger på samme måte som for fylkeskommunale vedtak et tosporet klagesystem.

I tilknytning til enhetsfylket, er det særlig klager som i dag behandles av statlige organer etter særlovgivningen som må vurderes nærmere.

Både når det gjelder slike klager og også statlig tilsyn (her omtalt samlet som ”kontrolloppgaver”) kan det være hensiktsmessig å skille mellom kontroll med kommunene og kontroll med enhetsfylkets egen virksomhet (eksempelvis videregående opplæring). Overfor kommunene kan det være viktig å unngå at det regionale folkevalgte organet opptrer som ”overkommune”. Dette kan ivaretas dersom saksbehandling og beslutninger knyttet til kontrolloppgaver overfor kommunene går i en egen ”styringslinje” direkte fra staten. Saksbehandlingen kan da legges til enhetsfylkets administrasjon. Instruksjons- og beslutningsmyndighet i slike saker kan legges til departement, direktorat, et annet fylke, eller til en leder som ikke er underlagt enhetsfylkets administrative leder – eventuelt til en egen nemnd uavhengig av det regionale folkevalgte organet.

Når det gjelder kontroll med enhetsfylkets egen virksomhet, tilsier hensynet til innbyggernes rettssikkerhet at man sørger for å skjerme saksbehandlingen av kontrolloppgavene fra de utøvende delene av enhetsfylkets administrasjon. Instruksjons- og beslutningsmyndighet kan håndteres som for kontrollen med kommunene.

Med bakgrunn i St.meld. nr. 19 (2001-2002), og Stortingets behandling av denne, jf. Innst. S. nr. 268 (2001-2002), ble fylkeskommunene og fylkesmennene invitert til å gjennomføre forsøk med enhetsfylke. Regjeringen gav tilslutning til gjennomføring av

forsøk med enhetsfylke i Hedmark og Møre og Romsdal fylker. Forsøksperioden er fire år, regnet fra 1. januar 2004. I Hedmark fylke kombineres enhetsfylket med parlamentarisme. Forsøket i Hedmark innebærer ikke en sammenslåing av de to administrasjonene. Beslutningssystemene beholdes fortsatt atskilt i to linjer, og de ansatte beholder sitt opprinnelige ansettelsesforhold. Det er i Hedmark etablert et gjensidig forpliktende ledelsesorgan, der fylkesrådet, fylkesordføreren, fylkesdirektøren og fylkesmannen er medlemmer. Sammenliknet med Hedmark, har Møre og Romsdal fylke valgt en mer integrert modell. Her er de to fagadministrasjonene slått sammen under felles administrativ ledelse. Tidligere fylkesrådmann er enhetsfylkets administrative leder, benevnt fylkesdirektør. Fylkesdirektøren er å anse både som statlig tjenestemann og administrasjonssjef slik dette er definert i kommuneloven. Fylkesmannen inngår ikke i enhetsfylket. Han skal i forsøksperioden på vegne av staten ha ansvar og myndighet i saker om klage, tilsyn og lovlighetskontroll etter kommuneloven. Fylkesdirektøren skal særlig se til at instruksjon av henholdsvis fylkeskommunal og statlig kompetanse ikke blir blandet. Dersom fylkesdirektøren mottar motstridende instruksjoner i samme sak fra sine to oppdragsgivere, skal dette meldes til begge oppdragsgivere.

# Kapittel 10

## Oppsummering

I det følgende gis en skjematisk oppsummering av de fem modellene som er drøftet i dette dokumentet. Modellene er sortert ut i fra dimensjonene; valgordning, finansiering, geografisk inndeling av det regionale nivået, oppgaveportefølje på regionalt nivå og grad av felles administrasjon mellom det folkevalgte mellomnivået og fylkesmannsembetet.

