

NOU

Norges offentlige utredninger **2000: 22**

Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune

Utredning fra Oppgavefordelingsutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. juni 1998.
Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 3. juli 2000

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2000

Til Kommunal- og regionaldepartementet

Oppgavefordelingsutvalget legger med dette frem sin utredning. Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. juni 1998 for å vurdere oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene her i landet. Ved brev av 2. februar 2000 fra daværende kommunal- og regionalminister Odd Roger Enoksen ble mandatet utvidet til også å innbefatte en vurdering av antallet forvaltningsnivåer, og forslag til ansvarsfordeling av oppgaver ved en eventuell reduksjon i antallet forvaltningsnivåer. Det ble videre bedt om at utredningen skulle inneholde en vurdering av antall og størrelser på fylker eller regioner og oppgave- og ansvarsfordelingen ved en eventuell endring i fylkesinndelingen. Utvalget avgir med dette sin innstilling.

Oslo, 3. juli 2000

Lars Wilhelmsen Leder
Siri Austeng
Kari Dalane
Helga Berit Fjell
Øyvind Fluge
Terje P. Hagen
Leif Arne Heløe
Kirsten Huser Leschbrandt
Ragndi Mørum
Dagfinn Sundsbø
Hallgeir Aalbu
Tora Aasland
Anne Nafstad Lyftingsmo Sekretariatsleder
Jørund K. Nilsen
Magne Langset

Del I Mandat og sammendrag

Kapittel 1

Oppnevning, mandat og arbeidsform

1.1 Bakgrunn og oppnevning

Ved kongelig resolusjon av 5. juni 1998 ble det oppnevnt et utvalg for å vurdere oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene her i landet (Oppgavefordelingsutvalget).

Bakgrunnen for utvalget var at Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen* fattet følgende vedtak:

”Stortinget ber regjeringen vurdere å sette ned et bredt sammensatt utvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av ansvars-, oppgave- og funksjonsfordelingen mellom de tre ulike forvaltningsnivåene. Stortinget ber om at utvalgets mandat forelegges Stortinget.”

Regjeringen Jaglands oppfølging av vedtaket ble presentert i St.prp. nr. 1 (1997-98) for Kommunal- og arbeidsdepartementet, med utkast til mandat for utvalget. Stortingets administrasjonskomite kommenterte mandatet i Budsjett-innst. S. nr. 2 (1997-98) punkt 1.2.9:

”Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er enig i at det er nødvendig å foreta en gjennomgang av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene, herunder mellom fylkesmannsembetene og fylkeskommunene.... Flertallet forutsetter at regjeringen følger opp dette arbeidet....”

1.2 Utvalgets sammensetning

- Utvalget fikk følgende sammensetning:
- Administrerende direktør Lars Wilhelmsen, Husbanken (leder)
- Fylkesordfører Siri Austeng, Hedmark fylkeskommune
- Cand.sociol Kari Dalane, tidligere avdelingsdirektør i Kommunal- og regionaldepartementet
- Underdirektør Helga Berit Fjell, Finansdepartementet
- Kommunestyrerepresentant Øyvind Fluge, Askøy kommune
- Førsteamanuensis Terje P. Hagen, Universitetet i Oslo
- Fylkesmann Leif Arne Heløe, Troms fylke
- Ordfører Kirsten Huser Leschbrandt, Mandal kommune
- Underdirektør Ragndi Mørum, Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Fylkestingsrepresentant Dagfinn Sundsbø, Akershus fylkeskommune
- Direktør Hallgeir Aalbu, Nordregio, Stockholm
- Fylkesmann Tora Aasland, Rogaland fylke

Utvalgssekretærer har vært:

- Prosjektleder Anne Nafstad Lyftingsmo, Kommunal- og regionaldepartementet

mentet

- Prosjektleder Jørund K. Nilsen, Kommunal- og regionaldepartementet
- Prosjektleder Magne Langset, Arbeids- og administrasjonsdepartementet

1.3 Mandat

Utvalgets opprinnelige mandat forutsatte at utvalgets vurderinger skulle ta utgangspunkt i at det skal være tre forvaltningsnivåer her i landet. Videre var det forutsatt at utvalgets drøfting skulle bygge på Stortingets behandling av St.meld. nr. 24 (1996-97) *Tilgjengelighet og faglighet*, når det gjelder eierskap og organisering av sykehusene.

I desember 1999 vedtok imidlertid Stortinget ved behandlingen av Dokument 8:16 (1999-2000) og Innst. S. nr. 62 (1999-2000) å be regjeringen utvide mandatet for utvalget til også å innbefatte en vurdering av antallet forvaltningsnivåer, og forslag til ansvarsfordeling av oppgaver ved en eventuell reduksjon i antallet forvaltningsnivåer. Det ble videre bedt om at utvalget skulle vurdere antall og størrelser på fylker eller regioner og oppgave- og ansvarsfordelingen ved en eventuell endring i fylkesinndelingen.

Utvalget mottok brev av 2. februar 2000 fra daværende kommunal- og regionalminister Odd Roger Enoksen hvor utvalget ble bedt om å legge en slik utvidelse av mandatet til grunn for sitt arbeid, og i brev av 28. februar 2000 stilte utvalget seg positiv til en slik utvidelse. Utvalgets mandatperiode ble ikke endret som følge av mandatutvidelsen.

Utvidelsen av mandatet medførte at det ikke lenger ble forutsatt at utvalgets drøfting skulle bygge på Stortingets behandling av St.meld. nr. 24 (1996-97) *Tilgjengelighet og faglighet*, når det gjelder eierskap og organisering av sykehusene.

Utvalgets reviderte mandat er som følger:

1. Utvalget skal gi en oversikt over ansvars-, oppgave- og funksjonsfordelingen som gjelder i dag mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Utvalget skal redegjøre for endringene i ansvars-, funksjons- og oppgavefordelingen som er gjennomført etter at fylkeskommunene ble opprettet i sin nåværende form, og for hovedhensyn som er lagt til grunn for de ulike reformene. Utvalget bør gjøre greie for hvilke kommunale, fylkeskommunale og statlige oppgaver som ikke har fått vurdert ansvars plasseringen i løpet av denne perioden.
2. Utvalget skal presentere en oversikt over ansvars-, oppgave- og funksjonsfordelingen i andre land og peke på viktige endringer som har skjedd gjennom reformprosesser i andre land.
3. Utvalget skal evaluere dagens ansvars-, oppgave- og funksjonsfordeling mellom staten, fylkeskommunene og kommunene i forhold til grunnleggende hovedhensyn som har ligget til grunn for reformarbeidet. Det bør rettes særlig oppmerksomhet mot:
 - Erfaringene med fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå, herunder effektiviteten og kvaliteten i oppgaveløsningen og virkemåten til demokratiet på fylkesnivå.
 - Relasjonene mellom regional statsforvaltning og fylkeskommunen, med vekt på ansvaret for organisering/samhandling mellom de to og

- særlig vekt på ansvaret for regionale utviklingsoppgaver.
- Ansvars-, oppgave- og funksjonsfordelingen mellom fylkeskommunene og kommunene.
4. Utvalget bør søke å identifisere gråsoner i ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene og drøfte om slike gråsoner kan være opphav til styrings- og legitimitetsproblemer, problemer for god offentlig tjenesteproduksjon og for løsning av viktige regionale utviklingsoppgaver. Utvalget bør også drøfte hvilket omfang slike problemer kan ha. Utvalget bør foreslå eventuelle tiltak som kan virke dempende på disse problemene.
 5. Utvalget bes om å vurdere antallet forvaltningsnivåer, og komme med forslag til ansvarsfordeling ved en eventuell reduksjon i antallet forvaltningsnivåer. Utredningen må også inneholde en vurdering av antall og størrelser på fylker eller regioner og ansvarsfordelingen/oppgavefordelingen ved en eventuell endring av fylkesinndelingen.
 6. Utvalgets arbeid skal baseres på forskningsbasert kunnskap om oppgavefordelingen og forvaltningsnivåenes rolle. På denne bakgrunn skal utvalget gi en samlet vurdering av dagens ansvars-, oppgave- og funksjonsfordeling og gi forslag til eventuelle reformer som kan styrke demokratiet, bedre grunnlaget for politisk styring i offentlig forvaltning, gi en mer brukervennlig forvaltning og bidra til en bedre offentlig ressursbruk.
 7. Utvalget skal avslutte arbeidet innen 30. juni 2000.

I kapittel 4 redegjør utvalget for sin tolkning av mandatet og avklarer gjennom det hvordan utvalget har avgrenset seg i forhold til andre sentrale spørsmål i debatten om lokalforvaltningen. Videre gjennomgås i kapittel 4 strukturen i utredningen og utvalgets analyse, og enkelte sentrale begreper, bl.a. oppgave-, ansvars- og funksjonsfordeling drøftes.

1.4 Utvalgets arbeid

Utvalget har avholdt 16 møter, hvorav 6 har vart i to dager.

Utvalget har vært på studietur til Sverige og Danmark. I Sverige var utvalget til stede på et møte mellom Den parlamentariska regionkommitten og Västra Götalandsregionen og länsstyrelsen i Västra Götaland. Videre hadde utvalget møter med Region Skåne og länsstyrelsen i Skåne. I Danmark hadde utvalget møte med Amtsrådsforeningen og Indenrigsministeriet.

Utvalget har til sine møter invitert forskere og ressurspersoner til å komme med sine synspunkter og innspill.

Utvalgets leder og dets sekretariat har hatt møter med utvalgsleder og sekretariat for henholdsvis Planlovutvalget, Valglovutvalget og Kulturminneutvalget. I tillegg har deler av Planlovutvalget deltatt på ett av utvalgets møter.

For å danne seg et best mulig bilde av hvordan dagens ansvars- og oppgavefordeling fungerer, har utvalget bedt om å få inn synspunkter fra en rekke hold. De instanser som er blitt invitert til å gi sine vurderinger, er departementene, statens utdanningskontorer, fylkeslegene, fylkesmennene, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, fylkeskommunene, et begrenset antall

kommuner, Kommunenes Sentralforbund og et utvalg av organisasjoner som kan sies å representere brukere av det offentlige.

Utvalget har også hatt en referansegruppe for sitt arbeid som har bestått av Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Barne- og familiedepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Utenriksdepartementet og Samferdselsdepartementet. Det har i løpet av utvalgets arbeid vært avholdt to møter med referansegruppen og andre berørte departementer. I hovedsak har imidlertid utvalget sett det som mest hensiktsmessig å ha bilateral kontakt med det enkelte departement. I tillegg til at departementene har blitt forespurt om å gi sine vurderinger av hvordan dagens oppgave- og ansvarsfordeling fungerer har departementene bistått utvalget med å utarbeide en beskrivelse av den formelle oppgave- og ansvarsdelingen mellom de tre forvaltningsnivåene. Videre har departementene bidratt med informasjon om endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene etter 1976, samt hatt anledning til å gi merknader og supplerende opplysninger til omtalen av de sektorområder som utvalget har valgt å gå nærmere inn på i kapittel 9.

I utvalgets mandat er det forutsatt at dets arbeid skal baseres på forskningsbasert kunnskap om oppgavefordelingen og forvaltningsnivåenes rolle. I tillegg til å benytte allerede eksisterende forskning og utredning har utvalget fått følgende prosjekter gjennomført:

1. Klausen, Jan Erling og Østtveiten, Helge Strand: *Det fylkeskommunale demokrati. Valgdeltakelse, brukermedvirkning og holdninger til det fylkeskommunale styringssystemet*. Norsk institutt for by- og regionforskning, prosjektrapport 1999:20. Oslo: NIBR
2. *Styrt selvstyre? Om samhandling og virkemiddelbruk i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren*. Statskonsult, rapport 1999:21. Oslo: Statskonsult
3. Bjørnsen, Hild-Marte: *Ressursinnsats på ulike forvaltningsnivå. Utgiftsutviklingen i stat og fylkeskommune i perioden 1987 til 1997*. Norsk institutt for by- og regionforskning, prosjektrapport 1999:21. Oslo: NIBR
4. Flo, Yngve: *Mellom stat og sjølvstyre. Fylket i norsk styringsverk etter 1945*. Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring, rapport R0003. Bergen: LOS
5. Baldersheim, Harald: *Fylkeskommunen som utviklingsaktør: Handlingssrom og legitimitet*. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Forskningsrapport 1/2000
6. Ståhlberg, Krister og Sandberg, Siv: *Nordisk regionalförvaltning i förändring*. Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning. Åbo Akademi 2000.
7. Hagen, Terje P.: *Ressursbruk og stordriftsfordeler i fylkeskommunal administrasjon*. Universitetet i Oslo, arbeidsnotat april 2000.
8. Sørensen, Rune J. og Hagen, Terje P.: *Statlig styring og ansvarsuklarheter i forholdet mellom statlige myndigheter og fylkeskommunene*. Handelshøyskolen BI, underlagsrapport juni 1999
9. Arbeidsdokument fra Transportøkonomisk institutt: *Oppgavefordelingen mellom fylket og kommune og stat på samferdselsområdet*. Oslo januar 2000
10. Vinsand, Geir: *Nedlegging av fylkeskommunen*. Agenda utredning og

utvikling AS, problemnotat mars 2000

Utvalget inviterte 10. april 2000 til et høringsmøte med Kommunenes Sentralforbund, fylkeskommunene, et begrenset antall kommuner og tre representanter fra hver av de følgende regionale statsetatene; fylkesmennene, fylkeslevene, statens utdanningskontorer, statens vegkontorer, fylkesarbeidskontorene og distriktskontorene til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond. Hovedtemaene for møtet var:

- Utvalgets evaluering av fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå.
- Alternative modeller for organisering av regionnivået – hvilke hovedmodeller utvalget utreder og hvilke vurderinger utvalget så langt har gjort av de ulike modellen.
- Utvalgets sektorvise vurdering av dagens oppgave- og ansvarsfordeling – innenfor hvilke sektorer ser utvalget at det er et mulig reformbehov.

Kapittel 2

Sammendrag av utredningen

Generelt

Utredningen er delt i tre hoveddeler. Del II er hoveddelen i utredningen hvor utvalget drøfter grunnleggende verdier og hensyn som bør ligge til grunn for oppgave- og ansvarsdelingen, foretar sin analyse og evaluering, og gir sine tilrådinger. Del III er beskrivende stoff og inneholder en gjennomgang av dagens oppgavefordeling, en omtale av lokal og regional statsforvaltning, en omtale av omfanget av virksomheten i kommunesektoren, en beskrivelse av endringer i oppgavefordelingen etter 1976 og en beskrivelse av oppgavefordelingen i andre nordiske land. Det er ikke utarbeidet et sammendrag av del III.

Kapittel 4

I kapittel 4 redegjør utvalget for sin tolkning av mandatet. Strukturen i utredningen og utvalgets analyse gjennomgås, og enkelte sentrale begreper drøftes. Videre behandles tre problemstillinger – fristilling av offentlig tjenesteproduksjon, interkommunalt samarbeid og kompetanseforholdet mellom kommunene og fylkeskommunene – som er av generell betydning for utvalgets vurderinger og tilrådinger.

Strukturen i utvalgets analyse: Utvalgets analyse tar utgangspunkt i de grunnleggende verdier og hensyn som utvalget mener bør ligge til grunn for oppgavefordelingen. Disse verdier og hensyn drøftes i kapittel 5, og utvalget formulerer 7 retningslinjer for oppgavefordeling. I kapittel 6 drøfter utvalget de samfunnsmessige utviklingstrekk som det ser som mest avgjørende for en fremtidig fordeling av oppgaver. Fordi det er en nær sammenheng mellom spørsmålet om oppgavefordeling og det generelle styringsforholdet mellom staten og kommunesektoren, inneholder kapittel 7 en nærmere drøfting av samhandlings- og styringsforholdet. I kapittel 8 evalueres erfaringene med fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå. I kapittel 9 evalueres oppgavefordelingen innenfor den enkelte sektor basert på utvalgets retningslinjer for oppgavefordeling. På grunnlag av kapitlene 4-9 gir utvalget i kapittel 10 en samlet vurdering av reformbehovet i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. I kapittel 11 drøfter utvalget fire hovedmodeller eller veivalg for organiseringen av det regionale nivå. Hensikten er å få synliggjort og drøftet de egenskaper, fordeler og ulemper som hver av hovedmodellene representerer. I kapittel 12 gir utvalget sine tilrådinger, mens man i kapittel 13 gir noen oppsummerende vurderinger av de økonomiske konsekvensene.

Fristilling av offentlig tjenesteproduksjon: I kapittel 4 drøftes to hovedformer for fristilling: Nye tilknytningsformer for offentlige virksomheter og konkurranseutsetting gjennom anbudskonkurranser. Utvalget ser at fristilling til en viss grad kan moderere ulike rammebetingelsers betydning for oppgave-

fordelingen. Eksempelvis kan betydningen av kommunestørrelse eller nivå for oppgaveplassering nyanseres, fordi selve produksjonen av tjenester skjer i organisasjoner som kan organisere sin virksomhet mer uavhengig av de rammebetingelsene som gjelder for forvaltningsorganet som har ansvaret. Utvalget vil imidlertid legge til grunn at spørsmålet om fristilling ikke kan tillegges avgjørende vekt ved vurdering av oppgavefordelingen. Spørsmålet om fristilling kan etter utvalgets vurdering først og fremst knyttes til retningslinje 1 for oppgavefordeling som bl.a. skal ivareta hensynet til effektivitet. Effektivitetshensynet er imidlertid bare ett av flere vesentlige hensyn ved vurdering av hvor oppgaver bør plasseres. Utvalgets prinsipielle syn er at muligheten for fristilling av tjenesteproduksjon må ses som et gode for den instans som har ansvaret for tjenesten. Spørsmålet om fristilling skal tas i bruk, bør være en del av handlingsrommet for de ansvarlige myndigheter.

Interkommunalt samarbeid: Utvalget har som utgangspunkt at interkommunalt samarbeid alltid vil være et supplement til den administrative inndelingen som til enhver tid gjelder. Flertallet i utvalget (alle unntatt Leschbrandt) har imidlertid ut fra både prinsipielle og praktiske vurderinger og på bakgrunn av erfaringene man har med interkommunale samarbeid, kommet til at det ikke er ønskelig å legge opp til en oppgavefordeling som forutsetter utstrakt interkommunalt samarbeid om sentrale samfunnsoppgaver av stor velferdsmessig betydning. De prinsipielle innvendingene er både av demokratisk og styringsmessig art. Interkommunalt samarbeid representerer både en lengre og mer indirekte beslutningsprosess som kan øke avstanden mellom befolkningen og de folkevalgte. I styringssammenheng vektlegges at interkommunalt samarbeid kan gi et dårligere grunnlag for økonomisk kontroll og helhetlig politisk prioritering innenfor den kommunale virksomhet.

Etter Leschbrandts vurdering er det ut fra ønsket om å ha ansvaret for offentlige tjenestetilbud så nært brukerne som mulig, langt bedre at ansvaret er plassert på kommunalt/interkommunalt nivå enn på regionalt eller statlig nivå.

Kompetanseforholdet mellom kommunen og fylkeskommunen: Eksistensen av mer enn ett folkevalgt organ under det nasjonale nivået reiser spørsmål av forvaltningsrettslig karakter om kompetansen mellom disse organene. For reformene som ble gjennomført på 1970-tallet var det en forutsetning at den nye fylkeskommunen ikke skulle bli overordnet kommunene. Kommunene og fylkeskommunene skulle være sideordnede politiske og forvaltningsmessige enheter. I en vurdering av hvorvidt det regionale nivået bør få overkommunal myndighet, står man overfor reelle dilemmaer. Behovet for og muligheten til å oppnå en god og planlagt regional utvikling, hvor regionen selv ansvarliggjøres, kan tilsa at overkommunal myndighet tillegges det regionale folkevalgte nivå. Tradisjonelt har man imidlertid fryktet at det å gi det regionale folkevalgte nivået overkommunal myndighet kan bidra til å undergrave kommunenes legitimitet og dermed svekke det viktigste og mest sentrale organ for lokaldemokratiet. Etter utvalgets vurdering er det viktig for vitaliteten og bredden i vårt samlede folkestyre at kommunen bevares og utvikles som et folkevalgt organ med legitimitet og tyngde. Samtidig mener flertallet (alle unntatt Leschbrandt) at evalueringen av fylkesplanleggingen og arealforvaltningen viser at det er behov for å styrke den regionale planleggin-

gen og regionale arealforvaltningen, dersom man skal sikre en god og helhetlig samordning og utvikling innenfor regionen og bidra til en mest mulig effektiv ressursbruk. Flertallet (alle unntatt Fjell og Leschbrandt) mener derfor at det kan være nødvendig å gi det regionale folkevalgte organ myndighet over kommunene på enkelte områder. På hvilke områder og i hvilken form drøftes i forbindelse med evalueringen av enkeltsektorer og i drøftingen av ulike modeller for det regionale nivået. Medlemmet Leschbrandt går inn for å nedlegge fylkeskommunen. For Leschbrandt er det derfor uaktuelt at det regionale politiske nivået skal ha overkommunal status overfor kommunene.