**Tabell 10.1:** Modeller sortert etter sentrale dimensjoner

	Landsdel	Tonivå	Samarbeid	Differensiert	Enhetsfylke
<b>Valgordning</b>	Direkte	Ikke valg på regionalt nivå	Indirekte valg basert på kommune-styrene	Indirekte (eller direkte)	Direkte
<b>Finansiering</b>	Direkte	Direkte til henholdsvis staten og kommunene	Direkte eller indirekte via kommunene	Indirekte via kommunen (eller direkte)	Direkte
<b>Geografisk inndeling (regionalt)</b>	Få og store	Ingen	Omtrent som i dag, alternativt 90-160 regioner <sup>1</sup> som mellomnivå	Omtrent som i dag, alternativt 90-160 regioner. Evt. to nivå i deler av landet	Omtrent som i dag
<b>Oppgaveportefølje (regionalt)</b>	Tungt ansvar for regionale utviklingsoppgaver <sup>2</sup> , eventuelt også ansvar for helse- og sosialsektoren <sup>3</sup>		Regionale utviklingsoppgaver	Variierende rundt om i landet	Som i dag
<b>Felles adm. (regionalt folkevalgt nivå og fylkesmannsembetet)</b>	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja

<sup>1</sup> Dagens bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) vil kunne ligge til grunn for en slik inndeling.

<sup>2</sup> Regionale utviklingsoppgaver: videregående opplæring, samferdsel, næringsutvikling, kultur, planlegging, kulturminneforvaltning.

<sup>3</sup> Helse- og sosial: Spesialisthelsetjenesten, 2. linjetjenester innen rusomsorg og barnevern, tannhelse.



### Fylkeskommunen – et historisk riss

Fylket og dets forløper, amtet, har en lang forhistorie som statlig styringsnivå. Norge var delt inn i 12 amt da eneveldet ble innført på 1660-tallet. Fylkesmannen var kongens representant i amtet.

I 1837 hadde landet 18 fylker – dagens fylker minus Oslo og Troms. I tillegg var Bergen eget fylke. De viktigste endringer etter en tid var at Oslo fikk byutvidelse – og dermed fylkesutvidelse. Siste større endring var da Bergen ble innlemmet i Hordaland i 1972. I motsetning til kommuneinndelingen har det dermed ikke blitt gjennomført en samlet reform av fylkesinndelingen.

Fylkeskommunene besto opprinnelig av kommunene i landdistriktene. Byene sto utenfor ordningen. Disse ble betraktet som økonomisk selvhjulpne og trengte således ikke et hjelpeorgan i form av fylkeskommunen for å ivareta forpliktelser overfor innbyggerne. Bykommunene samarbeidet imidlertid med fylkeskommunene om løsning av fellesoppgaver for befolkningen, for eksempel sykehusdrift.

I 1837 ble det bestemt at ordførere i herredene (landkommunene) i fylket, fylkesmannen (amtmanden) og fogdene skulle samles én gang i året (fylkestinget) for å vedta fylkeskommunenes budsjett, og behandle andre saker. Bestemmelsen betydde at ordførerne i herredskommunene rykket inn i styringsapparatet på mellomnivået.

Fylkestinget ble innen sine forvaltningsområder tillagt beslutningsmyndighet på linje med formannskapene i byene og herredene. Det var herredskommunene som sto for fylkeskommunenes inntekter gjennom den såkalte repartisjonsskatten. Herredskommunene betalte skatt til fylket avhengig av betalingsevne. Fylkeskommunene hadde således en omfordelingsrolle mellom kommunene.

Fylkeskommunenes administrasjon var minimal. Saksforberedelse til fylkestinget var tillagt fylkesmannen og han var samtidig leder for fylkestingets utøvende organ – fylkesutvalget. Dette betydde at fylkesmannen hadde en sterk posisjon i forhold til fylkeskommune og fylkesting. Statens sentrale rolle kom særlig til uttrykk gjennom det faktum at fylkestinget ikke hadde instruksjonsmyndighet overfor sin egen administrasjon – den var tillagt fylkesmannen. Statens og fylkeskommunens ansvar og virksomhet på mellomnivået var således sterkt sammenfiltret.

I løpet av de første hundre årene skjedde det kun relativt små endringer i fylkeskommunenes sammensetning og funksjon. Fylkeskommunen hadde få oppgaver og var nokså anonym. Det var først i årene etter andre verdenskrig at dette beslutningsnivået fikk en mer framskutt plass.



Ny lov om fylkeskommuner ble vedtatt og gjort gjeldende fra 1964. Dette var den første loven som særskilt omhandlet fylkeskommunene. Loven innebar at byene ble innlemmet i fylkeskommunen, og at det folkevalgte innslaget i fylkeskommunen ble styrket. I stedet for at ordførerne skulle ha direkte sete i fylkestinget, skulle representantene velges av og blant medlemmene av kommunestyrene i fylket. Det ble innført gradert representasjon, avhengig av folketallet i kommunen. Mange ordførere ble imidlertid fortsatt valgt, slik at fylkestinget i betydelig grad beholdt karakter av å være en ordførerforsamling.

Fra 1964 ble det også et klarere skille mellom politikk og administrasjon. Fylkesmannen fikk rent administrative oppgaver, mens fylkesordføreren ble leder av både fylkesutvalget og fylkestinget.

Om ikke arbeidsoppgavene endret seg fullstendig i art etter krigen, økte de sterkt i omfang. I noen grad skjedde det også en forskyvning mellom sektorer. Fylkeskommunene ble pålagt ansvar for bygging og drift av institusjoner innen psykisk helsevern. Fra 1973 var både sykehussektoren og videregående opplæring fylkeskommunale ansvarsområder. Videre ble fylkesvegene en ny forpliktelse. Summen av endringene var vesentlige. Oppgaveendringene innebar at fylkeskommunen framsto som en mer uavhengig tjenesteytende enhet og i mindre grad som en sekundærkommune og et hjelpeorgan for kommunene.

Den sterke ekspansjonen i fylkeskommunens oppgaver reiste spørsmålet om det var samsvar mellom systemutforming og oppgavefunksjoner. Behovet for en institusjonell omlegging av den fylkeskommunale organiseringen vokste i takt med utvidelsen av ansvar og oppgaver.

### **Endret rolle for fylkeskommunen**

Desentralisering, nærhet, demokratisering og effektiv tjenesteproduksjon, var viktige ledestjerner for reformarbeidet knyttet til fylkeskommunen.

I 1975 vedtok Stortinget direkte valg til fylkestinget, og fylkeskommunen fikk egen administrasjon under ledelse av en fylkesrådmann. Fylkeskommunen skulle ha det overordnede ansvaret for alle potensielt innovative og politikkskapende funksjoner på regionalt nivå, mens fylkesmannen skulle ta seg av kontroll- og veiledningsoppgaver. I 1977 fikk også fylkeskommunen egen beskatningsrett. Fylkesplanen ble ansett som det viktigste virkemiddelet for å gi fylkeskommunen en bredere basis.

Oppgavefordelingen forble imidlertid langt på vei den samme som tidligere. Helsevesenet kom etter hvert til å bli den dominerende utgiftsposten for fylkeskommunen. Lenge var tommelfingerregelen at fylkeskommunens utgifter fordelte seg med om lag 60 prosent til helsevesen, 20 prosent til videregående skole, 10 prosent til samferdsel, og resten til kultur (museer, generelle kulturtiltak), utbygging og sentral administrasjon.

Veksten i offentlig sektor har de siste tiårene i hovedsak kommet på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. I perioden mellom 1950 og 1993 ble kommunenes utgifter to og en halv gang større, mens fylkeskommunenes utgifter ble mer enn sjudoblet. Senere endringer i funksjons- og oppgavefordeling har endret noe på dette, blant annet ble drift

av sykehjem gjort til et kommunalt ansvar fra 1988, og fra 1991 startet overføringen av ansvaret med HVPU fra fylkeskommunene til kommunene. Ytterligere en dramatisk reduksjon i fylkeskommunenes andel av sysselsetting og offentlige utgifter kom i 2002, da ansvaret for sykehusene ble overført til staten.