Kapittel 5

I kapittel 5 drøftes grunnleggende verdier og hensyn som utvalget mener bør ligge til grunn for oppgavefordelingen. Videre drøftes formelle og organisatoriske forhold som oppgavefordelingen vil være betinget av. På bakgrunn av dette formulerer utvalget ett sett av retningslinjer for oppgavefordeling som danner grunnlag for evaluering av dagens oppgavefordeling og er retningsgivende for utvalgets forslag til endringer.

Verdier og hensyn: I forhold til oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene peker utvalget på tre overordnede hovedhensyn:

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

En brukerorientert forvaltning vil innebære at de ulike deler av offentlig forvaltning setter brukernes behov i sentrum for sin aktivitet. Særlig to hensyn er grunnleggende i forhold til oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene; hensynet til tilgjengelighet og hensynet til sammenhengende tjenester.

Det lokale selvstyret blir vanligvis grunnlagt ut fra de tre verdiene frihet, deltakelse og effektivitet. Frihetsverdien er knyttet til friheten til å virkeliggjøre det lokale fellesskapets interesser. Deltakelsesverdien er knyttet til at de kommunale organer gir lokalbefolkningen mulighet til medbestemmelse i saker som i særlig grad berører dem selv. Effektivitetsverdien ved det lokale selvstyret bygger på at kommuneinstitusjonene vurderes som særlig egnet til å formidle offentlige goder på en effektiv måte, fordi nærheten til innbyggerne sikrer at de er vare overfor krav, behov og interesser i lokalsamfunnet, og løsninger kan skreddersys til den lokale virkelighet.

Det kan konkretiseres seks hensyn som staten har særlig ansvar for å ivareta, i forhold til organiseringen og styringen av offentlig forvaltning. Disse hensynene er knyttet til ivaretagelse av rettssikkerhet, likeverdig fordeling av goder mellom individer, samfunnsgrupper og ulike geografiske områder, nasjonaløkonomiske hensyn, miljø og en bærekraftig utvikling, samordning og effektivitet i forvaltningen og hensynet til minoriteter. Selv om disse hensynene er knyttet til staten, krever ikke dette nødvendigvis statlig gjennomføring av oppgaver.

Retningslinjer: Utvalget har formulert 7 retningslinjer for oppgavefordeling. Samlet ivaretar retningslinjene verdiene utvalget har lagt til grunn at oppgave- og ansvarsdelingen skal fremme. Helhetlige vurderinger av oppgavefordelingen kan derfor ikke skje med utgangspunkt i en retningslinje, men

gjennom avveining mellom alle (relevante) retningslinjer. Det innebærer at verdiene som retningslinjene er uttrykk for, vil måtte vurderes opp mot hverandre og gis ulik prioritet i konkrete sammenhenger. Utvalgets retningslinjer for oppgavefordeling er:

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

Kapittel 6

Hvordan oppgavefordelingen skal være, for best mulig å støtte opp under de verdier og hensyn som det redegjøres for i kapittel 5, vil være avhengig av de omgivelser forvaltningen skal arbeide i. Omgivelsene, både nasjonalt og internasjonalt, er i rask endring. Usikkerheten om i hvilken retning utviklingen går, kan på mange områder være stor. En vurdering av dagens oppgavefordeling og forslag til reformer må likevel så godt som mulig ta hensyn til hva en tror om samfunnsutviklingen fremover. Utvalget har derfor søkt å identifisere og beskrive kort de samfunnsmessige utviklingstrekk eller -trender som det mener vil påvirke og legge føringer for organiseringen av offentlig forvaltning i årene fremover.

Utvalget har ingen presis definisjon av begrepet utviklingstrekk eller –trend. De områder som er trukket frem, kan imidlertid sies å være karakterisert av at de bare i begrenset grad kan påvirkes gjennom politiske beslutninger, eller de er resultat av politiske endringsprosesser med bred oppslutning.

Utviklingstrekk på følgende 12 områder drøftes i kapitlet:

- Demografisk utvikling og offentlig økonomi
- Næringsstruktur, sysselsetting og bosettingsmønster
- Utdanning
- Familie-, samlivs- og husholdningsmønstre
- Informasjonsteknologi
- Infrastruktur og kommunikasjon
- Internasjonalisering, europeisering og regionalisering
- Oppgavenes innhold og forvaltningens kompetanse
- Organisering av oppgaveløsningen

- Innbyggernes forventninger og roller
- Rettighetssamfunnet
- Krav til informasjon, kvalitet og valgfrihet

Kapittel 7

I kapittel 7 drøftes generelle sider ved styringsforholdet mellom staten og kommunesektoren, og fokus settes særlig på sider ved den statlige styringen som har betydning for kommunenes og fylkeskommunenes forutsetninger for å løse offentlige oppgaver. I første del av kapitlet drøftes styrings- og samhandlingsforholdet på generelt grunnlag, mens regional statsforvaltnings rolle i styringsrelasjonene drøftes nærmere i andre del.

Den tette sammenhengen mellom statens, fylkeskommunenes og kommunenes ansvar og arbeidsoppgaver skaper behov for samarbeid og felles problemforståelse mellom nivåene, for at oppgaver skal løses best mulig. Partnerskapsperspektivet legger vekt på at relasjonen mellom staten og kommuneforvaltningen må baseres på tillit og respekt, og at utviklingen av offentlig forvaltning må skje ved gjensidig tilpasning og læring mellom forvaltningsnivåene. Utvalget vil understreke at partnerskapsperspektivet bør følges opp i praksis, og at det må få følger for innretningen på og bruken av statlige styringsvirkemidler. En målsetting om å utvikle relasjonene og arbeidsformene mellom stat og kommune i retning av likeverd og partnerskap bryter etter utvalgets vurdering ikke med det formelle utgangspunktet om at det er Stortinget og regjeringen som trekker opp rammene for kommunal og fylkeskommunal virksomhet, og at kommuner og fylkeskommuner dermed utøver avledet forvaltningsmyndighet.

Etter utvalgets oppfatning er den statlige styringen av kommuneforvaltningen, og utviklingen av dette styringsforholdet, preget av dobbelthet. På den ene siden har det i løpet av de siste 15-20 år vært iverksatt en rekke reformer som har hatt til hensikt å utvide det kommunale og fylkeskommunale handlingsrommet. Nytt inntektssystem, ny kommunal lovgivning og langt større frihet for kommuner og fylkeskommuner til å organisere seg slik de ønsker, har endret rammevilkårene for det lokale selvstyret på en grunnleggende måte. På den andre siden har intensjonene som disse reformene uttrykker langt på vei blitt undergravd av statlig detaljstyring på de ulike sektorområder. Særlig kommer dette til uttrykk gjennom utstrakt rettighetslovgivning og standardkrav, og gjennom økt bruk av øremerkede tilskudd til bestemte formål. Motivene for den sterke statlige sektorstyringen kan være flere. Dels kan det være uttrykk for manglende tillit til kommuners og fylkeskommuners evne til å møte endrede vilkår og nye utfordringer på sektorområder, dels kan det skyldes ønsker om å gjennomføre "nasjonale krafttak" på spesifikke områder, men det kan også være resultat av en kamp og rivalisering om midler der den sektor som ikke tyr til rettighetsfesting og øremerking vil bli den tapende part. Uansett motiver blir resultatet at kommunenes og fylkeskommunenes handlingsrom for å foreta lokale tilpasninger og prioriteringer svekkes, samtidig som statens styring blir lite helhetlig.

Utvalget er av den oppfatning at sentrale myndigheter bør ha større tillit til at kommuner og fylkeskommuner kan foreta fornuftige prioriteringer og ivareta innbyggernes behov. Etter utvalgets oppfatning er dette også

avgjørende for å sikre effektiv ressursbruk lokalt. Statens bruk av detaljstyrer virkemidler bør derfor reduseres betraktelig. Når lokal og regional tilpasning av offentlige tjenester er ønskelig må kommuneforvaltningen få det handlingsrom som er nødvendig for å foreta en slik tilpasning.

Lokal og regional statsforvaltning: En hovedbegrunnelse for statlig tilstedeværelse lokalt og regionalt er behovet for å sikre at nasjonal politikk blir fulgt opp og gjennomført i alle deler av landet. Det dreier seg dels om direkte statlig tjenesteyting, dels om å følge opp at nasjonale mål og standarder blir ivarettatt der oppgaveløsningen er lagt til kommunesektoren og dels om å ivareta nasjonale hensyn som makroøkonomisk styring og rettssikkerhet på lokalt og regionalt nivå.

Fylkesmannen er tildelt en særlig rolle som samordningsmyndighet overfor kommunesektoren. Formålet med denne samordningsrollen er at kommunerettet styring i størst mulig grad skal fremstå som konsistent. Oversiktlig, tydelig og samordnet styringsinformasjon som klargjør oppgavene og kommunesektorens handlingsrom, er etter utvalgets vurdering en viktig forutsetning for partnerskapet mellom forvaltningsnivåene. Samordning fra fylkesmannen kan imidlertid bli en direkte konkurrent til kommunesektorens eget samordningsansvar innen sine territorier. Kommunesektoren er gjennom sine politiske organer pålagt å foreta valg og prioriteringer i et helhetlig perspektiv, noe som forutsetter utøvelse av politisk skjønn. Det er derfor en krevende balansegang å finne hvor grensen går mellom den koordinering av statlig politikk som naturlig hører hjemme hos fylkesmannen og den mer understøttende rollen som bør skje inn mot og på det kommunale selvstyrets premisser.

Kapittel 8

Med grunnlag i forskning og offentlige dokumenter har utvalget i kapittel 8 evaluert erfaringene med fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå. Vurderingen er gjort med utgangspunkt i tre sentrale perspektiver på fylkeskommunen: Fylkeskommunen som demokratisk arena, fylkeskommunen som tjenesteprodusent og fylkeskommunen som regional utviklingsaktør.

Demokratisk arena: Etter utvalgets vurdering viser evalueringen at det fylkeskommunale demokratiet er satt under betydelig press. Signalene om dette er mange. Valgdeltakelsen er lav og fallende. Spørreundersøkelser viser at folk har et distansert forhold til fylkeskommunen som politisk institusjon. Det er gjennomgående at fylkeskommunen oppleves som en mindre viktig del av demokratiet enn de andre styringsnivåene, og innbyggerne opplever at fylkespolitikken i forholdsvis liten grad har innvirkning på deres hverdag. Samtidig er det grunn til å understreke at den direktevalgte fylkeskommunen har åpnet muligheten for bredere og mer direkte politisk deltakelse, og styrket folks innflytelse på samfunnsspørsmål som løses på regionalt nivå. I forhold til situasjonen før 1976 bør det fremheves at kvinnene nå har kommet med i fylkespolitikken for fullt, yngre aldersgrupper er bedre representert, partisammensetningen har blitt bredere og langt mer rettferdig og man har i stor grad fått fylkespolitikere som legger et helhetlig regionalt perspektiv til grunn for sitt arbeid.

Tjenesteprodusent: Fylkeskommunens innsats innenfor tjenesteproduksjon er preget av et paradoks. På den ene siden kan det hevdes at den har vært vellykket. Sammen med kommunene har fylkeskommunene bidratt til å bygge opp velferdssamfunnet, og gjort det mulig å kombinere nasjonale satsinger med lokal og regional tilpasning og deltakelse. Fylkeskommunen har løst en rekke oppgaver som har vært sterkt prioritert av sentrale myndigheter og som har hatt stor positiv betydning for folk flest. På den andre siden er fylkeskommunene utsatt for sterk kritikk for nettopp sin håndtering av sentrale velferdsoppgaver.

Etter utvalgets vurdering eksisterer det også etter en periode med større reformer i spesialisthelsetjenesten betydelige problemer som må løses. Det er store variasjoner i fylkeskommunenes ressursbruk til helsetjenester og visse variasjoner i tjenestetilbudet. Årsaken til forskjellene ligger imidlertid i første rekke i variasjoner i fylkeskommunale inntekter, som i hovedsak bestemmes av staten. Evalueringen viser at det fortsatt er lange ventetider og brutte ventetidsgarantier, selv om de siste tallene viser bedring når det gjelder garanti-brudd. Forklaringene på lange ventelister er sammensatte. Fylkeskommunene må ta sin del av ansvaret ved at det har vært lavt nivå på investeringer i bygningsmasse og utstyr, og ved manglende oppfølging av sykehusenes effektivitetsutvikling. Staten har imidlertid også et delansvar bl.a. gjennom sin fastsettelse av de fylkeskommunale inntektsrammer. Etter utvalgets vurdering gjenstår det betydelige utfordringer knyttet til å utvikle en hensiktsmessig funksjonsfordeling mellom sykehusene. Den raske medisinsk-teknologiske utvikling, kapitalkrevende utstyr, samt større grad av spesialisering vil forsterke behovet for en hensiktsmessig funksjonsfordeling innen og på tvers av fylkesgrenser. Etter utvalgets vurdering har fylkeskommunalt ansvar for spesialisthelsetjenesten bidratt til god kontroll over utgiftsveksten i helsesektoren. Samlet sett er det utvalgets vurdering at fylkeskommunene har håndtert styringen av sykehusene rimelig bra, men at det kan stilles kritiske spørsmål ved nivået på investeringene, funksjonsfordelingen mellom sykehusene og fylkeskommunenes oppfølging av sykehusenes effektivitet. Utvalget vil også fremheve at spesialisthelsetjenesten nok er av en slik karakter at oppgaveløsningen vanskelig vil kunne tilfredsstillende de stadig voksende krav og forventninger som stilles fra befolkningen. Det vedvarende presset på ressursrammene innen sektoren vil representere et problem uansett hvem som er ansvarlig.

Når det gjelder videregående opplæring viser evalueringen at det er vanskelig å trekke en entydig konklusjon om hvor dyktige fylkeskommunene er til å produsere opplæringstjenester effektivt og med høy kvalitet. Utvalget er likevel av den oppfatning at det samlet sett kan sies at fylkeskommunen har løst sine oppgaver godt. Håndteringen av større reformer som f.eks. Reform 94 har vært vellykket, og brukerundersøkelser tyder på at et stort flertall sier seg fornøyd med det tilbudet som fylkeskommunen gir. Store variasjoner mellom fylkene med hensyn til utgifter pr. elev kan imidlertid tyde på at det er potensiale for effektivisering i noen fylker.

Regional utviklingsaktør: Evalueringen tyder på at fylkeskommunen ikke har lyktes så godt som sentral aktør for samfunnsplanlegging og regional utvikling. Årsakene kan være mange. For det første kan det skyldes kommu-

nal motvilje til fylkesplanen som overgripende planleggingsinstrument og frykt for at fylkeskommunen gjennom å ha ansvaret for fylkesplanen får en overordnet rolle. For det andre kan det skyldes at fylkeskommunen ikke har kontroll over beslutninger som er viktige i et regionalt utviklingsperspektiv, som f.eks. innenfor landbruk og miljøvern (fylkesmannen), de viktigste vegene (statens vegvesen) eller arealforvaltning (kommunene). For det tredje kan det skyldes at fylkeskommunen gjennom flere reformer på nittitallet har mistet ansvaret for viktige regionalpolitiske virkemidler. De økonomiske virkemidlene rettet mot bedriftene er i dag i hovedsak samlet hos Statens distrikts- og næringsutviklingsfond. Summen av dette blir at fylkeskommunen sitter med et betydelig planapparat, men mangler virkemidler for å sette planer ut i livet. Mangelen på "harde" virkemidler og gjennomføringsansvar bidrar i neste omgang til at fylkeskommunene fort blir usynlige og taper nødvendig legitimitet og autoritet i arbeidet. Utvalget vil samtidig påpeke at manglende suksess også til en viss grad skyldes at fylkeskommunene i liten grad har utnyttet det handlingsrommet de faktisk har på dette området.

Oppsummering: I en samlet vurdering av fylkeskommunen synes det rimelig å hevde at fylkeskommunen ikke har levd opp til de forventningene som var stilt til den for 25 år siden. Etter utvalgets vurdering har imidlertid fylkeskommunen aldri fått anledning til å spille den rollen den var tiltenkt. Det mest markante utslaget er at fylkeskommunen har fått en smalere basis som regionalpolitisk aktør enn det som var intensjonene. Viktige regionale oppgaver og virkemidler er av ulike hensyn plassert på statlige hender og fylkeskommunen har i stor grad blitt sittende igjen med kritikkutsatte tjenesteoppgaver underlagt sterk statlig styring. Dette kan ha bidratt til at fylkeskommunen ikke har større oppslutning enn den har i dag.

Kapittel 9

I kapittel 9 drøfter utvalget dagens ansvars- og oppgavefordeling mellom staten, fylkeskommunene og kommunene innenfor den enkelte sektor. Utgangspunktet for drøftingen er de verdier, hensyn og retningslinjer for oppgavefordeling som er beskrevet i kapittel 5, samt de utviklingstrekk for samfunnsutviklingen som er beskrevet i kapittel 6.

Evalueringen tar utgangspunkt i utvalgets opprinnelige mandat og de forutsetninger som der var lagt til grunn for utvalgets arbeid, jf. omtale i kapittel 1. Det innebærer at evalueringen og anbefalingene bygger på forutsetningen om at landet skal ha tre forvaltningsnivåer, og at Stortingets behandling av St.meld. nr. 24 (1996-97) *Tilgjengelighet og faglighet*, når det gjelder eierskap og organisering av sykehusene, skal legges til grunn for oppgavefordelingen innenfor spesialisthelsetjenesten. Alternativet med en organisering med kun to forvaltningsnivåer og spørsmålet om hovedvalg for oppgave- og ansvarsdelingen i spesialisthelsetjenesten vil man komme tilbake til i kapittel 11 når de ulike modellene for det regionale nivået drøftes. I lys av drøftingen i kapittel 11 og utvalgets tilrådinger for organiseringen av det regionale nivået kan det være behov for å revurdere oppgaveplasseringen for enkelte oppgaver som er omtalt i dette kapitlet. Utvalgets endelige tilrådinger innenfor det enkelte område vil derfor først fremkomme i kapittel 12.

Utvalgets medlem Leschbrandt viser til sin særmerknad i kapittel 12.3.5 hvor det fremgår, at hun mener at en forvaltningsorganisering basert på to forvaltningsnivåer er den løsning som skal velges. Medlemmet Leschbrandt vil understreke at hun ikke stiller seg bak anbefalinger som sier at oppgaver skal legges til et folkevalgt regionalt nivå.

I tillegg til å drøfte dagens ansvars- og oppgavefordeling i forhold til grunnleggende verdier og hensyn, er utvalget spesielt bedt om å identifisere gråsoner i ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Med gråsoner menes områder/felter hvor det med dagens ansvars- og oppgavefordeling oppleves som uklart hvem som har ansvaret for at oppgaven blir løst. Utvalget har i tillegg til å identifisere eventuelle gråsoner, også sett det som viktig å vurdere om dagens oppgavefordeling medfører at det gjøres dobbeltarbeid innen forvaltningen. Med dobbeltarbeid menes at samme oppgave blir utført av flere offentlige organ. Dette må ikke forveksles med at flere forvaltningsnivåer arbeider på samme området, men hvor de har ulike oppgaver eller roller å ivareta. Selv om det ikke utføres dobbeltarbeid i den forstand at flere forvaltningsnivåer utfører samme oppgave, kan delingen av oppgaver innenfor et område innebære at det bygges opp unødig dobbeltkompetanse i forvaltningen.