Ti år etter at den nye fylkeskommunen var innført ble inntektssystemet endret. I 1986 gikk man bort fra *sektortilskudd*, som var rettet mot de enkelte virksomhetsområdene, og innførte *rammetilskudd*. Disse ble beregnet på grunnlag av "objektive kriterier" for behovet i det enkelte fylket. Intensjonen var å gi kommuner og fylkeskommuner større frihet til å disponere midlene på tvers av sektorene.

Den statlige styringen av fylkeskommunen gjennom sektorene tiltok utover på nittitallet. Begge de tunge fylkeskommunale tjenestesektorene (helsevesen og utdanning) ble gjenstand for omfattende reformer med krav om medfinansiering (Reform 94 og ventelistegarantier etc.). Tall viser at de øremerkede tilskuddene var relativt sett større i 1999 enn i 1986. Også på andre områder tiltok den statlige detaljstyringen. Tallet på lover og forskrifter som regulerte kommunesektoren økte med hele 50 prosent på drøye ti år, fra midten av 1985 til 1996. En spesiell utfordring for den kommunale politiske handlefriheten kom gjennom 1980- og 1990-tallets økte bruk av såkalt rettighetslovgivning for å regulere kommunale og fylkeskommunale oppgaver. De nye lovene har karakter av lovhjemlet krav og er rettet inn mot det enkelte individ. Denne lovgivningen binder kommuner og fylkeskommuner til å prestere ytelser av spesifisert karakter, og er gjerne kombinert med statlig kontroll- og tilsynsordninger.

Fylkeskommunen fikk på slutten av 1980-tallet også etter hvert oppgaver knyttet til kulturminneforvaltning og bibliotekvesen. Innenfor samferdsel ble fylkeskommunene gitt oppgaven med å koordinere ruteplanleggingen i fylkene, og ikke minst stå for de offentlige subsidiene til transportselskapene.

Innenfor den planleggende og utviklende rollen har fylkeskommunen i større grad hatt muligheten til å engasjere seg ut over pålagte oppgaver. Regional utvikling ble etter hvert et slikt egenredefinert felt.

Den nye kommuneloven, som ble iverksatt 1. januar 1993, økte kommunenes og fylkeskommunenes frihet til å velge organisasjonsformer, blant annet til å velge politisk styringsmodell. Etter loven kan kommunene og fylkeskommunene nå organiseres etter to ulike styringsmodeller – formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen. Videre ble flere frikommuneforsøk initiert. Også forsøk knyttet til oppgavedifferensiering og initiativ knyttet til strukturendringer er implementert de seneste årene.

Det har i alt vært avholdt åtte valg til fylkesting siden det første valget i 1975. Mens valgdeltakelsen for landet som helhet var stabil på 70-71 prosent ved de tre første valgene, har deltakelsen ved valgene siden 1983 vist en markert fallende tendens. I 1999 var valgdeltakelsen på 56,8 prosent, og i 2003 var den 55,6 prosent. Den reduserte valgdeltakelsen avspeiler en parallell tendens for kommunevalgene, selv om deltakelsen i kommunevalgene har ligget noen prosent høyere enn ved fylkestingsvalgene. Valgstatistikken fra fylkestingsvalget i 2003 viser at frammøtet var

omtrent likt mellom kvinner og menn. Derimot foreligger det variasjoner etter alder. Alle aldersgrupper viste nedgang, men fallet var størst blant velgerne under 30 år. Statistikken viser videre at det over tid er betydelige og stabile forskjeller i valgdeltakelse i de ulike delene av landet.

Utgitt av:  
Kommunal- og regionaldepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere  
eksemplarer av denne publikasjonen fra:  
Kopi- og distribusjonsservice  
Postboks 8169 Dep, 0034 Oslo  
E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no  
Telefaks 22 24 27 86

Husk å oppgi publikasjonsnummer: H - 2156

Print: Kopi- og distribusjonsservice - 10/2004 - 400