Oppgaver innenfor følgende sektorer drøftes i kapittel 9:

- Næringsutvikling
- Transport
- Planlegging og arealforvaltning
- Miljøvern
- Arbeid, sosial og trygd
- Helse og sosial
- Opplæring og kompetanseutvikling
- Justissektoren
- Kultur
- Barne- og familieforvaltningen
- Innkreving av skatter og avgifter

I kapittel 3 oppsummeres utvalgets tilrådinger innenfor de forskjellige områdene.

Kapittel 10

Utvalget gir i kapittel 10 en samlet vurdering av reformbehovet i ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Evalueringen av fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå i kapittel 8 og evalueringen av de enkelte sektorene i kapittel 9, står helt sentralt for utvalgets oppsummering av reformbehovet. I tillegg gir utvalget i dette kapitlet en samlet vurdering av de reformer i ansvars- og oppgavefordelingen etter 1976 som er beskrevet i kapittel 17.

Tilsvarende som i kapittel 9 tar vurderingene i dette kapitlet utgangspunkt i utvalgets opprinnelige mandat. Det vises til nærmere omtale av dette i sammendraget av kapittel 9 ovenfor.

Leschbrandt understreker at hennes utgangspunkt er at man bør ha to forvaltningsnivåer. Med det utvidete mandatet vil derfor ikke en oppsummering

av reformbehovet knyttet til en situasjon hvor man har et regionalt forvaltningsnivå gi uttrykk for hennes syn.

Utvalgets samlede oppsummering av reformbehovet er:

1. Det er behov for å gjøre endringer i organiseringen av den offentlige forvaltning på regionalt nivå. Reformbehovet er dels knyttet til organiseringen og funksjonsmåten til dagens fylkeskommune, og dels til oppgavefordelingen mellom det folkevalgte regionnivået og regional statsforvaltning.
2. Av hensyn til et levende folkestyre og effektiv utnyttelse av offentlige ressurser er det behov for å begrense statens styring og gi flere handlingsoalternativer for kommunene og fylkeskommunene innenfor nasjonalt fastsatte rammer.
3. Av hensyn til en klar rolle- og ansvarsdeling og effektiv ressursbruk er det behov for å avgrense regional stats oppgaver til kontroll- og tilsyn, klagebehandling, informasjon om nasjonale målsettinger og veiledning i forhold til lov- og regelverk.
4. Av hensyn til brukervennlighet, rettssikkerhet, samordnet og effektiv styring av kommunene og mest mulig effektiv bruk av offentlige ressurser er det behov for å knytte fylkeslegen, statens utdanningskontor og fylkesmannen nærmere sammen.
5. Av hensyn til brukerne og en effektiv utnyttelse av offentlige ressurser er det løpende behov for å arbeide for å redusere gråsoneproblemer mellom 1. og 2. linjetjenestene. Lover og regler etc. vil imidlertid ikke alene kunne sikre helhetlige tilbud og effektiv ressursbruk. Hovedansvaret for å finne frem til samhandlingsmønstre som sikrer at man får sammenhengende tjenestekjeder må ligge hos dem som er ansvarlig for tjenestetilbudet.
6. Av bruker- og effektivitetshensyn mener utvalget at det er et klart behov for å forbedre samarbeidet mellom trygdekontor, sosialkontor og arbeidskontor.
7. Det er behov for å styrke regional planlegging og forsterke den regionalpolitiske innflytelsen over det regionale utviklingsarbeidet. Det er også behov for bedre kobling av de næringspolitiske virkemidlene opp mot bredt regionalt utviklingsarbeid.
8. Det er behov for en sterkere regionalpolitisk forankring av arealforvaltning som er av en regional karakter.
9. Det er behov for en bedre samordning og et større helhetsperspektiv på samferdselsoppgaver på regionalt plan, herunder en bedre samordning i forhold til arealpolitikken.
10. Det er behov for å desentralisere flere miljøvernoppgaver og gi mer myndighet til kommunene, samt å samle ansvaret for de regionale miljøvernoppgavene.
11. Utvalget mener det er behov for å endre oppgavefordelingen på enkelte mer avgrensede områder innenfor ansvarsområdene til Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet, Fiskeridepartementet, Justisdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet. Hvilke områder dette gjelder fremgår av kapittel 9.
12. Det er behov for endringer i den regionale inndelingen der dagens

fylkesinndeling går på tvers av områder hvor det er naturlig å se næringsliv, bosettingsmønster og samferdselsstruktur i sammenheng. Videre er dagens fylkesinndeling ikke tilpasset de regionale samordningsbehov innenfor spesialisthelsetjenesten, som reflekteres i dagens helseregioner.

Kapittel 11

I kapittel 11 drøfter utvalget ulike modeller for regional organisering som alternativer til dagens fylkeskommune. Fire modeller drøftes nærmere:

1. *Landsdelsmodellen*: 5-7 landsdelsregioner, større ansvarsområde og direkte valg til politisk styringsorgan
2. *Utviklingsmodellen*: 10-15 regioner, styrking av den regionale utviklingsrollen og direkte valg
3. *Samarbeidsmodellen*: 10-15 regioner, styrking av den regionale utviklingsrollen, overføring av spesialisthelsetjenesten til staten og indirekte valg
4. *Tonivå-modellen*: Dagens fylkeskommune avvikles og det innføres en forvaltningsordning basert på to nivåer, stat og kommune.

Modellene er ikke ment som ferdige løsningsforslag, men representerer hver for seg et sett av egenskaper og hensyn som utvalget mener det er viktig å vurdere i det videre arbeidet med løsninger i forhold til reformbehovet. Sentrale forutsetninger i modellene knyttet til størrelse, oppgaver og valgordning, kan kombineres på andre måter og gi andre varianter. Utvalget tar stilling til konkret utforming i kapittel 12.

Modellene innebærer alle en omfordeling av oppgaver mellom forvaltningsnivåene. Det forutsettes imidlertid at det samlede offentlige ansvar ikke endres i forhold til i dag. Fristilling av offentlig tjenesteproduksjon ses som en mulighet men ikke en forutsetning. Alle modellene tar utgangspunkt i at de kan gjennomføres innenfor hovedelementene av dagens finansieringssystem for kommunesektoren.

Landsdelsmodellen

I landsdelsmodellen beholdes dagens forvaltningsstruktur med tre nivåer, men dagens fylkeskommuner erstattes av langt større regionale enheter. Landsdelsregionene får et tungt ansvar for offentlige oppgaver som er utviklingsorienterte og for tjenesteytende oppgaver som krever et stort befolkningsunderlag. Landsdelsregionene styres av et regionting utpekt gjennom direkte valg.

Med utgangspunkt i landsdeler og dagens helseregioner, forutsetter utvalget en inndeling i 5-7 enheter. Etter utvalgets syn er ikke drøfting av en slik modells egenskaper avhengig av å ta stilling til nøyaktig antall enheter eller hvor grensene skal gå. Det vesentlige vil være at landsdelsregionene vil ha et betydelig større befolknings- og næringsmessig grunnlag enn dagens fylkeskommuner, og at de kan avgrenses slik at innbyggerne har en opplevelse av felles regional identitet. Som en illustrasjon kan nevnes at dagens helseregioner har et befolkningsunderlag som varierer mellom snaut 0,5 millioner og drøyt 1,5 millioner innbyggere.

- Landsdelsmodellen skisseres med følgende oppgaver:
- Ansvar for spesialisthelsetjenestene. Det kan innebære at det regionale folkevalgte nivå både eier og finansierer sykehusene, men også et alternativ der landsdelsregionen ivaretar bestiller- og finansieringsansvaret for sykehusene, mens eierskapet legges til staten eller andre, kan være mulig.
 - Dagens fylkeskommunale ansvar for barnevern, rusmiddelomsorg og familievern overføres til kommunene. Ansvar for enkelte spesialiserte tilbud kan legges til landsdelsregionene.
 - Ansvar for videregående opplæring.
 - Ansvar for statlige høyskoler overføres til landsdelsregionene.
 - I tillegg til dagens fylkeskommunale ansvar innenfor kultur, overtar landsdelsregionene ansvaret for region-, landsdels- og knutepunktinstitusjoner og de tre riksinstitusjonenes ansvar for å formidle et profesjonelt musikk-, danse-, teater- og billedkunsttilbud.
 - I tillegg til dagens fylkeskommunale ansvar innen samferdsel, overtar landsdelsregionene riksvegene (ikke stamveger) og bestilleransvaret for lokale og regionale jernbane- og flyruter. Vegkontorene overføres fra staten. Ansvarsdelingen når det gjelder kollektivtransporten i enkelte byområder må vurderes nærmere.
 - Regional planlegging får en forpliktende virkning.
 - Miljøvernavdelingen hos fylkesmannen overføres landsdelsregionene.
 - Landsdelsregionene overtar ansvaret for bedriftsrettede og tilretteleggende virkemidler fra SNDs distriktskontorer og fylkesmennene, og veiledningsoppgaver fra den ytre fiskeridministrasjon. SNDs distriktskontorer legges ned.
 - Landsdelsregionene overtar det ansvar som i dag ivaretas av fylkesarbeidskontorene og de lokale arbeidskontorene.

Når det gjelder det regionale utviklingsarbeidet vil landsdelsmodellen kunne legge til rette for samkjørt innsats innenfor store områder, bedret samordning av virkemidler og sektorer og forsterkede kompetansemiljøer. Dette vil bl.a. kunne gi bedre forutsetninger for å møte den internasjonale konkurransen om næringsetablering og -utvikling. På den andre siden kan det reises spørsmål om inndeling i noen få enheter vil kunne fange opp de fundamentale regionale sammenhenger som bør være utgangspunkt for en regional utviklingspolitikk. Vil landsdelsregionene i for stor grad måtte omfatte flere konkurrerende bosettings- og næringsmessige tyngdepunkter? Vil avstanden til utviklingsarbeidet på kommunenivå bli for stor? Vil landsdelsregionene bli for store og tungdrevne i forhold til de krav utviklingsarbeid setter? Kan satsing på regionalt handlingsrom for å utnytte regionale fortrinn føre til større forskjeller mellom ulike deler av landet?

Landsdelsmodellen vil legge til rette for en mer effektiv organisering av spesialisthelsetjenesten samtidig som man beholder et folkevalgt ansvar på regionalt nivå. Også positive sider vedrørende kostnadskontroll i dagens system kan beholdes. På den andre siden vil modellen føre til lenger avstand mellom 1. og 2. linjetjenestene innenfor helsesektoren.

For enkelte tjenester (videregående opplæring) kan det hevdes at de vil "falle mellom to stoler" – landsdelsregionen er for stor, kommunen for liten.

I forhold til dagens fylkeskommune, vil landsdelsmodellen bety redusert nærhet mellom velger og folkevalgt. På den andre siden vil landsdelsregionen ha et større ansvar og dermed være av større betydning for velgerne. Dette kan bidra til økt interesse for politikken som utøves på regionalt nivå.

Landsdelsmodellen kan forrykke balansen mellom kommunene og det regionale nivået, og reise spørsmål om region og kommune kan bevares som sidestilte organer. Modellen vil utløse økt behov for interkommunalt samarbeid både om velferdstjenester og om utviklingsoppgaver. Det må antas at landsdelsmodellen vil føre til at spørsmål om en grunnleggende endring i kommuneinndelingen reises med økt styrke.

Selv om landsdelsregionene vil ha samme forvaltningsmessige status som dagens fylkeskommuner, vil de både i kraft av størrelse og økt ansvar innebære en maktforskyvning fra nasjonale til regionale politiske organer. Dagens regionale statsforvaltning må reorganiseres både fordi oppgaver overføres til landsdelsregionene og fordi mye vil tale for i størst mulig grad å følge landsdelsinndelingen også for en reorganisert statlig forvaltning. Det vil imidlertid svekke nærheten mellom regional stat og kommunene.

Landsdelsmodellen bør kunne utløse effektivitetsgevinster innen administrasjon og sentrale styringsorganer. Utgifter til sentraladministrasjon utgjør imidlertid bare 3-4 prosent av fylkeskommunenes totale utgifter. Skal effektiviseringspotensialet realiseres, krever det omlokalisering av eksisterende administrasjoner innen både stat og fylkeskommuner.

Utviklingsmodellen

Utviklingsmodellen tar særlig sikte på å styrke det folkevalgte regionale nivåets egen evne og mulighet til å fylle den regionale utviklingsrollen. Modellen bygger på at det er nødvendig med endringer i fylkesinndelingen for å legge til rette for dette. Utgangspunktet er å finne frem til en inndeling som omfatter regioner hvor det er naturlig å se næringsliv, bosettingsmønster og samferdselsstruktur i sammenheng og som i størst mulig grad har naturlige tyngepunkter. Regionale politiske prosesser som er i gang i dag markerer noen av de områder som vil være aktuelle for slike endringer. Slik utvalget ser det, gjelder dette først og fremst i Trøndelag, Agder og det indre Østlandet. Utvalget ser også et klart behov for endringer i hovedstadsområdet. Når det gjelder Vestlandet og Nord-Norge, vil det etter de forutsetninger som ligger til grunn for denne modellen neppe være aktuelt med bare en region i hver landsdel. Med dette som utgangspunkt, kan det i denne modellen være aktuelt med en inndeling i minimum 10, men ikke mer enn 15 regioner.

Utviklingsmodellen skisseres med direkte valg til et regionting.

Utviklingsmodellen er skissert med følgende oppgaver:

- Ansvar for spesialisthelsetjenestene. Det kan både tenkes en løsning hvor regionen forblir eier av sykehusene og har finansierings-/bestilleransvaret, og en løsning der staten overtar eierskapet mens regionene beholder finansierings-/bestilleransvaret.
- Dagens fylkeskommunale ansvar for barnevern, rusmiddelomsorg og familievern.
- Ansvar for videregående opplæring.
- Større råderett over økonomiske midler til regionale og lokale kulturtiltak,

- og de overtar riksinstusjonenes ansvar for å formidle et profesjonelt kulturtilbud.
- I tillegg til dagens fylkeskommunale ansvar innen samferdsel, overtar regionene riksvegene (ikke stamveger) og bestilleransvaret for lokale og regionale jernbaneruter. Vegkontorene overføres fra staten.
 - Regional planlegging får en forpliktende virkning.
 - Dagens fylkeskommunale ansvar for kulturminnevernet overføres til staten.
 - Regionen overtar ansvaret for tilretteleggende virkemidler innen næringspolitikken fra fylkesmann, kommune og fiskeridministrasjon. SND beholder ansvar for bedriftsrettede virkemidler, men regionens ansvar for å foreta avveininger mellom regionale og nasjonale føringer, styrkes.

Når det gjelder de regionale utviklingsoppgavene, vil styrken ved utviklingsmodellen være at den i større grad enn landsdelsmodellen kan bygge på sammenhengende regioner uten klart konkurrerende nærings- og bosettingsmessige tyngdepunkter. Selv om modellen ikke forutsetter samme grad av oppgaveoverføring fra stat til regionalt nivå som landsdelsmodellen, bør den kunne legge til rette for en mer helhetlig og aktiv utviklingspolitikk.

Større regioner vil kunne gi bedre mulighet for rasjonell arbeidsdeling innen spesialisthelsetjenesten, men modellen vil ikke fjerne behovet for samarbeid innenfor helseregioner, dersom regionene beholder eierskapet til sykehusene. De positive sidene knyttet til kostnadskontroll i et system med regionalt finansieringsansvar av sykehusene kan beholdes. Dersom en innen denne modellen velger en løsning hvor staten overtar eierskapet til sykehusene, mens regionene bestiller og finansierer behandlingsaktiviteten, kan en få med seg egenskaper både fra dagens fylkeskommunale modell og en rent statlig løsning. Løsningen innebærer et gjennomført skille mellom bestiller- og utførerrollen innen spesialisthelsetjenestene.

Utviklingsmodellen vil være egnet for et fortsatt regionalt ansvar for videregående opplæring, familievern og 2. linjetjenester innen barnevern og rusmiddelomsorg.

På grunn av færre regioner, vil utviklingsmodellen innebære større avstand mellom velger og folkevalgt, men også et regionalt nivå med større innflytelse enn dagens fylkeskommune. I forhold til landsdelsmodellen vil utviklingsmodellen representere noe større nærhet, men noe mindre beslutningskraft. Utviklingsmodellen vil kunne bygge på den fellesskapsfølelse og de regionale identiteter som er utviklet knyttet til de faktiske regionale sammenhenger som eksisterer i dag. Utviklingsmodellen bør kunne legge til rette for større interesse for politikken på regionalt nivå.

Utviklingsmodellen synes i utgangspunktet ikke å behøve å få store konsekvenser for kommunene. Det kan imidlertid tenkes at større regioner enn dagens fylker også i denne modellen kan medføre et utvidet interkommunalt samarbeid om planlegging og næringsutvikling innenfor lokale regioner.

Utviklingsmodellen innebærer en viss overføring av myndighet fra staten til det folkevalgte regionale nivå. Dersom modellen ikke kombineres med statlig eierskap til sykehusene, kan en neppe snakke om en vesentlig forrykning av dagens balanse. Det vil være naturlig at også regional statsforvaltning

blir organisert etter inndelingen i modellen. Også utviklingsmodellen bør kunne legge til rette for å hente ut visse effektivitetsgevinster i administrasjon av oppgaver på regionalt nivå.

Samarbeidsmodellen

Modellen sikter mot å styrke og rendyrke det folkevalgte regionale nivåets rolle som utviklingsaktør. Som et ledd i en slik strategi forutsettes ansvaret for spesialisthelsetjenesten overført til staten. Når det gjelder størrelse og geografisk inndeling er utgangspunktet for denne modellen det samme som i utviklingsmodellen. Det betyr at det kan være aktuelt med 10 til 15 enheter.

Konsentrasjon om utviklingsoppgavene og overføring av spesialisthelsetjenestene til staten, gjør det naturlig å vurdere å knytte det regionale politiske nivået nærmere opp til kommunene, slik at det i sterkere grad fremstår som et samarbeidsorgan for kommunene. Utvalget har i forbindelse med denne modellen drøftet ulike sider ved indirekte valgordninger og direkte valg basert på endret valgkretsinnndeling. For å rendyrke modellen er den skissert med en indirekte valgordning basert på kommunestyrene.

Bortsett fra ansvaret for spesialisthelsetjenesten har utvalget skissert samarbeidsmodellen med det samme ansvar og de samme oppgaver som utviklingsmodellen. Det betyr bl.a. at det folkevalgte regionale nivået beholder dagens fylkeskommunale ansvar for videregående opplæring og for 2. linje sosialtjenester. Dette kunne som et ledd i en rendyrking av utviklingsoppgavene vært lagt til kommunene, men utvalget har valgt ikke å legge det til grunn i modellskissen.

Når det gjelder den regionale utviklingsrollen, vil oppgaver, ansvar og geografisk inndeling gi samme mulighet til å fylle den rollen som i utviklingsmodellen. En overføring av spesialisthelsetjenesten til staten vil imidlertid kunne innebære at utviklingsoppgavene kommer sterkere i fokus blant politikere, administrasjon og innbyggere. Det kan legge til rette for større initiativ og gjennomslagskraft i arbeidet. På den annen side vil mulighetene til også å se utviklingen av helsesektoren i en regional utviklingssammenheng bli redusert.

Den sterke fokuseringen på kriser og uløste problemer i helsesektoren er en vesentlig årsak til de legitimitetsproblemer dagens fylkeskommuner har. Overføring av ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten kan på den bakgrunn føre til at fylkeskommunens omdømme bedres. På den andre siden vil en overføring av spesialisthelsetjenesten til staten innebære redusert lokalpolitisk innflytelse på et viktig samfunnsområde og kan gjøre at det regionale folkevalgte nivået blir enda mer usynlig for innbyggerne. Fordeler og ulemper ved en statliggjøring av spesialisthelsetjenestene er drøftet i forbindelse med tonivå-modellen.

Innføring av en indirekte valgordning vil ha en rekke konsekvenser og egenskaper av både positiv og negativ valør. Når kommunene er direkte representert i regionens styrende organ, kan de lettere akseptere at det fattes beslutninger som er bindende for kommunene. Velges representantene blant fremtredende kommunepolitikere, kan det bidra til å synliggjøre det regionale nivået blant innbyggerne. Den løpende oppfølgingen av regionpolitikere kan bli skjerpet ved at de vil stå politisk ansvarlig overfor aktive kommunepolitik-

ere. Det vil bare bli ett lokalvalg. Regionpolitikerne vil ikke stå direkte ansvarlig overfor velgerne gjennom valg. Det kan bli vanskelig å sikre god representativitet med hensyn til kjønn, alder og partitilknytning. Det kan også bli vanskelig å finne løsninger basert på et helhetlig regionalt perspektiv, fordi den enkelte representant vil være mer opptatt av å fremme egen kommunes interesser.

Tonivå-modellen

Tonivå-modellen innebærer at fylkeskommunen legges ned som eget forvaltningsnivå. De oppgavene som fylkeskommunen ivaretar i dag, overføres enten til staten eller til kommunene. Oppgaver som krever kommuneoverskridende løsninger må enten ivaretas av staten eller gjennom interkommunalt samarbeid.

For de viktigste av dagens fylkeskommunale oppgaver har utvalget drøftet fordeler og ulemper ved henholdsvis statlig og kommunalt ansvar. Utvalget har deretter skissert ett alternativ for oppgaveplasseringen som grunnlag for sin samlede drøfting av modellen:

Staten tar ansvar for:

- Spesialisthelsetjenesten
- Kollektivtrafikk og deler av fylkesvegene
- Kulturminnevernet
- Funksjonsfordelingsinstitusjonene innen kultursektoren
- Tilretteleggende virkemidler innen næringspolitikken
- Regional planlegging

Kommunene tar ansvar for:

- 2. linje sosialtjenester (barnevern, rusmiddelomsorg mv.)
- Deler av fylkesvegene
- Fylkesbibliotekene
- Tilskuddsforvaltningen på kulturområdet
- Videregående opplæring

Viktige fordeler ved et statlig ansvar for spesialisthelsetjenesten vil være at det gir større frihet til geografisk organisering og lokalisering etter sektorens egne behov, bidrar til klarere ansvarsforhold ved at samme nivå som setter helsepolitiske mål og økonomiske rammer får ansvar for å fremskaffe tjenestene, og gjør det enklere å få til lik tilgjengelighet til sykehustjenester og fritt sykehusvalg. På den annen side vil det medføre tap av lokalpolitisk innflytelse bl.a. når det gjelder lokalisering og funksjonsfordeling, det kan gi dårligere kontroll med utgiftsveksten enn i dag, og det kan medføre lengre avstand mellom 1. og 2. linjehelsetjenesten.

Når det gjelder de regionale utviklingsoppgavene, forutsetter modellen stor grad av statlig ansvar. Det vil bidra til å samle ansvaret til ett forvaltningsnivå, men vil med dagens statlige organisering på regionalt nivå likevel innebære en organisatorisk oppsplitting. Den viktigste ulempen vil imidlertid være den manglende demokratiske forankring av en helhetlig regional utviklingspolitikk.

Tonivå-modellen vil medføre økt behov for interkommunalt samarbeid. De fleste kommuner vil f.eks. være for små til alene å kunne ivareta ansvaret for videregående opplæring og 2. linjetjenester innen sosialsektoren. Dagens kommuneinndeling vil bli satt under sterkere press. Større kommuner kan begrense behovet for interkommunale løsninger, men geografi og bosetningsstruktur mange steder tilsier at selv med omfattende endringer i kommuneinndelingen vil det være et stort behov for interkommunalt samarbeid.

Regional statsforvaltning vil få økt ansvar og nye roller. Den vil i langt større grad få ansvar knyttet til produksjon av velferdstjenester og en rolle innenfor samfunnsutvikling som tradisjonelt ikke har vært lagt til administrative organer. Det vil være naturlig at den statlige helseforvaltningen blir oppdelt i henhold til helseregionene. Det vil i denne modellen også være naturlig at vegkontorene og SNDs distriktskontorer organiseres i færre og mer funksjonelle enheter.

Avvikling av det folkevalgte regionale nivået kan øke oppmerksomheten om kommunen og innebære en vitalisering av kommunedemokratiet. Det vil bl.a. bare bli ett lokalvalg. Det kan også ses som en styrke for lokaldemokratiet at ansvaret for enkelte sentrale velferdstjenester overlates til kommunene, som er det politisk organ som er nærmest innbyggerne. Hovedtyngden av dagens fylkeskommunale oppgaver vil imidlertid bli overført til staten. I så måte representerer modellen en sentralisering av politisk beslutningsmyndighet.

En overgang til to forvaltningsnivåer kan i utgangspunktet ses som en administrativ forenkling og effektivisering av offentlig forvaltning. Fylkestingsvalgene, de fylkeskommunale politiske styringsorganer og de fylkeskommunale administrasjoner vil bli avviklet. På den annen side må det bygges opp et statlig administrativt apparat for spesialisthelsetjenestene, og etater som fylkesmannen, vegkontorene og SND vil få nye oppgaver. Også de oppgavene som overføres til kommunene vil kreve administrative ressurser og ved nytt interkommunalt samarbeid må det bygges opp egne interkommunale administrasjoner og styringsorganer.

Kapittel 3

Sammendrag av utvalgets tilrådinger

3.1 Innledning

Utgangspunktet for utvalgets tilrådinger er de verdier og hensyn som bør legges til grunn for oppgavefordelingen (jf. kapittel 5) og viktig utviklingstrender (jf. kapittel 6), holdt opp mot det reformbehov som er oppsummert i kapittel 10.

De ulike verdier og hensyn som skal vektlegges ved vurdering av oppgave- og ansvarsfordelingen vil ofte kunne være i konflikt med hverandre. Det er derfor grunnleggende for en vurdering av oppgave- og ansvarsfordelingen at det kreves en vurdering av den enkelte oppgave, og ulike verdier og hensyn må veies mot hverandre. Utvalget ser det som sin oppgave å synliggjøre de valgene en står overfor, og deretter foreta en balansert avveining av de ulike hensyn. En slik avveining må både baseres på faglige og kunnskapsbaserte vurderinger og på vurderinger av politisk karakter.

Utvalget finner grunn til å presisere at det ser hvilke oppgaver som legges til den offentlige forvaltningen, som et uttrykk for hvor det er behov for demokratisk styring og kontroll av samfunnsutviklingen. I den sammenheng blir oppgavefordelingen mellom staten og kommunesektoren et viktig redskap for å realisere et reelt fungerende demokrati, bl.a. for å sikre at nødvendige helhetlige og sektorovergrepene prioriteringer og vurderinger gis en folkevalgt forankring.

3.2 Utøvelse av statlig styring

I kapittel 12.2 gir utvalget sine generelle tilrådinger om utøvelse av statlig styring. Tilrådinger i forhold til den enkelte sektor er oppsummert i kapittel 12.3 og 12.4. Dette gjelder også tilrådinger om statlig styring innenfor enkeltsektorer.

Oppsummert er utvalgets tilrådinger om utøvelse av statlig styring:

1. Innretningen på og bruken av statlige styringsvirkemidler overfor kommunesektoren må bygge på tillit og respekt mellom forvaltningsnivåene.
2. Statens bruk av detaljstyrende virkemidler må reduseres betraktelig.
3. Omfanget på rapporteringen fra kommunesektoren må reduseres.
4. Omfanget av statlig kontroll og tilsyn med kommunesektoren bør kunne reduseres uten at dette går utover hensynet til rettssikkerhet. Staten må samordne sine kontroll- og tilsynsoppgaver overfor kommunesektoren bedre, og kommunesektoren må videreutvikle sine internkontrollsystemer.
5. Rettssikkerhet tilsier at dagens system basert på særlovsbestemmelser, hvor staten avgjør klagesaker over kommunale vedtak, bør videreføres som hovedregel.

6. Gjeldende klageordninger kan virke fragmenterte og uoversiktlige, og det bør foretas en grunnleggende gjennomgang av systemet for forvaltningssklager.
7. Regional statsforvaltning bør ha ansvar for å veilede om lov- og regelverk og informere om nasjonale målsettinger. I utgangspunktet bør ikke regional stat ha ansvaret for andre rådgivnings- og veiledningsoppgaver overfor kommunesektoren, eller utviklingsrelaterte oppgaver, som kan utydeliggjøre kommunesektorens ansvar for å utvikle kvaliteten på sine tjenester.
8. Det eventuelle effektivitetstapet som en klar rolle- og ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene kan medføre, er en pris utvalget mener man må være villig til å betale for å ivareta rettssikkerhetshensyn.
9. Det er viktig løpende å vurdere kritisk behovet for og effekten av statlige fastsatte rettigheter og standardkrav.
10. Fylkeslegen og statens utdanningskontor bør organisatorisk integreres i fylkesmannsembetet. Utvalgsmedlem Leschbrandt kan ikke se at det er synliggjort gevinster ved å samordne fylkeslegen og statens utdanningskontor med fylkesmannen.

3.3 Organiseringen av det regionale nivået

Som bakgrunn for sine tilrådinger om organiseringen av det regionale nivå, vil utvalget understreke at det ser på kommunen som et grunnleggende element i vårt forvaltningssystem. Det er viktig for å bevare bredden og vitaliteten i vårt samlede folkestyre at kommunen bevares og utvikles som et folkevalgt organ med legitimitet og tyngde.

Det er likevel slik at det er en rekke offentlige oppgaver som klart løses best i et geografisk perspektiv som ligger mellom landet som helhet og den avgrensing som kommunene bør representere. Oppgavene på regionalt nivå kan løses av regional statsforvaltning, et folkevalgt regionalt nivå eller av flere kommuner i samarbeid. Det styrende organet til et folkevalgt regionalt nivå kan enten være valgt gjennom direkte valg eller gjennom indirekte valg i de enkelte kommunestyre.

Utvalget er ikke i mandatet bedt om å vurdere kommuneinndelingen. Utvalget vil likevel gi uttrykk for at både en rekke oppgaver som naturlig skal løses på kommunenivå, og en del oppgaver som i dag må løses i et regionalt perspektiv, mange steder i landet kunne blitt bedre ivaretatt ved en endring i kommuneinndelingen. I det videre arbeidet med å forbedre den offentlig sektors evne til å ivareta sine sentrale funksjoner, må spørsmålet om kommuneinndeling stå sentralt. Utvalget ser det som viktig at en finner frem til virkemidler, inklusive gode beslutningsprosesser, som synliggjør de reelle valg en står overfor og som sikrer at forutsatte fordeler ved endringer i kommuneinndelingen også kommer de til gode som blir berørt av endringene. Utvalget vil imidlertid påpeke at et forpliktende interkommunalt samarbeid kan være et alternativ til kommunesammenslåinger når små kommuner ikke har ressurser eller kompetanse til å løse enkelte oppgaver innenfor det kommunale ansvarsområdet.

Uavhengig av hvilket nivå som har det politiske ansvaret, mener utvalget at i hvert fall følgende kjerneoppgaver kan løses best, i et regionalt perspektiv:

- Samfunnsplanlegging, omfattende bl.a. regionale areal- og miljøspørsmål
- Samferdselsspørsmål
- Næringsutvikling etter regionens forutsetninger
- Kulturtiltak
- Videregående opplæring og kompetanseutvikling
- 2. linje sosialtjenester
- Spesialisthelsetjenesten

Med dette som utgangspunkt mener utvalget at de sentrale vurderinger angående valg av organisering av de regionale oppgavene, kan formuleres i form av tre spørsmål:

- Er alle eller noen av de regionale oppgavene av en slik karakter at de bør løses av et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring?
- Hva er eventuelt en hensiktsmessig størrelse og geografisk inndeling på et slikt regionalt forvaltningsnivå?
- Hvilken valgordning (direkte eller indirekte) bør et slikt eventuelt forvaltningsnivå ha?

Bør alle eller noen av de regionale oppgavene løses av et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring?

Et flertall i utvalget (alle unntatt Leschbrandt) mener at alle eller noen av de regionale oppgavene bør løses av et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring.

Flertallet mener at det regionale forvaltningsnivået bør ha ansvaret for regionale utviklingsoppgaver, dvs. oppgaver innen planlegging, samferdsel, tilrettelegging for næringsutvikling og kultur. Videre mener flertallet at et folkevalgt regionalt nivå bør ha ansvaret for videregående opplæring.

Utvalget ser ikke at endret plassering av bestilleransvaret (jf. omtale i kapittel 11.4) alene vil være avgjørende for å møte utfordringene i spesialisthelsetjenestene, jf. vurderingene i kapittel 8.4. Utvalgets flertall (medlemmene Austeng, Dalane, Fjell, Fluge, Hagen, Sundsbø og Wilhelmson) tilrår at minimum bestilleransvaret (finansieringsansvaret) i spesialisthelsetjenesten fortsatt legges til et folkevalgt regionalt nivå. Medlemmene Austeng, Fluge og Sundsbø mener at det folkevalgte regionale nivået i tillegg til bestilleransvaret også skal ha eieransvaret for sykehusene. Mindretallet (medlemmene Heløe, Mørum, Aalbu og Aasland) mener staten bør overta både eierskap og finansiering av sykehusene.

Medlemmet Fjell støtter som målsetting en modell med to forvaltningsnivåer. Dagens kommuneinndeling og hensynet til å ivareta bestillerfunksjonen for spesialisthelsetjenesten, er utslagsgivende for at dette medlemmet anbefaler at det opprettholdes et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring.

Medlemmet Leschbrandt mener det ikke er behov for et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring og anbefaler at fylkeskommunen nedlegges. Leschbrandts tilrådinger om hvordan de oppgaver som i dag er tillagt fylkeskommunen bør ivaretas fremover, fremgår av særmerknad nedenfor.

Hva er en hensiktsmessig geografisk struktur på et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring?

Etter flertallets syn (alle unntatt Leschbrandt) forutsetter en videre satsing på et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring, en revisjon av dagens inndeling med 19 fylkeskommuner (inklusive Oslo). Det er to hovedgrunner til det:

- De eksisterende fylker dekker til dels områder som ikke er funksjonelle for en satsing på den regionale utviklingsrollen.
- Effektivitetshensyn når det gjelder tjenesteproduksjon og administrasjon, tilsier at mange fylker i dag er for små. Det vil kunne hentes ut effektivitetsgevinster ved å redusere antall enheter.

Ut fra de grunnleggende hensyn et folkevalgt regionalt nivå skal ivareta, tilrår utvalgets flertall (alle unntatt Fjell og Leschbrandt) en inndeling i 10-15 enheter. Fjell tilrår en inndeling i inntil 10 enheter.

Medlemmene Austeng, Fluge og Sundsbø forutsetter at endringene i fylkesinndelingen skjer i nært samarbeid med fylkeskommunene og med vekt på regionale prosesser.

Hvilken valgordning (direkte eller indirekte) bør et regionalt nivå ha?

Etter en samlet vurdering vil et flertall av utvalgets medlemmer (Austeng, Dalane, Fjell, Fluge, Hagen, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu) tilrår at det styrende folkevalgte organ på regionalt nivå fortsatt velges gjennom direkte valg. Et mindretall (Heløe, Mørum og Aasland) vil tilrår at det regionale styrende organ velges gjennom indirekte valg i de enkelte kommunestyre.

Nærmere om ansvaret for regionale utviklingsoppgaver ved et omorganisert regionalt nivå

Anbefalingene utvalgets medlemmer har gitt i forhold til de tre spørsmålene ovenfor, ligger som en forutsetning for medlemmenes tilrådinger om oppgavefordelingen for regionale utviklingsoppgaver. Oppsummert er utvalgets tilrådinger angående regionale utviklingsoppgaver:

1. Utvalgets flertall (alle unntatt Leschbrandt) tilrår at det offentlige ansvaret for regional land- og sjøbasert samferdsel, legges til det folkevalgte regionale nivået. Ansvaret for de fylkesvise vegkontorene legges til regionene. Som en forsøksordning bør et par større bykommuner overta tilskuddsansvaret for kollektivtrafikk og ansvaret for veger som ikke er stamveger.
2. Utvalgets flertall (alle unntatt Fjell og Leschbrandt) tilrår at fylkesplanleggingen etter plan- og bygningsloven, gis en generelt forpliktende virkning og bindende status overfor offentlige organer når det gjelder arealforvaltning.

Medlemmet Fjell er skeptisk til forslaget om å gi fylkesplanen forpliktende virkning.

Et annet flertall (medlemmene Austeng, Dalane, Fluge, Hagen, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu) foreslår å legge myndigheten til å avgjøre innsigelse til kommunale arealplaner til det folkevalgte regionale nivået. Et

mindretall (medlemmene Fjell, Heløe, Mørum og Aasland) ønsker å avvente erfaringene med det pågående forvaltningsforsøket i Akershus fylkeskommune før det tas stilling til dette spørsmålet.

3. Flertallet (alle unntatt Leschbrandt) tilrår å utvikle det regionale politiske nivåets rolle som tilrettelegger for næringsutvikling.

Utvalgsmedlemmene Austeng, Dalane, Fluge, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu mener at ansvaret for de tilretteleggende bygdeutviklingsmidlene hos fylkesmannen, samt kompetanse og veiledningsoppgaver fra fiskeridministrasjonen, bør overføres til det folkevalgte regionale nivå.

Medlemmet Sundsbø mener de økonomiske virkemidlene knyttet til jordbruksavtalen som forvaltes regionalt med avtalepartenes medvirkning, bør samles i SND.

Utvalgsmedlemmene Fjell, Hagen, Heløe, Leschbrandt, Mørum og Aasland mener de tilretteleggende bygdeutviklingsmidlene hos fylkesmannen bør overføres til SND. Disse medlemmene ser det ikke som hensiktsmessig å endre dagens organisering av den ytre fiskeridministrasjonen.

Utvalgets flertall (alle unntatt Leschbrandt) anbefaler å desentralisere de tilretteleggende regionale samordningsmidlene (kap. 551 post 58 på statsbudsjettet) til det folkevalgte regionale nivå.

Utvalget tilrår å utvikle SNDs rolle som kompetanseorgan og virkemiddelforvalter når det gjelder de direkte bedrifts- og brukerrettede virkemidlene. Utvalget anbefaler å overføre arbeidsmarkedsetatens midler til bedriftsinternopplæring (BIO) og fylkeskommunenes ansvar for etablererstipendordningen til SND.

Utvalgets flertall (medlemmene Dalane, Fjell, Mørum, Hagen, Heløe, Wilhelmsen, Aalbu og Aasland) mener det bør vurderes om regionale politiske føringer for virkemiddelbruken i SND bør styrkes. Medlemmene Austeng, Fluge og Sundsbø mener det regionale SND-styret skal være oppnevnt av det folkevalgte regionale nivået og ha reell beslutningsmyndighet.

4. Utvalget ser behov for å redusere dagens detaljerte styring av miljøvernsektoren, og gi kommunene et større ansvar for miljøvernforvaltningen av lokal karakter. Utvalget mener ansvaret for kulturminnevernet bør ligge der miljøvernoppgavene er plassert.

Utvalgets flertall (medlemmene Austeng, Dalane, Fjell, Fluge, Hagen, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu) tilrår at ansvaret for de regionalt relaterte miljøvernoppgavene overføres til det regionale politiske nivået. Et mindretall (medlemmene Heløe, Mørum og Aasland) mener miljøvernforvaltningen regionalt fortsatt bør være forankret til fylkesmannen.

5. Flertallet (alle unntatt Leschbrandt) ber om at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vurderer behovet for å ha én instans på regionalt nivå som har en koordinerende funksjon i gjennomføringen av kompetansereformen.

Et mindretall (medlemmene Austeng, Fluge og Sundsbø) mener det folkevalgte regionale organet må tillegges koordineringsansvaret for kompetansereformen på regionalt nivå. Disse medlemmene mener også at opplæringen av arbeidssøkere (AMO) må legges til det folkevalgte

- regionale organet.
6. Utvalgets flertall (alle unntatt Leschbrandt) ber om at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i oppfølgingen av Mjøs-utvalget vurderer spørsmålet om representasjon fra det folkevalgte regionale nivået i styrene til de høgre utdanningsinstitusjonene. Flertallet understreker viktigheten av forpliktende samarbeid mellom de statlige høgskolene og det folkevalgte regionale nivået.
 7. Flertallet i utvalget (alle unntatt Leschbrandt) mener det er naturlig at regionene får et større ansvar for region-/landelsinstitusjoner og knutepunktinstitusjoner innenfor områdene scenekunst, musikk, museum og billedkunst.
 8. Utvalgets flertall (medlemmene Austeng, Dalane, Fjell, Fluge, Hagen, Mørum, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu) mener det bør vurderes om deler av de økonomiske midlene som de tre riksinstitusjonene (Riksteatret, Riksutstillinger og Rikskonsertene) rår over i dag, bør overføres til det folkevalgte regionale nivå, slik at det regionale nivå blir ansvarlig for å bestille profesjonelle kulturtilbud ut fra regionale prioriteringer og behov. Utvalgets medlemmer Heløe og Aasland mener det ikke er aktuelt å overføre deler av de økonomiske midlene som de tre riksinstitusjonene rår over i dag til det folkevalgte regionale nivå.

Særmerknad fra Leschbrandt

Utvalgets medlem Leschbrandt mener at en forvaltningsorganisering basert på to forvaltningsnivåer er den løsningen som skal velges. Leschbrandt mener en slik organisering vil styrke lokaldemokratiet, øke effektiviteten og kvaliteten på offentlige tjenester og gi en enklere og totalt sett mer oversiktlig forvaltning.

Ved en nedlegging av fylkeskommunen mener Leschbrandt at kommunene bør overta ansvaret for videregående opplæring, 2. linjetjenester innenfor sosialsektoren, ansvaret for tilretteleggende virkemidler for næringsutvikling og deler av ansvaret for kollektivtransport og fylkesveger. Videre mener hun at kommunene bør overta ansvaret for fylkesbibliotekene og det ansvaret fylkeskommunene i dag har for funksjonsfordelingsinstitusjonene på kultursektoren.

Leschbrandt mener at staten bør overta ansvaret for spesialisthelsetjenesten, ansvaret for kontroll av og tilsyn med kulturminner og deler av ansvaret for kollektivtransport og fylkesveger.

Leschbrandt mener den regionale planleggingen er overflødig. Kommunenes behov dekkes av kommuneplanene. Det er uakseptabelt å overføre myndighet innen planarbeid og arealforvaltning fra kommunene til et folkevalgt regionalt nivå.

Leschbrandt mener at en organisering med kun to forvaltningsnivåer ikke nødvendigvis i seg selv medfører et behov for å slå sammen kommuner, men at det utvilsomt vil innebære en økning i interkommunalt samarbeid.

Oppsummering av tilrådingene angående organiseringen av det regionale nivået
Utvalgets hovedtilråding kan oppsummeres som følger:

- 11 av 12 medlemmer anbefaler et folkevalgt regionalt nivå.
1 medlem anbefaler en organisering med to forvaltningsnivåer.
- 10 av 11 medlemmer anbefaler en regional inndeling i 10-15 enheter.
1 medlem anbefaler en regional inndeling i inntil 10 enheter.
- 8 av 11 medlemmer anbefaler direkte valg til regionnivået.
3 av 11 medlemmer anbefaler indirekte valg til regionnivået.
- 7 av 12 medlemmer anbefaler minimum et regionalt bestiller- og finansieringsansvar for spesialisthelsetjenesten.
5 av 12 medlemmer anbefaler et statlig ansvar for spesialisthelsetjenesten.

Under oppsummeres de ulike utvalgsmedlemmenes samlede tilrådinger for organiseringen av det regionale nivået. For en mer detaljert fremstilling av de forskjellige medlemmenes tilrådinger om hvilke oppgaver det folkevalgte regionale nivået bør ha ansvaret for, vises det til omtalen foran av henholdsvis spesialisthelsetjenesten og regionale utviklingsoppgaver.

Medlemmene Austeng, Dalane, Fluge, Hagen, Sundsbø og Wilhelmsen tilrår:

1. Et folkevalgt regionalt nivå med 10-15 enheter
2. Direkte valg til regionting
3. Hovedansvarsområder for det folkevalgte regionale nivået vil være:
 - Minimum bestilleransvaret for spesialisthelsetjenester
 - 2. linje sosialtjenester
 - Videregående opplæring og kompetanseutvikling
 - Regional land- og sjøbasert samferdsel
 - Fylkesplanlegging
 - Rett til å avgjøre innsigelser til kommunale arealplaner
 - Tilrettelegging for næringsutvikling
 - Miljøvern
 - Kultur

Medlemmene Heløe, Mørum og Aasland tilrår:

1. Et folkevalgt regionalt nivå med 10-15 enheter
2. Indirekte valg til regionting
3. Hovedansvarsområder for det folkevalgte regionale nivået vil være:
 - Videregående opplæring og kompetanseutvikling
 - Regional land- og sjøbasert samferdsel
 - Fylkesplanlegging
 - Tilrettelegging for næringsutvikling
 - Kultur

Medlemmet Aalbu tilrår:

1. Et folkevalgt regionalt nivå med 10-15 enheter
2. Direkte valg til regionting
3. Hovedansvarsområder for det folkevalgte regionale nivået vil være:
 - Videregående opplæring og kompetanseutvikling
 - Regional land- og sjøbasert samferdsel
 - Fylkesplanlegging
 - Rett til å avgjøre innsigelser til kommunale arealplaner
 - Tilrettelegging for næringsutvikling

- Miljøvern
- Kultur

Medlemmet Fjell tilrår:

1. Et folkevalgt regionalt nivå med inntil 10 enheter
2. Direkte valg til regionting
3. Hovedansvarsområder for det folkevalgte regionale nivået vil være:
 - Minimum bestilleransvaret for spesialisthelsetjenesten
 - Videregående opplæring og kompetanseutvikling
 - Regional land- og sjøbasert samferdsel
 - Fylkesplanlegging
 - Tilrettelegging for næringsutvikling
 - Miljøvern
 - Kultur

Medlemmet Leschbrandt tilrår:

1. En løsning med to forvaltningsnivåer
2. Kommunene overtar ansvaret for:
 - 2. linje sosialtjenester
 - Videregående opplæring
 - Deler av kollektivtrafikken
 - Deler av fylkesvegene
 - Tilretteleggende virkemidler for næringsutvikling
 - Fylkesbibliotekene
 - Fylkeskommunenes andel av ansvaret for funksjonsfordelingsinstitusjonene innen kultursektoren
3. Staten overtar ansvaret for:
 - Spesialisthelsetjenesten
 - Deler av kollektivtrafikken
 - Deler av fylkesvegene
 - Kulturminnevernet

3.4 Tiltrådinge angående enkeltspørsmål knyttet til ansvars- og oppgavefordeling og organisering som ikke tas opp i forbindelse med organiseringen av det regionale nivået

Tiltrådingene fra utvalgets medlemmer i dette avsnittet tar utgangspunkt i drøftingen av enkeltsektorer i kapittel 9, drøftingen av modeller for det regionale nivå i kapittel 11 og tilrådinge om organiseringen av det regionale nivået tidligere i dette kapitlet. Evalueringen i kapittel 9 tar utgangspunkt i utvalgets opprinnelige mandat og de forutsetninger som der var lagt til grunn for utvalgets arbeid, jf. omtale i kapittel 1. Det innebærer at man i kapittel 9 ikke har vurdert en forvaltningsorganisering med to forvaltningsnivåer eller undergitt organiseringen av spesialisthelsetjenesten en egen sektorgjennomgang. I lys av drøftingen i kapittel 11 og utvalgets tilrådinge i kapittel 12.3 har derfor enkelte utvalgsmedlemmer hatt behov for å revurdere oppgaveplasseringen for noen oppgaver som er evaluert i kapittel 9.

Oppsummert har utvalget følgende tilrådinge:

1. Ansvar for spesialtransport for funksjonshemmede overføres fra fylkeskommunene til kommunene.
2. Ordningen med statlige oppnevnte havnestyrer og øremerking av havnekassens midler opphører.
Medlemmet Leschbrandt har sympati med flertallets standpunkt men viser til at det er vedtatt nedsatt et utvalg for å se på havneloven, og mener man bør avvende denne utredningen.
3. Flertallet i utvalget (medlemmene Austeng, Dalane, Fluge, Hagen, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu) mener fylkeslandbruksstyrets nåværende funksjoner etter plan- og bygningsloven bør overføres til det regionale politiske nivået.
Et mindretall (medlemmene Fjell, Heløe, Mørum og Aasland) er enig i at fylkeslandbruksstyret nedlegges, men foreslår å overføre styrets funksjoner etter plan- og bygningsloven til regional stat.
Medlemmet Leschbrandt er også enig i at fylkeslandbruksstyret nedlegges, men foreslår å overføre styrets funksjoner etter plan- og bygningsloven til kommunene.
Et samlet utvalg mener fylkeslandbruksstyrets gjenværende oppgaver etter bl.a. jordloven, odelsloven, skogbruksloven og konsesjonsloven bør ivaretas av fylkesmannen som kontroll- og tilsynsorgan.
4. Arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og sosialetaten må ha en klar forpliktelse til å delta i etablering og drift av offentlige servicekontorer, som så langt som mulig erstatter etatenes nåværende 1. linjetjeneste.
5. Lov om sosiale tjenester og tilhørende regelverk gjennomgås med sikte på å redusere de statlige føringene i forhold til økonomisk sosialhjelp.
6. Sammenhengende tjenestekjeder på helse- og sosialsektoren må først og fremst sikres gjennom et mer forpliktende samarbeid innen og på tvers av forvaltningsnivåene.
7. Lov- og regelverk på helse- og sosialsektoren gjennomgås for å begrense statens styring og gi kommunesektoren flere handlingsalternativer innenfor nasjonalt fastsatte rammer.
8. Fylkeslegens og fylkesmannens oppgaver på helse- og sosialsektoren bør rendyrkes til å gjelde kontroll, tilsyn, klagebehandling, veiledning i forhold til lov- og regelverk og informasjon om nasjonale målsettinger.
9. Det må arbeides videre med å avklare ansvarsforholdene knyttet til hjelpemiddelformidling innenfor de rammer som finansieringsordningene setter.
Medlemmene Heløe, Leschbrandt, Mørum, Aalbu og Aasland mener staten bør overta ansvaret fylkeskommunene i dag har for hjelpemiddelformidling.
10. Det forutsettes at berørte departementer viderefører arbeidet med å klargjøre oppgavefordelingen på rehabiliteringsfeltet.
Medlemmene Heløe, Leschbrandt, Mørum, Aalbu og Aasland mener staten bør overta ansvaret fylkeskommunene i dag har for rehabilitering.
11. Kommunene bør ha det gjennomgående ansvaret for rusmiddelmissbrukere, og kan få et større ansvar på noen områder innen rusomsorgen.
Medlemmene Heløe, Mørum, Aalbu og Aasland mener staten bør overta ansvaret fylkeskommunene i dag har for rusmiddelmissbrukere.

- Fjell og Leschbrandt mener kommunene bør overta dette ansvaret.
12. Det forvaltningsnivået som har ansvaret for spesialisthelsetjenesten, bør ha ansvaret for pasientombud, men navnet på pasientombudene bør endres.
 13. Ansvaret for syketransport bør tilligge det forvaltningsnivået som er ansvarlig for spesialisthelsetjenesten. Ansvaret for skyss av behandlingspersonell deles mellom forvaltningsnivåene som er ansvarlig for henholdsvis primær- og spesialisthelsetjenesten.
 14. Ansvaret for næringsmiddeltilsyn bør i sin helhet bli statlig.
 15. Staten bør overta ansvaret for å kontrollere kvaliteten på drikkevann fra kommunene.
 16. Det må nedsettes et utvalg som får i mandat å fremme forslag til tiltak som begrenser statens styring av grunnskolen og videregående opplæring og gir flere handlingsalternativer for kommunesektoren innenfor nasjonalt fastsatte rammer.
 17. Kommunesektoren bør ha forhandlingsansvaret for undervisningspersonell.
 18. Statens utdanningskontors oppgaver bør konsentreres om kontroll, tilsyn, klagebehandling, veiledning i forhold til lov- og regelverk og informasjon om nasjonale målsettinger.
 19. De øremerkede tilskuddsordningene til musikk- og kulturskoletilbud og skolefritidsordning bør innlemmes i inntektssystemet.
 20. Ansvar for skyss av førskolebarn etter opplæringsloven overføres fra fylkeskommunene til kommunene.
Medlemmet Leschbrandt anbefaler at kommunene i tillegg overtar ansvaret for all annen skyss etter opplæringsloven.
 21. Staten bør fortsatt ha ansvaret for arbeidsmarkedsopplæringen.
Medlemmene Austeng, Fluge og Sundsbø mener det folkevalgte regionale nivået bør overta ansvaret for arbeidsmarkedsopplæringen.
 22. Staten bør overta ansvaret for den sivile rettspleie på grunnplanet i sin helhet.
 23. Staten bør overta ansvaret for konfliktrådene i sin helhet.
 24. De oppgaver som overformyndieriet i dag utfører, kan tilsi en overføring av ansvaret fra kommunene til staten.
 25. Tilskuddsordningene på kulturområdet må gjennomgås med sikte på å forenkle og redusere den statlige styringen betraktelig.
 26. Det viktigste tiltaket som kan iverksettes for å redusere utilsiktede virkninger av oppgave- og ansvarsdelingen innenfor barnevernet, er å foreta endringer i den kommunale delbetalingsordningen og heve satsene vesentlig.
 27. Det er behov for å tydeliggjøre ansvaret mellom kommunene og staten på enkelte områder innenfor barnehagesektoren og redusere statens styring.
 28. Ansvaret for fellesinnkrevningen av skatter og avgifter overføres fra kommunene til staten.
Medlemmet Leschbrandt støtter utvalgets syn på bakgrunn av dagens ordning, der kommunene ikke har tilstrekkelig incitament for jobben som gjøres med innkrevningen. Hvis kommunene derimot får mer igjen for arbeidet som utføres, mener Leschbrandt at skatteinnkrevningen bør

videreføres som kommunalt ansvarsområde.

Del II Verdier, analyse og tilrådinger

Kapittel 4

Tolkning av mandat, utredningens oppbygging og enkelte overordnede problemstillinger

4.1 Innledning

Offentlig forvaltning har som hovedformål å ivareta borgernes interesser og løse grunnleggende samfunnsoppgaver. Spørsmålet om oppgave-, ansvars- og funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåene er sentralt i den forbindelse. Spørsmålet dreier seg om hvem som bør ha myndighet til å ivareta hvilke oppgaver innenfor offentlig forvaltning. Dels vil vurderingen dreie seg om på hvilket geografisk nivå – nasjonalt, regionalt eller lokalt – en gitt offentlig oppgave bør løses, og dels om det skal være statlige forvaltningsorganer eller kommuner og fylkeskommuner som skal tildeles ansvaret for oppgaveløsningen.

Oppgave-, ansvars- og funksjonsfordelingen er en av flere faktorer som legger rammer for den offentlige oppgaveløsningen. Resultatet av offentlig oppgaveløsning kan sies å være en funksjon av samspillet mellom politiske beslutningsprosesser, den konkrete iverksettingen av politikken og ulike rammebetingelser, hvor både oppgavefordeling, regulering av oppgaveløsning gjennom statlig styring, finansieringssystem og kommune- og fylkesinndeling inngår som sentrale elementer. Hvor hensiktsmessig oppgave-, ansvars- og funksjonsfordelingen er mellom ulike forvaltningsnivåer, vil derfor også avhenge av de øvrige rammebetingelsene den skal fungere i forhold til.

Sammenhengen mellom oppgavefordeling, kommune- og fylkesinndeling og statlig styring kom tydelig frem både i høringsrunden til NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring* og i Stortingets behandling av St. meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunane* og St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*. Mange høringsinstanser til NOU 1992:15 ga uttrykk for vansker med å ta stilling til inndelingsprinsippene, fordi de opplevde den fremtidige oppgavefordelingen, og særlig fylkeskommunenes rolle, som uavklart. St.meld. nr. 32 (1994-95) inneholdt en gjennomgang og drøfting av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, og regjeringen understreket i meldingen at den hadde lagt vekt på å behandle spørsmålene om kommuneinndeling og oppgavefordeling i sammenheng. Ved behandlingen av stortingsmeldingen uttalte imidlertid et flertall i kommunalkomiteen at meldingen drøftet en del viktige spørsmål i tilknytning til ordningen med tre forvaltningsnivåer, men at det var behov for en mer helhetlig evaluering, jf. vedtaket om å be regjeringen nedsette et oppgavefordeling-sutvalg. På samme måte hadde Stortinget tidligere uttalt ved behandlingen av St.meld. nr. 23 (1992-93) at organiserings- og styringssspørsmål i stor grad hang sammen med oppgavefordelingen, og at det burde legges frem et opplegg for en prinsipiell drøfting og avklaring av prinsippene for oppgavefordeling.

Fordi det er en så tett sammenheng mellom disse faktorene blir det viktig at utvalgets arbeid knyttes opp mot og avgrenses i forhold til den brede debatten om organiseringen av lokalforvaltningen. På 1990-tallet har denne debatten særlig dreid seg om fylkeskommunens fremtid, kommunesektorens økonomiske situasjon, variasjoner i inntekter mellom kommunene og mellom fylkeskommunene, kommune- og fylkesinndelingen, fristilling av offentlige oppgaver og oppgavefordeling. I tillegg må utvalgets arbeid ses i sammenheng med arbeidet med fornyelse og modernisering av offentlig sektor generelt.

Utvalget vil i dette kapitlet redegjøre for sin tolkning av sitt mandat og gjennom det avklare hvordan utvalget har avgrenset seg i forhold til andre sentrale spørsmål i debatten om lokalforvaltningen. Videre vil strukturen i utredningen og utvalgets analyse gjennomgås, og enkelte sentrale begreper bl.a. oppgave-, ansvars- og funksjonsfordeling, vil drøftes. Avslutningsvis i kapitlet vil utvalget behandle tre problemstillinger som er av generell betydning for utvalgets vurderinger og tilrådinger. Det gjelder fristilling av offentlig tjenesteproduksjon, interkommunalt samarbeid og kompetanseforholdet mellom kommunene og fylkeskommunen.

4.2 Tolkningen av mandatet

Utvalgets mandat er referert i kapittel 1 og gjengis ikke her.

Sentralt for utvalgets forståelse av mandatet er i hvilken sammenheng Stortinget ba om at det ble nedsatt. Ved behandlingen av St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen* mente Stortinget at det ikke var behov for en nasjonal inndelingsreform. Samtidig konstaterte Stortinget at det var uro omkring oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, og vedtok å be regjeringen vurdere å sette ned et oppgavefordelingsutvalg. Stortingets flertall pekte bl.a. på de store reformene som var igangsatt innen helse- og omsorgssektoren og innen videregående opplæring. Videre ble det vist til at fylkesmannens og den regionale statsforvaltnings arbeidsfelt hadde blitt utvidet betydelig.

Etter at utvalget ble nedsatt i 1998 har diskusjonen om fylkeskommunen spesielt og organisering av offentlig forvaltning generelt, skutt fart. På den bakgrunn så Stortinget og regjeringen det ved årsskiftet 1999/2000 som ønskelig å revidere utvalgets mandat. Endringene i mandatet gjenspeiler utviklingen i den politiske debatten etter at utvalgets mandat opprinnelig ble utarbeidet. Utvidelsen av mandatet innebar at utvalget i tillegg til sitt opprinnelige mandat har fått i oppgave å vurdere oppgavefordelingen ved en reduksjon i antall forvaltningsnivåer og ved en endring i antall og størrelse på fylker eller regioner.

På bakgrunn av ordlyden i utvalgets reviderte mandat og forhistorien til utvalget har utvalgets utgangspunkt for å avgrense sitt arbeid i forhold til andre sentrale spørsmål for lokalforvaltningen spesielt og offentlig forvaltning generelt, vært:

- Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å vurdere om det er samsvar mellom tilgjengelige ressurser i kommunesektoren og pålagte oppgaver.
- Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å vurdere inntektsfordelingen

- mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.
- Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å vurdere spørsmålet om en friere beskatningsrett for kommunesektoren.
 - Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å vurdere hvilke oppgaver som skal være et offentlig ansvar. Utvalget har lagt til grunn for sine forslag at det samlede offentlige ansvar ikke skal endres i forhold til i dag.
 - Utvalget er ikke bedt om å vurdere kommuneinndelingen, og har derfor sett det som riktig å ta utgangspunkt i dagens kommuneinndeling når det vurderer hva som kan være en hensiktsmessig organisering av forvaltningen. Utvalget vil imidlertid berøre spørsmålet om kommuneinndeling i sin drøfting av modeller for det regionale nivå. Utvalget vil også komme inn på dette spørsmålet i den grad utvalget mener oppgaver kunne blitt bedre ivaretatt ved en endring i kommuneinndelingen.
 - Utvalget går ikke inn på en omfattende drøfting av fristilling i forhold til oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, fordi det sentrale i utvalgets arbeid er å vurdere oppgave- og ansvarsfordelingen knyttet til ansvaret for at tjenester tilbys. Utvalget ser imidlertid at fristilling på noen områder kan moderere ulike rammebetingelsers betydning for oppgavefordelingen, og vil derfor drøfte betydningen av fristilling i sammenhenger der det virker hensiktsmessig. Utvalgets tilrådinger bygger ikke på forutsetninger om fristilling.
 - I utgangspunktet har ikke utvalget i mandat å vurdere statens styring av kommunesektoren. Fordi det er en så nær sammenheng mellom styrings- og samhandlingsforholdet mellom staten og kommunesektoren og spørsmålet om ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene, har imidlertid utvalget sett behov for å drøfte statlig styring nærmere.
 - Utvalget har ikke sett nærmere på alle offentlige oppgaver. Utvalget har sett det som sin oppgave å vurdere oppgavefordelingen på områder hvor kommunene eller fylkeskommunene har et hovedansvar, og statlige oppgaver hvor den regionale statsforvaltning har en klar rolle, men hvor samtidig kommunesektoren har en funksjon. I tillegg har utvalget vurdert enkelte områder hvor staten i dag har ansvaret, men hvor det er reist spørsmål om hele eller deler av oppgaven burde vært overlatt til kommunene eller fylkeskommunene.

4.3 Strukturen i utredningen

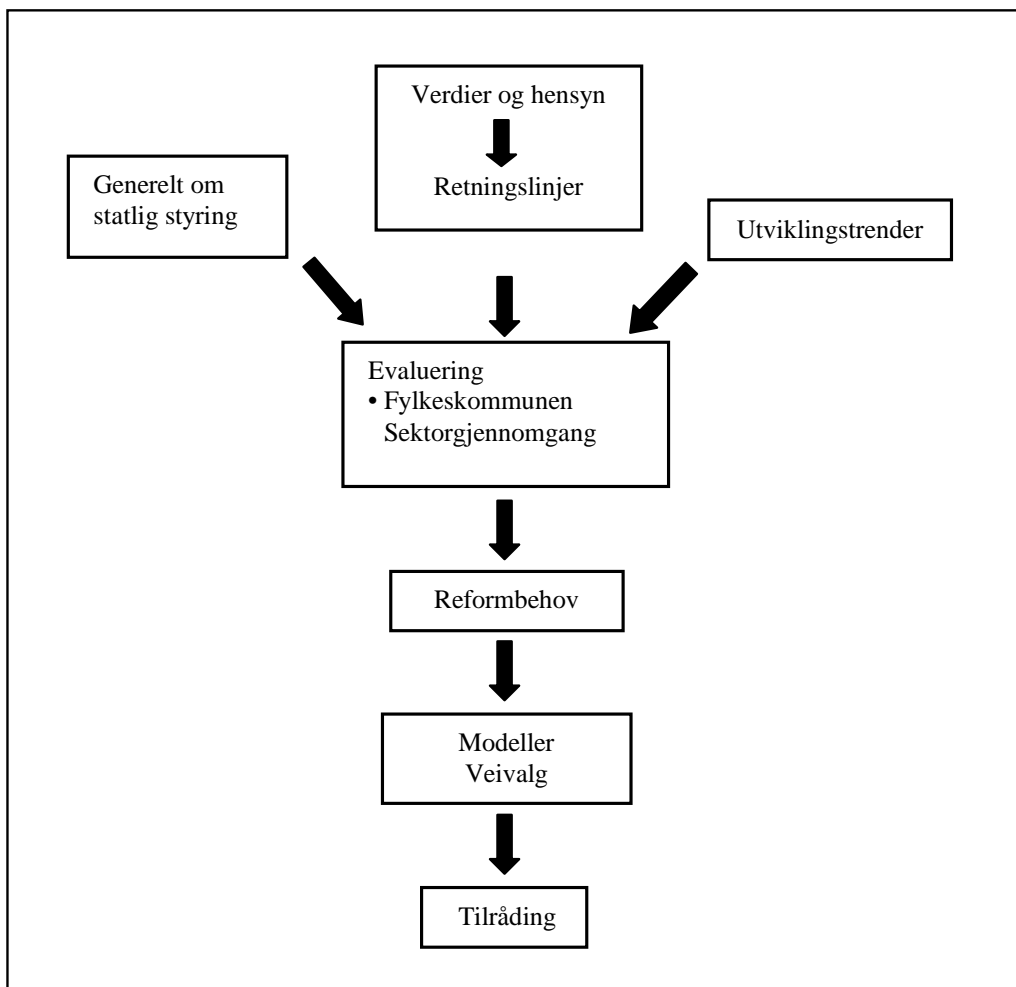
Utredningen er delt i tre hoveddeler:

- Del I (kapittel 1-3)
Del I er et sammendrag av utvalgets arbeid med vekt på utvalgets analyse, evaluering og tilrådinger.
- Del II (kapittel 4-13)
Del II er hoveddelen i utredningen hvor utvalget drøfter grunnleggende verdier og hensyn som bør ligge til grunn for oppgave- og ansvarsfordelingen, foretar sin analyse og evaluering, og gir sine tilrådinger. Oppbygning av denne delen vil bli nærmere omtalt nedenfor.
- Del III (kapittel 14-18)
Del III er beskrivende stoff og inneholder en gjennomgang av dagens opp-

gavefordeling mellom forvaltningsnivåene, en omtale av lokal og regional statsforvaltning, en omtale av omfanget av virksomheten i kommunesektoren, en beskrivelse av endringer i oppgavefordelingen etter 1976 og en beskrivelse av oppgavefordelingen i andre nordiske land.

Nærmere om strukturen i del II

Figur 4.1 gir en fremstilling av strukturen i utvalgets analyse i del II av utredningen.



Figur 4.1 Oppbyggingen av utredningen

Utvalgets analyse tar utgangspunkt i de grunnleggende verdier og hensyn som utvalget mener bør ligge til grunn for oppgavefordelingen. Disse verdiene og hensynene drøftes i *kapittel 5*, før utvalget formulerer 7 retningslinjer for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Retningslinjene må ses i sammenheng med hverandre. Samlet skal de ivareta de verdier og hensyn som utvalget har lagt til grunn at oppgave- og ansvarsfordelingen skal fremme.

I *kapittel 6* drøfter utvalget de samfunnsmessige utviklingstrekk som det mener vil påvirke og legge føringer for organiseringen av offentlig forvaltning i årene fremover.

Fordi det er en så nær sammenheng mellom spørsmålet om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og det generelle styringsforholdet mellom staten og kommunesektoren har utvalget sett behov for i *kapittel 7* å foreta en nærmere drøfting av samhandlings- og styringsforholdet mellom forvaltningsnivåene.

I *kapittel 8* evalueres erfaringene med fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå. Temainndelingen for gjennomgangen avspeiler de viktigste funksjonene i fylkeskommunen: Styring og demokrati, tjenesteproduksjon og regional utvikling.

I *kapittel 9* evalueres oppgavefordelingen innenfor den enkelte sektor basert på utvalgets retningslinjer for ansvars- og oppgavefordelingen.

På grunnlag av de drøftinger og evalueringer som er gjort i kapittel 4-9 gir utvalget i *kapittel 10* en samlet vurdering av reformbehovet i ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene.

I *kapittel 11* drøfter utvalget fire hovedmodeller eller veivalg for organiseringen av det regionale nivå. De fire modellene utvalget drøfter er: landsdelsmodellen, utviklingsmodellen, samarbeidsmodellen og tonivå-modellen. Hensikten er ikke at fremstillingen i dette kapitlet skal munne ut i en ferdig modell, men å få synliggjort og drøftet de egenskaper, fordeler og ulemper som hver av hovedmodellene representerer.

I *kapittel 12* gir utvalget sine tilrådinger. Tilrådingene er delt i tre grupper:

- tilrådinger angående utøvelsen av den statlige styringen av kommunesektoren
- tilrådinger angående organiseringen av det regionale nivået
- tilrådinger angående enkeltspørsmål knyttet til oppgavefordeling og organisering som ikke tas opp i forbindelse med organiseringen av det regionale nivå.

I *kapittel 13* drøftes økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets tilrådinger.

4.4 Begrepsavklaringer

Oppgave-, ansvars- og funksjonsfordelingen

I mandatet for utvalget er begrepsstrøien oppgave-, ansvars- og funksjonsfordeling brukt gjennomgående. Samtlige begreper er benyttet i tidligere offentlige utredninger, selv om funksjonsfordeling nok har vært det vanligste. Forståelsen og bruken av begrepene har imidlertid variert. Noen steder synes de å bli gitt identisk meningsinnhold mens andre steder skilles det i betydning. I Hovedkomiteens utredning NOU 1974:53 *Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen* blir det f.eks. påpekt at begrepet funksjonsfordeling noen ganger også omfatter utgifts- og inntektsfordelingen mellom forvaltningsnivåene mens andre ganger ikke. På grunn av uklarhetene som hadde oppstått med hensyn til begrepets innhold valgte Hovedkomiteen å tale om

arbeidsdelingen og ikke funksjonsfordelingen mellom stat, fylkeskommuner og kommuner.

Oppgavefordeling, ansvarsfordeling og funksjonsfordeling er ikke synonyme begreper. Hvis vi forutsatte at begrepene ansvarsfordeling og oppgavefordeling fullt ut betyr det samme, ville det innebære at det organ hvor oppgaven er plassert både har ansvar for å bestemme innholdet og omfanget av oppgaven, sørge for finansiering og se til at den blir gjennomført/produisert. Det finansielle ansvarsprinsipp, som for alvor ble introdusert av Funksjonsfordelingskomiteen i 1967, legger på mange måter til grunn en slik forståelse: Det politiske organ som har ansvaret for en oppgave har også det fulle finansielle ansvar. Med andre ord, staten bør dekke alle utgifter ved sin virksomhet, fylkeskommunene ved sin og kommunene ved sin.

For en rekke oppgaver som kommuner og fylkeskommuner er satt til å løse følger det imidlertid med statlige bindinger av både finansiell (øremerkede tilskudd) og innholdsmessig (normer og standarder) karakter som gjør ansvarsfordelingen uklar. I slike situasjoner kan det være uklart hvor kommuneforvaltningens ansvar starter og hvor statens ansvar slutter.

Likeledes kan begrepene funksjonsfordeling og oppgavefordeling oppfattes å ha ulikt meningsinnhold. Mens oppgavefordeling retter fokus mot hvilket forvaltningsnivå ulike offentlige oppgaver er plassert, kan funksjonsfordeling sies å dreie seg om hvilke funksjoner eller roller de ulike aktører har i oppgaveløsningen. Funksjoner kan i den forbindelse både dreie seg om finansiering, kontroll, iverksettelse etc..

Eksemplene viser at de tre begrepene kan dekke til dels ulikt meningsinnhold. Det blir derfor nødvendig å presisere hvilken begrepsbruk utvalget vil holde seg til i utredningen. Utvalget legger i utgangspunktet følgende begrepsforståelse til grunn:

- *Oppgavefordeling*: Med oppgavefordeling mener utvalget plasseringen av en gitt offentlig oppgave i forvaltningen, det være seg om ansvaret for oppgaveivaretagelsen blir lagt til statlige eller folkevalgte organer på regionalt eller lokalt nivå. Oppgavefordelingen er uttrykk for hvor i forvaltningsapparatet Stortinget og regjeringen ønsker at en oppgave bør gjennomføres. Den vurderingen kan skje på grunnlag av sentrale kjennetegn og karaktertrekk ved oppgaven, og på grunnlag av overordnede hensyn og verdier for offentlig virksomhet.
- *Ansvarsfordeling*: Ansvarsfordelingen dreier seg om hvilket forvaltningssorgan som er gitt formell myndighet knyttet til beslutningen om mål, styring og organisering av offentlige oppgaver. Som antydnet ovenfor vil det ofte være problematisk entydig å knytte ansvaret for alle aspekter ved en oppgave til et bestemt forvaltningsorgan. Gjennom lovgivning vil statlige myndigheter legge ansvaret for at en oppgave utføres til lokalt nivå, men likevel beholde ulike former for styringsvirkemidler som gjør det mulig å påvirke og/eller bestemme/kontrollere lokal oppgaveløsning. Særlig gjelder dette for nasjonale velferdsoppgaver som er lagt til kommuneforvaltningen. Her vil det kommunale ansvaret ofte være begrenset til drifts- og produksjonsoppgaver, mens staten definerer - og har dermed ansvaret for - de innholdsmessige sidene ved oppgaven.
- *Funksjonsfordeling*: Funksjonsfordeling kan forstås som samspillet og

arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene i styrings- og beslutningsprosessene knyttet til oppgavene som skal utføres. Gjennomføringen av offentlige oppgaver innebærer at en rekke funksjoner, som planlegging, vedtak, implementering og oppfølging/kontroll, blir ivaretatt. Her vil vanligvis flere instanser og forvaltningsnivåer være involvert. Funksjonene eller rollene som de ulike aktører ivaretar vil ideelt sett følge av den formelle ansvarsfordelingen, men kan også tenkes å være etablert på mer uformelt vis, f.eks. gjennom sedvane, eller som løpende tilpasning til samfunnsmessige endringer.

Som det fremgår er det problematisk å gå opp en klar grense mellom de tre begrepene. De henger såpass tett sammen at en begrepsavklaring fort får et noe teoretisk preg. Det er heller ikke slik at denne begrepsavklaringen er den eneste mulige. Med det innholdet som her er lagt i begrepene representerer de en ulik vektlegging. Det synes imidlertid vanskelig å bruke denne analytiske tredelingen gjennomført for hele utredningen. For å forenkle vil utvalget som en hovedregel bruke oppgavefordeling der fremstillingen har et generelt preg; den som er tillagt en oppgave vil også vanligvis ha et ansvar og utføre funksjoner i tilknytning til oppgaven. Videre oppfatter utvalget at det er en så nær sammenheng mellom ansvarsfordeling og funksjonsfordeling slik det er definert ovenfor at utvalget har funnet det vanskelig i sin drøfting å opprettholde et skille mellom de to begrepene. Utvalget har derfor brukt ansvarsfordeling som en fellesbetegnelse.

Andre begreper

Begrepet forvaltningsnivå står sentralt i utvalgets arbeid. Begrepet kan brukes i minst tre sammenhenger:

1. *Geografiske/administrative forvaltningsnivåer*: Den geografiske og administrative inndelingen av landet er i det alt vesentlige basert på en inndeling i tre nivåer: Det nasjonale nivået, det regionale nivået, som oftest er identisk med fylkesinndelingen, og det lokale nivået, som oftest er knyttet til kommuneinndelingen.
2. *Hierarkiske forvaltningsnivåer*: Med hierarkiske forvaltningsnivåer forstås at det ene nivået er overordnet det andre. Innenfor statsforvaltningen har man et slikt system der de sentrale statsorganene er overordnet de regionale statsorganene, og disse igjen er overordnet de lokale statsorganene. Dette er ikke tilfelle innenfor kommuneforvaltningen hvor fylkeskommunene og kommunene er likestilte, jf. senere drøfting av kompetanseforholdet mellom kommunene og fylkeskommunene.
3. *Demokratiske forvaltningsnivåer*: Det tenkes her på politiske/folkevalgte styringsnivåer, dvs. Stortinget med hele riket og alle samfunnsområder som virkeområde, fylkestinget med fylket som virkeområde og kommunestyret med kommunen som virkeområde, men begge de to siste med ansvar for avgrensede saksområder i samsvar med Stortingets fastsatte rammer.

Utvalget bruker primært begrepet forvaltningsnivå i betydningen demokratisk forvaltningsnivå. I de tilfeller hvor ordet er brukt i betydningen

geografiske/administrative forvaltningsnivåer, vil det fremkomme av sammenhengen.

Begrepet kommunesektoren og kommuneforvaltningen brukes begge som en fellesbetegnelse for kommuner og fylkeskommuner.

Når det gjelder ordet fylkeskommune har utvalget i mange sammenhenger valgt å benytte dette som betegnelse for det regionale folkevalgte nivå selv om utvalget forutsetter endringer i fylkesinndelingen. Dette er gjort for enkelhets skyld. Andre ganger har man isteden brukt betegnelsen det folkevalgte regionale nivå, det regionale politiske nivå/organ eller regionen. I landsdelsmodellen brukes begrepet landsdelsregion om det folkevalgte regionale organet.

Når det gjelder ordet lokal brukes det i noen tilfeller som en motsats til det nasjonale, og det omfatter da både det lokale og det regionale nivået. I andre sammenhenger brukes det kun om det lokale nivået. Det vil fremgå av sammenhengen i hvilken betydning ordet er brukt.

Utvalget har gjort et skille mellom kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver som utviklingsaktør og som tjenesteprodusent. Med utvikling siktes det til kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet rettet mot samfunns- og arealplanlegging, miljøvern, kultur, samferdsels- og næringsutvikling. Med tjenesteproduksjon siktes det til kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet innenfor de tradisjonelle velferdssektorene helse, sosial, utdanning osv.. Noe entydig skille mellom de to kategoriene av oppgaver er det imidlertid ikke mulig å trekke og innenfor flere sektorer, f.eks. når det gjelder samferdsel, vil det være en glidende overgang mellom utviklingsoppgaver og tjenesteproduksjon.

4.5 Fristilling av offentlig tjenesteproduksjon

Tradisjonelt har de fleste fylkeskommunale og kommunale tjenesteytingsoppgaver vært løst av offentlige virksomheter organisert som forvaltningsorganer og som en del av kommunen eller fylkeskommunen som juridisk enhet. Forvaltningsorganmodellen innebærer at kommunen eller fylkeskommunen kan styre alle sider av virksomheten gjennom instruksjon og fastsettelse av økonomiske rammer. De ansatte i virksomheten har kommunen og fylkeskommunen som arbeidsgiver.

Bestiller-utførerfunksjonene

Innenfor enkelte sektorer som f.eks. renovasjon og kollektivtrafikk, har det lenge vært vanlig at kommunene og fylkeskommunene har sørget for offentlige tjenester ved å kjøpe tjenestene fra private leverandører eller offentlig eide leverandører organisert som frittstående selskaper. I de siste 10-15 årene har det i kommunesektoren imidlertid foregått et utstrakt omstillings- og fornyelsesarbeid med sikte på økt fristilling fra politiske myndigheter, av oppgaver som har vært organisert som forvaltningsorganer. Pleie- og omsorgssektoren er eksempel på en sektor hvor fristilling har blitt mer aktuelt. Slike nye styringsmodeller er knyttet til begrepene "bestiller" og "utfører". Det tas utgangspunkt i at det kan trekkes et prinsipielt skille mellom kommu-

nens og fylkeskommunens rolle som politisk myndighet på den ene siden, med ansvar for at befolkningen tilbys visse tjenester (bestillerfunksjonen), og selve produksjonen av disse tjenestene på den andre siden (utførerfunksjonen). Spørsmål om standard, kvalitet og omfang på en tjeneste avgjøres gjennom demokratisk forankrede beslutningsprosesser. Disse politiske prosessene er knyttet til bestillerfunksjonen. Utførerfunksjonen er knyttet til de mer praktiske sider ved produksjon av tjenestene. Den er i større grad et spørsmål om faglig og teknisk kunnskap og om hva som er rasjonell og kostnadseffektiv måte å levere de bestilte tjenestene på. Fristilling innebærer at det opprettes et klart skille mellom bestiller- og utførerfunksjonene og det åpnes for å anvende ulike former for motivasjons- og reguleringsmekanismer hentet fra markedsteori.

Begrunnelsen for å utvikle organiseringen av offentlig tjenesteproduksjon i denne retningen, har både vært ønsket om å fremme effektivitet og profesjonalitet i oppgaveløsningen og i større grad å konsentrere politiske organers oppmerksomhet om overordnede politiske veivalg og prioriteringer. Ut fra skillet mellom bestiller-utførerfunksjonene, kan kommunens og fylkeskommunens rolle i selve tjenesteytingen presiseres. Begrunnelsen for at en tjeneste eller oppgave skal være offentlig vil primært ligge i den politiske bestillerfunksjonen, mens selve utførelsen i prinsippet kan ivaretas av både offentlige og private tjenesteproduserende organisasjoner.

Privatisering av en offentlig oppgave er naturlig å forstå som når det offentlige frasier seg ansvaret for å fremskaffe en tjeneste. At det opprettes et skille mellom bestiller- og utførerfunksjonene innebærer ikke privatisering av oppgaver i denne forstand.

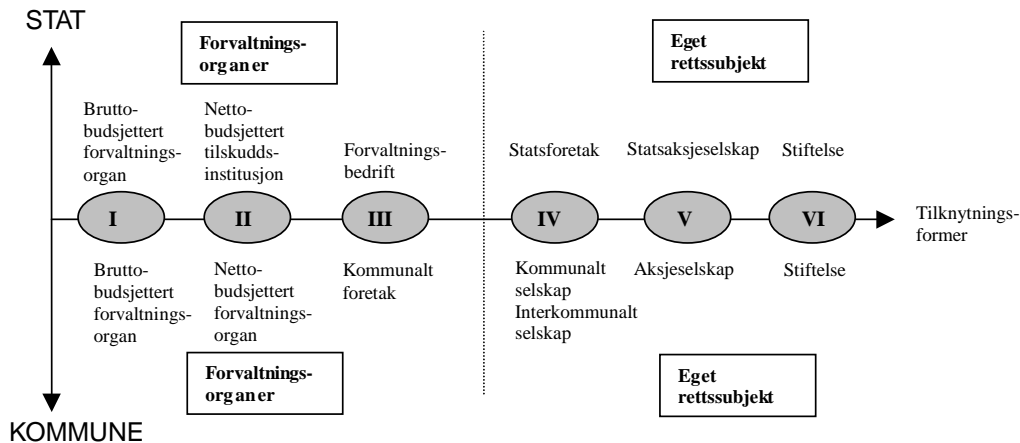
Bestiller-utførerfunksjonene er særlig knyttet til to hovedformer for fristilling av offentlige oppgaver: Nye tilknytningsformer for offentlige virksomheter og konkurranseutsetting gjennom anbudskonkurranser. Begge reiser viktige problemstillinger.

Tilknytningsformer for offentlige virksomheter

I NOU 1999:15 *Hvor nært skal det være?* Tilknytningsformer for offentlige sykehus (Sørensen-utvalget) forstås begrepet tilknytningsform som den måten en virksomhet er knyttet til sentrale myndigheter eller organer på, dvs. Stortinget, regjeringen og departementet for statlige virksomheter, og de øverste politiske og administrative organer i fylkeskommunene og kommunene. Gjennom fastleggingen og utformingen av tilknytningsform bestemmes grunnlaget for og virkemåten til de styrings-, kommunikasjons- og kontrollrelasjonene som finnes mellom det politiske ansvarlige nivået og det utførende nivået. Begrepet tilknytningsform er av rettslig art. Det dekker en offentlig virksomhets eksterne organisering, dvs. de formelle styringsrelasjonene mellom en offentlig virksomhet og dens overordnede myndighet, eier eller etablerer (sentrale organer). Begrepet tilknytningsform dekker ikke relasjonene mellom privateide virksomheter og offentlige organer og myndigheter.

Det er særlig i forbindelse med debatten om helsepolitikk og sykehusdrift at diskusjonen om ulike tilknytningsformer har vært aktuell, men fra flere hold

argumenteres det for nye tilknytningsformer også på andre offentlige tjenestoområder, f.eks. videregående opplæring.



Figur 4.2 Organisasjonsmodeller for offentlige sykehus (NOU 1999:15 Hvor nært skal det være?)

Figur 4.2 viser seks kategorier av tilknytningsformer. Graden av fristilling øker fra venstre mot høyre i figuren. Den stiplede linjen representerer et viktig skille for forståelsen av tilknytningsformene:

- Til venstre for den stiplede linjen er organisasjonsformene en del av staten eller fylkeskommunen/kommunen som juridisk person. Disse tilknytningsformene er alle forvaltningsorganer.
- Til høyre for den stiplede linjen er tilknytningsformene ikke en del av staten eller fylkeskommunen/kommunen som juridisk person.

I Ot.prp. nr. 25 (1999-2000) *Om lov om fylkeskommunale sykehusselskaper m.m.* åpner regjeringen for at fylkeskommunene kan organisere sin sykehusvirksomhet som fylkeskommunale sykehusselskaper. Det heter i proposisjonen at hensikten med lovforslaget er å åpne for et videre spekter av tilknytningsformer som fylkeskommunene kan velge mellom. Flertallet i Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag. Stortingets flertall mente at aksjeselskapsformen generelt ikke er egnet til drift av offentlige eide sykehus bl.a. fordi denne tilknytningsformen først og fremst er tilpasset styring av næringsvirksomhet. Imidlertid åpnet stortingsflertallet for at sykehusene kan organiseres som aksjeselskaper i spesielle tilfeller og ønsket ikke å forby aksjeselskapsformen som tilknytningsform (Innst. O. nr. 88 (1999-2000)).

Et hovedspørsmål i debatten om sykehusorganisering er formen på politisk-administrativ styring, og hvordan en skal sikre en balanse mellom behovet for overordnet styring og sykehusenes behov for fleksibilitet og forutsigbarhet. Valg, utforming og praktisering av tilknytningsform kan gi viktige premisser for hvordan ansvaret for sykehusene bæres, for hvordan styringen utøves og for sykehus- og helsepolitikken som sådan. I debatten er argumentene for fristilling bl.a. knyttet til å utsette sykehusdriften for markedsstyring, konkurranse og effektivisering samt å gi handlefrihet, mer forutsigbare

rammevilkår og potensiale for raskere organisatoriske omstillinger og endringer i sykehusdriften. Av motforestillinger kan bl.a. nevnes at fristilling kan gi utilsiktede virkninger overfor svake pasientgrupper, geografisk ulikhet, større lønnsforskjeller og reduksjon av ansattes innflytelse, samt skape problemer i forholdet mellom spesialisthelsetjenesten og primærhelsetjenesten. I tillegg argumenteres det med at det er knyttet stor usikkerhet til effektene av tilknytningsformer.

Konkurranseutsetting

Med konkurranseutsetting av offentlige oppgaver menes her at fylkeskommunen eller kommunen gjennom anbudsordninger overlater produksjonen av tjenester til offentlige eller private virksomheter. Kommunen og fylkeskommunen står fortsatt ansvarlig for at tjenestene tilbys. Aktiv bruk av konkurranseutsetting kan medvirke til at selve den driftsmessige siden av offentlig oppgaveløsning blir mindre avgjørende for plassering av oppgaver mellom stat, kommune og fylkeskommune. Det avgjørende i forhold til fordeling av oppgaver kan dermed bli hvilket forvaltningsnivå som politisk/administrativt, faglig og ressursmessig best kan ivareta ansvaret for at oppgaven tilbys. Dersom den politiske/administrative og ressursmessige kapasitet er til stede, vil f.eks. den enkelte fylkeskommune eller kommune selv kunne velge om den driftsmessige siden av oppgaven skal ivaretas av egne ansatte eller av eksterne offentlige eller private leverandører. Å konkurranseutsette oppgaver er faglig og administrativt krevende og fordrer både forhandlingsstyrke og bestillerkompetanse. Store kommuner vil kunne ha fordeler fremfor små kommuner. Muligheten for reell konkurranse mellom anbydere vil også være svært ulik i de forskjellige deler av landet. Det vil f.eks. være flere aktører i markedet for større kommuner i Oslo-området enn det vil være for kommunene i Finnmark. Samtidig kan det påpekes at en utvikling i retning av mer konkurranseutsetting over tid, kan bedre kommunenes kompetanse på kontraktsstyring og generelle bestillerkompetanse, samt øke antall tilbydere og deres utførerkompetanse.

En annen form for offentlig konkurranseeksponering er knyttet til målestokk-konkurranse (beste praksis/benchmarking) hvor virksomhetsinformasjon danner grunnlag for sammenligning mellom kommuner og fylkeskommuner. Konkurransesystemet ligger i at kommunene og fylkeskommunene skal kunne måle egen virksomhet mot andre kommuner og fylkeskommuner og dermed la seg inspirere til videre utvikling og effektivitet. Måle- og rapporteringsverktøyet KOSTRA (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING) skal bedre mulighetene for å sammenligne kvalitet på tvers av kommuner og fylkeskommuner. Utvalget drøfter ikke nærmere bruk av målestokk-konkurranse.

4.5.1 Felles problemstillinger og utvalgets vurdering

Valg av tilknytningsform eller konkurranseutsetting skal prinsipielt ikke påvirke kommunens eller fylkeskommunens overordnede politiske, økonomiske og juridiske ansvar for at tjenester tilbys. Bør ulike former for fristilling av offentlig driftsrelaterte oppgaver derfor ses som forvaltningsinterne for-

hold som ikke skal ha betydning for fordeling av oppgaver mellom forvaltningsnivåene? Det kan reises noen motforestillinger mot et slikt absolutt syn.

For det første kan det reises spørsmål om det er mulig å oppnå den ønskede reelle politiske, økonomiske og juridiske ansvarsklarhet ved oppgavefordelingen når andre enn fylkeskommunene eller kommunene produserer tjenestene. Vil det kunne utvikles så klare avtaledokumenter at det ikke oppstår "svarteperspill" om hvem som har ansvaret når resultater ikke nås? Vil innbyggerne godta at politikerne viser til at et problem er leverandørselskapets ansvar? Spesielt problematisk kan dette være hvis selskapet er offentlig eid. Særlig utviklingen mot et mer rettighetsorientert samfunn (omtalt i kapittel 6), med lovfestede individuelle rettigheter i forhold til tjenesteproduksjon og klagebehandling, reiser både juridiske og politiske spørsmål om fristilling på sterkt rettighetsdefinerte områder.

En annen innvending er at det kan være vanskelig å skille når en beslutning går fra å være politisk i sin karakter til å være administrativ. Videre setter fristilling, særlig gjennom konkurranseutsetting, store krav både til bestillerkompetanse og et utførermarked, som kan gjøre omfattende konkurranseutsetting vanskelig i små- og/eller distriktskommunene. Det bør også påpekes at når fristilling foretas på et enkeltområde eller -sektor kan dette redusere kommunenes og fylkeskommunenes muligheter til å foreta helhetlige avveininger og prioriteringer.

Utvalget ser at fristilling til en viss grad kan moderere ulike rammebetingelsers betydning for oppgavefordelingen. Eksempelvis kan betydningen av kommunestørrelse eller nivå for oppgaveplassering nyanseres, fordi selve produksjonen av tjenester skjer i organisasjoner som kan organisere sin virksomhet mer uavhengig av de rammebetingelsene som gjelder for bestillerorganene. Fokus kan rendyrkes, og vurderinger kan rettes mer mot bestillerorganets rammevilkår og de verdier, hensyn og oppgaver bestillerorganet skal ivareta. Utvalget vil derfor drøfte betydningen av fristilling i sammenhenger der dette virker hensiktsmessig, bl.a. i drøftingen av modellen hvor fylkeskommunen nedlegges (tonivå-modellen) (kapittel 11). Denne modellen ses ofte i sammenheng med økt grad av fristilling.

Utvalget vil imidlertid ikke legge til grunn at spørsmålet om fristilling gjennom nye tilknytningsformer og/eller konkurranseutsetting kan tillegges avgjørende vekt ved vurdering av bestilleransvaret/oppgavefordelingen innenfor offentlig sektor. I kapittel 5 redegjør utvalget for syv retningslinjer for fordeling av ansvar og oppgaver mellom forvaltningsnivåene, og som alle ivaretar viktige verdier og hensyn som bør ligge til grunn for samfunnsorganiseringen. Spørsmålet om fristilling kan etter utvalgets vurdering først og fremst knyttes til retningslinje 1 som bl.a. skal ivareta hensynet til effektivitet og best mulig offentlig ressursutnyttelse i oppgavefordelingen. Imidlertid er effektivitetshensynet bare ett av flere vesentlige hensyn som alle må veie tungt ved vurdering av oppgavefordelingen.

Utvalgets prinsipielle syn er at muligheten til fristilling av tjenesteproduksjonen må ses som et gode for den instans som har ansvar for tjenesten. Spørsmålet om fristilling skal tas i bruk, bør være en del av handlingsrommet for ansvarlig myndighet.

Medlemmet Leschbrandt ser fristilling av tjenesteproduksjon som det offentlige har ansvaret for, som et godt og egnet virkemiddel ut fra flere forhold. Fristilling vil medføre at produksjonen og effektiviteten kan økes. Leschbrandt ser ikke at problemer av politisk, økonomisk eller juridisk karakter samlet sett er større ved fristilt virksomhet, enn ved tjenesteproduksjon som en integrert del av forvaltningen. Ved en fristilling oppnår man en klarere definisjon av hva tjenestetilbudet skal bestå i, og det vil være lettere å måle om målsettinger blir nådd. Etter Leschbrandts vurdering vil en fristilling gjøre det enklere å gjennomføre "penger følger individ-prinsippet" der det offentlige har ansvaret for bestilling og finansiering av tjenestetilbud. Det vil også gjøre det enklere for den enkelte borger å velge mellom ulike tjenesteleverandører.

Fristillingsdebatten involverer også ulike nye måter å finansiere offentlig tjenesteproduksjon på. Begreper som "penger følger pasienten", "stykkeprisfinansiering" og "fritt brukervalg" ses ofte i kombinasjon med ulike fristillingsmodeller. Utvalget vil kort komme inn på ulike finansieringsmodeller ved drøftingen av tonivå-modellen.

4.6 Interkommunalt samarbeid

Ulike offentlige oppgaver krever ofte ulike administrasjonsområder for å kunne løses på en best mulig måte. Det finnes derfor ikke én kommune- eller fylkesinndeling som er den beste for å ivareta alle typer oppgaver. Utvalget har derfor som utgangspunkt at interkommunalt samarbeid alltid vil være et supplement til oppgavefordelingen som til enhver tid gjelder. Endringer i henholdsvis kommune- og fylkesinndelingen, oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og inntektsfordelingen, vil imidlertid kunne ha stor innvirkning på omfanget av interkommunalt samarbeid og hvilke oppgaver man samarbeider om.

I dette avsnittet drøftes ulike sider ved interkommunalt samarbeid. Utvalget vurderer om det er et alternativ å legge opp til en oppgavefordeling som forutsetter et omfattende interkommunalt samarbeid.

4.6.1 Formelt grunnlag og sentrale prinsipper for dagens interkommunale samarbeid

Interkommunalt samarbeid foregår på mange ulike områder og i ulike former. Et hovedskille går mellom samarbeid som har en organisatorisk overbygning og samarbeid som skjer uten slik overbygning. Samarbeid uten organisatorisk overbygning kommer bl.a. til uttrykk der kommuner kjøper og selger tjenester av hverandre. For slikt samarbeid behøves det ingen hjemmel eller spesiell lovbestemt organisasjonsform. Forholdet mellom partene reguleres fullt ut av den avtale som er inngått. Dersom kommunene vil overlate til et særskilt samarbeidsorgan å treffe beslutninger som binder deltakerne, må man imidlertid ha et rettslig grunnlag for å etablere organet og for å overlate virksomhet til det.

Interkommunalt samarbeid med organisatorisk overbygning er regulert både i kommuneloven, loven om interkommunale selskaper, den offentlige særløvgivningen og den privatrettslige lovgivningen.

Innenfor kommuneloven er det § 27 som gir hjemmel for å etablere et interkommunalt samarbeidsorgan. Lignende bestemmelser har vært inntatt i alle kommunelover siden kommuneloven av 1921. Gjennom disse bestemmelsene har kommunene og fylkeskommunene adgang til å opprette felles styringsorganer for ulike typer samarbeidstiltak, og til å overføre ansvar og myndighet til slike styringsorganer. Rettsgrunnlaget for en interkommunal samarbeidsavtale etter kommuneloven vil være lovens bestemmelser og de vedtektene partene blir enige om. Loven setter visse krav til hva vedtektene må omhandle. Samarbeidstiltak opprettet etter § 27 kan være egne rettssubjekter, men mange er det ikke.

Interkommunalt samarbeid kan også organiseres i selskapsformer utenfor kommuneloven, f.eks. etter aksjeloven eller etter lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6. Når det gjelder loven om interkommunale selskaper ble det både i NOU 1995:17 *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet* og i Ot.prp. nr. 53 (1997-98) *Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m.*, fremhevet at loven særlig er utformet med tanke på virksomheter som har egne inntekter og som har større eller mindre preg av næringsvirksomhet. Interkommunalt samarbeid om sentrale samfunnsoppgaver av stor velferdsmessig betydning var ikke i fokus. Departementet skrev i odelstingsproposisjonen at organiseringen av interkommunalt samarbeid om slike oppgaver etter departementets oppfatning bør utredes særskilt. Formelt er imidlertid ingen ting i veien for at modellen med interkommunale selskaper også benyttes for mer tradisjonelle forvaltningsoppgaver, dersom den lov som legger oppgaven til kommunen eller fylkeskommunen ikke er til hinder for det. Formelt erstattet lov om interkommunale selskaper den delen av § 27 i kommuneloven som gjaldt interkommunale selskaper (egne rettssubjekter), og loven innebar en betydelig utvidelse av den selskapsrettslige reguleringen av interkommunale selskaper. Lov om interkommunale selskaper er i dag obligatorisk form for organisering av interkommunalt samarbeid i form av ansvarlig selskap. De interkommunale selskapene er egne rettssubjekter.

Det er interkommunalt samarbeid etablert med hjemmel i kommuneloven § 27 som er den vanligste formen i dag, og det er denne formen som vil bli vektlagt her.

Dagens interkommunale samarbeid bygger på følgende prinsipper:

- Frivillighet
- Organisasjonsfrihet
- All makt i den enkelte kommunestyresal
- Enstemmighet mellom kommunene når det gjelder overføring av myndighet til det felles styringsorganet
- Indirekte representasjon/demokrati
- Indirekte finansiering

Noen av disse prinsippene fremgår direkte av bestemmelsene i kommuneloven. Andre følger indirekte av generelle prinsipper for den statlige styringen av kommunene. Selv om hovedprinsippet er at interkommunalt samarbeid skal være basert på frivillighet, inneholder også kommuneloven en bestemmelse om adgang for staten til å pålegge interkommunalt samarbeid.

Denne hjemmelen er imidlertid aldri blitt brukt. § 60 nr. 4 i kommuneloven er derimot brukt for å pålegge interkommunalt samarbeid om revisjon i form av såkalte distriktsrevisjoner. I noen særlover finnes det også adgang til å pålegge samarbeid. Disse bestemmelsen er i svært begrenset grad blitt brukt. Frivillighet er dermed i praksis hovedregelen. For fylkeskommunene er unntaket fra frivillighet pålegget om å samarbeid i helseregioner.

Det følger av kommunelovens prinsipper at samarbeidskommunene har stor grad av frihet til å organisere det interkommunale samarbeidet, og at det er det enkelte kommunestyre som i utgangspunktet har myndighet som er delegert fra staten eller tillagt ved lov. Myndighet skal legges direkte til kommunestyret, som på sin side bestemmer hva som skal delegeres videre og til hvilket organ, enten det er innenfor kommunen eller et samarbeidsorgan utenfor kommunen.

Et samarbeid basert på frivillighet innebærer at alle deltakerkommunene må være enige om å inngå samarbeid og på hvilke vilkår det skal skje. Dette forhindrer selvsagt ikke at interkommunale samarbeidsordninger kan ha vedtekter som åpner for flertallsbeslutninger som binder mindretallet. Når alle kommunene må være enige i hvordan vedtektene utformes kan muligheten for flertallsavgjørelser bare legges inn som en frivillig, selvpålagt binding.

En konsekvens av prinsippet om all makt i den enkelte kommunestyresal, er at kommunenes representanter i det kommunale samarbeidsorganene velges av kommunestyret og dermed er indirekte valgt.

Med unntak av avgifter, gebyrer og eventuelle andre inntekter for en del tiltak innen interkommunal forretningsvirksomhet, må interkommunale tiltak finansieres gjennom bidrag fra kommunene. Virksomheten er dermed avhengig av bevilgningsvedtak i den enkelte samarbeidskommune.

Verken kommuneloven eller forvaltningsloven inneholder bestemmelser om klage over vedtak truffet av interkommunale organer. Styret for interkommunale virksomheter kan i utgangspunktet bare få delegert myndighet innenfor oppgaver som gjelder utbygging, finansiering, drift og organisering av virksomheten. Det er i disse tilfellene ikke tale om delegasjon av forvaltningsmyndighet i vanlig forstand, og styret for interkommunale virksomheter vil derfor normalt ikke treffe enkeltvedtak som kan påklages. Det finnes imidlertid eksempler på at interkommunale styreverv treffer enkeltvedtak. Etter Kommunal- og regionaldepartementets oppfatning er det to aktuelle alternativer for hvilket organ som skal være klageinstans i disse tilfellene (Rundskriv H-12/94 fra KAD om klagesystemet). Det første alternativet er at klager behandles av vertskommunens klageorgan, og det andre alternativet er at det etableres et eget klageorgan for den interkommunale virksomheten.

4.6.2 Motiver bak interkommunalt samarbeid og praktiske erfaringer

Det kan ligge mange motiver bak å inngå et interkommunalt samarbeid. Motiver som ofte trekkes frem er:

- Kostnadsfordeling (gratispassasjerproblematikk)
- Muligheter for bedre ressursutnyttelse (stordriftsfordeler)
- Muligheter for å tilegne seg nødvendig kompetanse
- Større potensiale for interessehevding utad
- Virkemiddel for å bygge en regional identitet

- Strategi for å være mindre sårbar som kommune
- Strategi for å overleve som autonome kommuner

Når det gjelder det siste punktet synes det å være en kjensgjerning at forvaltningsdebatten og diskusjonen om kommunesammenslåinger har medvirket til å gi interkommunalt samarbeid økt oppmerksomhet på 1990-tallet. Samarbeid og regional tenkning er av mange trukket frem som alternativ til en kommunesammenslåing de ikke ønsker. Kombinasjonen av dagens kommuneinndeling og interkommunalt samarbeid gir mulighet til å ta vare på verdier som nærhet, identitet og trygghet samtidig som kommunene kan hente ut stordriftsfordeler gjennom samarbeid.

Erfaringer fra interkommunalt samarbeid er dokumentert gjennom flere studier og gjennomganger. De fleste dreier seg om forholdene i enkeltregioner. Den eneste landsomfattende kartleggingen av ulike sider ved interkommunalt samarbeid som foreligger ble gjort i 1991 av Norsk institutt for by- og regionforskning (Weigård 1991) på oppdrag av Christiansenutvalget (NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndeling i et Norge i forandring*).

Undersøkelsen fra 1991 viste at den viktigste formen for samarbeid mellom kommunene er den med organisatorisk overbygning. Kartleggingen viste at det interkommunale samarbeidet var omfattende og utbredt over hele landet, og at de fleste sider ved kommunal virksomhet var involvert. Generelt var det ikke noen enkelt sektor som dominerte det interkommunale samarbeidet, selv om teknisk sektor hadde flest tiltak. Også undervisning, helse og sentraladministrasjon var sterkt representert. Geografisk sett var det kommunene i de mest sentrale og befolkningstette strøk som samarbeidet mest. Undersøkelsen kartla hvor fornøyd kommunene var med samarbeidet. Kommunene vurderte erfaringene med de tiltakene som ikke har egen administrasjon, selvstendig budsjettmyndighet og regler for deltakernes uttreden som best. Dette gjaldt spesielt i forhold til mulighetene for styring og kontroll. Dessuten ble erfaringene med mest mulig konkrete, klart definerte samarbeidsoppgaver vurdert som vesentlig bedre enn oppgaver der vanskelige spørsmål som involverer interesseavveining må avklares underveis. Slike spørsmål synes vanskelig å takle gjennom frivillig interkommunalt samarbeid.

I tillegg til den landsomfattende kartleggingen, er det gjort flere studier og oppsummeringer av erfaringer med interkommunalt samarbeid i enkeltregioner. Regionstudier bekrefter det den nasjonale kartleggingen viste, nemlig at samarbeidet på enkelte saksområder er langt vanskeligere enn andre. Interkommunale samarbeid som fungerer godt, er ofte knyttet til områder som egner seg for fristilling. Videre kan det være en fordel at oppgavene som ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid har et eget finansieringsgrunnlag. Erfaringene er også at der det er relativt enkelt å etablere samsvar mellom hva kommunene betaler og hva de mottar av ytelser, er samarbeidstiltak en enkel og effektiv samordningsform. Studiene viser ellers at geografiske forhold er av betydning. I tett befolkede områder med korte avstander og enkle kommunikasjonsforhold samarbeides det mest. Samarbeidet i slike områder domineres av driftsoppgaver, særlig på teknisk sektor. I områder med spredt bosetting, lange avstander og vanskelige kommunikasjonsforhold blir det samarbeidet mest om felles kompetanseutvikling og

næringsutvikling. Også senterstrukturen i samarbeidsregionen er av betydning for erfaringene med samarbeidet. Eksistensen av ett klart senter letter samarbeidet gjennom mindre strid om lokaliseringsvalg og fordeling av inntekter og utgifter. Generelt er det en fordel for det interkommunale samarbeidet at det ikke er bygd inn store strukturelle interessemotsetninger mellom deltakerkommunene, f.eks. ut fra geografiske eller økonomiske forhold.

Kommunens representasjon i samarbeidsordningen er av betydning for erfaringene når det gjelder den styring den enkelte kommune mener å ha. Jo mer sentral posisjon representanten har i egen kommune, jo mer kontroll vil ofte kommunen føle at den har. Et annet generelt trekk er at et vellykket interkommunalt samarbeid krever betingelser og prosedyrer for å håndtere interessemotsetninger mellom kommuner. Dette er en forutsetning uansett hvilket saksområde samarbeidet dreier seg om. Eksistensen av slike betingelser og prosedyrer blir likevel viktigere på områder der de strategiske motsetningene er større for kommunene, som f.eks. innen arealdisponering og næringsutvikling.

Telemarksforskning-Bø har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet gjennomført en undersøkelse om regionråd i Norge (Sanda 2000). Et regionråd er betegnelsen på et flerkommunalt politisk organ. Størrelsen på regionene varierer, men de er mindre enn et fylke. Regionrådene er et forvaltningsfenomen som har vokst frem i løpet av de siste 20 år. Ved utgangen av 1980-tallet var det ennå bare 13 av dagens regionråd som var etablert. Siden har det økt på: 25 av rådene var etablert ved inngangen til 1995 og ved utgangen av 1990-tallet var tallet på regionråd kommet opp i 52. 75 prosent av landets kommuner har i dag valgt å inngå i et regionråd. De fleste regionråd arbeider med et bredt spekter av oppgaver, men med en klar hovedvekt på utviklingsorienterte temaer som næringsutvikling og reiseliv, samferdsel, regionutvikling og fylkesplanlegging. Den klart viktigste begrunnelsen for opprettelsen av rådene er "å stå sterkere utad som region". Videre begrunnes rådene særlig ut fra ønsket om å få til mer interkommunalt samarbeid, og deretter som et grep for mer forpliktende samarbeid. Når det gjelder resultater, har flest regionråd lyktes med å etablere konkrete interkommunale samarbeidsordninger på enkeltområder, dernest følger utviklingen av godt samarbeidsklima og gjennomslag for felles saker i forhold til omverdenen.

4.6.3 Sentrale problemstillinger ved interkommunale samarbeid

Interkommunalt samarbeid reiser både prinsipielle og praktiske problemstillinger. De prinsipielle problemstillingene dreier seg i stor grad om avveining mellom tungtveiende hensyn som står mot hverandre. Hensynet til effektivitet og beslutningsdyktighet brytes mot hensynet til demokratisk styring og kontroll. De praktiske problemstillingene har å gjøre med organisering og andre virkemidler for å få samarbeidet til å fungere. Utvalget vil ikke gå nærmere inn på de praktiske problemene knyttet til interkommunalt samarbeid, men drøfter nærmere enkelte prinsipielle spørsmål.

Styring

Helt grunnleggende for vurderingen av interkommunalt samarbeid er den potensielle konflikten mellom kommunenes behov for demokratisk styring og

kontroll på den ene siden og behovet for et beslutnings- og handlingseffektivt interkommunalt samarbeid på den andre. De praktiske erfaringene viser at svært mange kommuner opplever dette som et reelt dilemma. Hvis kommunene skal få de ønskede resultatene av det interkommunale samarbeidet, vil det ofte kreve at de gir fra seg styring og kontroll i et omfang som svekker prioriterings- og styringsevnen i kommunestyret.

Finansiering

De prinsipielle målkonfliktene knyttet til styring kommer tydelig til uttrykk når det gjelder økonomi. Avgivelse av kommunal myndighet til interkommunale samarbeidsorganer bryter med det finansielle ansvarsprinsipp, jf. kapittel 5. Dersom et interkommunalt samarbeidsorgan skal kunne vedta sitt eget budsjett, mens utgiftene skal dekkes av samarbeidskommunene, vil ansvarsforholdene bli uklare. Så lenge oppgaver og utgifter ikke må prioriteres opp mot alle de andre kommunale oppgavene, kan den økonomiske ansvarligheten til det interkommunale samarbeidet svekkes. Problem knyttet til finansiering begrenses imidlertid når oppgavene har et eget finansieringsgrunnlag.

Fleksibilitet og lokal tilpasning

En prinsipielt viktig side ved interkommunalt samarbeid er at det representerer en løsning som i hovedsak initieres og utformes nedenfra. Kommunenes frie valg av samarbeidspartnere og samarbeidsområder kan ses som uttrykk for et utslag av det lokale selvstyre. Kommunene kan i utgangspunktet samarbeide etter behovene til den enkelte kommune og i den enkelte region. Samarbeidsløsningen kan være fleksibel. Kommunene kan velge å samarbeide om én og én funksjon, og samarbeidet kan avsluttes når kommunene selv finner det for godt, innenfor de rammer de gjensidig har forpliktet seg til.

Demokrati

Selv om frivillig interkommunalt samarbeid synes å harmonere med frihetsaspektet ved det kommunale selvstyre, kan det være prinsipielle betenkeligheter når det gjelder lokaldemokratiet. Fra en prinsipiell synsvinkel kan interkommunalt samarbeid sies å ivareta grunnleggende demokratiske hensyn dårligere enn tiltak som drives i regi av den enkelte kommune. Avstanden fra velgerne til utøverne av det interkommunale samarbeidet er lengre og indirekte. Mens politikerne i kommunestyret kan stilles til ansvar for sine beslutninger i valg, har velgerne ikke samme innflytelse overfor representanter for kommunen som deltar i interkommunale samarbeidsordninger. Beslutningene treffes ikke av de organene som står direkte ansvarlig overfor velgerne.

De demokratiske svakhetene ved interkommunalt samarbeid kan imidlertid sies å dempes av at kommunestyrene ofte vil ha en mye mer aktiv oppfølging av sin(e) representant(er) i det interkommunale organet enn velgerne vil ha overfor kommunestyrepresentantene.

Et annet aspekt som berører demokratidiskusjonen, er at et omfattende interkommunalt samarbeid kan undergrave generalistkommunen. Kommunenes ansvar for samordning og prioritering innenfor et bredt oppgavespekter, kan bli svekket av et omfattende interkommunalt samarbeid. De demokratiske svakhetene ved interkommunalt samarbeid forsterkes når samarbeidet blir formalisert og institusjonalisert med egne styringsorganer og administrasjon.

Erfaringene tyder på at dette "demokratiske underskuddet" ved interkommunalt samarbeid må ses i forhold til kommunenes frihet til selv å velge løsning. Dersom alternativet til interkommunalt samarbeid er kommunesammenlåinger kan også interkommunalt samarbeid ses som en indirekte styrking av demokratiet ved at det gir mulighet til å opprettholde små kommuner som ivaretar hensynet til nærhet, identitet og trygghet. Dette gjelder kanskje spesielt i områder med spredt bosetting.

Et nytt forvaltningsnivå

Et omfattende interkommunalt samarbeid kan samlet sett få trekk av å være et nytt forvaltningsnivå. Dersom interkommunalt samarbeid skal være et reelt alternativ, vil det kunne kreve langt mer omfattende og forpliktende samarbeid enn i dag. Det vil i så fall kunne bety at det må bygges ut et nytt omfattende administrativt apparat, kanskje også politisk. Dette vil kreve betydelige ressurser både lokalt og i sum for hele landet. Dessuten kan en slik løsning gjøre forvaltningen mindre oversiktlig for befolkningen fordi den må forholde seg til flere instanser. Det kan f.eks. fremstå som uklart for innbyggeren hvor han/hun skal henvende seg, dersom han/hun ønsker å klage på en tjeneste som produseres av et interkommunalt organ.

Klage over vedtak truffet av interkommunale organ

Det at verken kommuneloven eller forvaltningsloven inneholder bestemmelser om klage over enkeltvedtak truffet av interkommunale organer kan ses som en svakhet ved interkommunale samarbeid. Hvilket organ som skal være klageinstans må avgjøres i hvert enkelt tilfelle.

4.6.4 Interkommunalt samarbeid som alternativ

Kartlegginger av interkommunalt samarbeid viser at til tross for den store mengden av tiltak, og størrelsen på noen av dem, representerer det interkommunale samarbeidet bare en mindre andel av tjenesteproduksjonen og økonomien i kommunene. Forsøkene med å finne frem til nye samarbeidsområder tyder i følge en rapport fra Telemarksforskning-Bø (Sanda 1996) ikke på at dette forholdet vil endre seg vesentlig fremover. På den bakgrunn kan det hevdes at interkommunalt samarbeid av enkelte blir overvurdert som et løsningsalternativ. Et hovedproblem ved interkommunalt samarbeid som alternativ for å få løst offentlige oppgaver, er nettopp at samarbeidstiltak ikke blir realisert i tilstrekkelig grad.

Til nå er interkommunalt samarbeid drøftet med utgangspunkt i de rammene som i dag setter betingelsene for samarbeidet. Et spørsmål vil være

om endrede rammebetingelser kan bøte på noen av de svakhetene som erfaringene til nå avdekker.

Det interkommunale samarbeidet kan videreutvikles langs to hovedretninger. Ett alternativ er å holde fast ved dagens hovedprinsipp for interkommunalt samarbeid, dvs. basert på de prinsipper som det er redegjort for foran. En slik videreutvikling vil antakelig være et tilstrekkelig supplement til den ordinære kommunale oppgaveløsningen, forutsatt at samarbeidet ikke skal være et alternativ for å ivareta et betydelig omfang av offentlige oppgaver.

Alternativet kan være mer statlig styring for å sikre et mer omfattende og forpliktende interkommunalt samarbeid. Som tidligere vist finnes det allerede i dagens lovverk hjemler for å påby interkommunalt samarbeid. Disse kan aktiviseres og i tillegg utdypes ved å introdusere nye virkemidler. F.eks. kan fylkesmannen få en tvisteløsningsfunksjon i enkeltsaker, der kommunene må rette seg etter den løsningen fylkesmannen bestemmer dersom de ikke selv klarer å få til de nødvendige beslutningene. Fylkesmannen går allerede i dag i en del tilfeller inn i viktige interkommunale saker og megler. Det er imidlertid ingen faste rutiner for dette. Det er derfor en mulighet at fylkesmannen både får godkjenningsmyndighet og adgang til å påby at kommuner inngår interkommunalt samarbeid.

Det er videre mulig å tenke seg enda sterkere former for statlig styring. Staten kan regulere det interkommunale samarbeidet aktivt og systematisk. Virkemidler kan være utstrakt bruk av pålegg i enkelttilfeller og mer eller mindre omfattende generelle pålegge om samarbeid. Hjemmelsgrunnlaget for dette finnes allerede i eksisterende kommunelov og i enkelte særlover. Lovreguleringen kan i tillegg utvides, f.eks. gjennom krav om etablering av faste samarbeidsregioner for en eller flere funksjoner, eller bare lovbestemmelser om at bestemte funksjoner skal løses interkommunalt. Dette ligger nærmest den finske modellen, der det pålagte samarbeidet er positivt avgrenset, dvs. at kommunene samarbeider etter behov på frivillig grunnlag om andre oppgaver enn de pålagte.

En slik videreutvikling av det interkommunale samarbeidet kan gi bedre praktiske resultater på flere områder enn til nå. På den andre siden vil det forsterke en del av de uheldige prinsipielle sidene ved interkommunalt samarbeid. Flere beslutninger flyttes til et nivå med bare indirekte representasjon. Fordelene ved et fleksibelt frivillig samarbeid ut fra lokale behov vil bli mindre. I tillegg vil et slikt mer omfattende og forpliktende samarbeid dra i retning av et nytt forvaltningsnivå. En slik videreutvikling av det interkommunale samarbeidet vil også representere et brudd på den generelle politikken for statlig styring av kommunene, slik den er nedfelt i St.meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunane*.

Et strengere regulert og mer forpliktende interkommunalt samarbeid vil forsterke problemet med at kommunene må gi fra seg styring og kontroll og oppleve det de kan oppfatte som overstyring fra det interkommunale samarbeidsorganets side overfor eget kommunestyre.

Drøftingen overfor viser at et mer omfattende og forpliktende samarbeid basert på et større statlig engasjement, vil måtte gå på bekostning av de grunnleggende prinsippene for samarbeid slik det foregår i Norge i dag.

4.6.5 Utvalgets vurdering

Utvalget har som utgangspunkt at interkommunalt samarbeid alltid vil være et supplement til den administrative inndelingen som til enhver tid gjelder.

Utvalgets flertall (alle unntatt Leschbrandt) har imidlertid ut fra både prinsipielle og praktiske vurderinger og på bakgrunn av erfaringene man har med interkommunale samarbeid, kommet til at det ikke er ønskelig å legge opp til en oppgavefordeling som forutsetter utstrakt interkommunalt samarbeid om sentrale samfunnsoppgaver av stor velferdsmessig betydning.

De prinsipielle innvendingene er både av demokratisk og styringsmessig art. Interkommunalt samarbeid representerer både en lengre og mer indirekte beslutningsprosess som kan øke avstanden mellom befolkningen og de folkevalgte. I styringssammenheng vektlegges at interkommunalt samarbeid kan gi et dårligere grunnlag for økonomisk kontroll og helhetlig politisk prioritering innenfor den kommunale virksomhet.

Det er dessuten av prinsipiell betydning at det vil være behov for et langt mer omfattende og forpliktende interkommunalt samarbeid, dersom sentrale offentlige oppgaver skulle løses gjennom interkommunalt samarbeid. Et mer omfattende system av interkommunale samarbeidsordninger kan i realiteten fort fremstå som et nytt forvaltningsnivå.

Flertallet vil også fremheve at dersom interkommunalt samarbeid i tradisjonell forstand skal være et selvstendig alternativ for å få løst offentlige oppgaver av et betydelig omfang, viser erfaringene at det vil kunne kreve mer statlig styring (pålegg om samarbeid) for å sikre et mer omfattende og forpliktende samarbeid. En slik utvikling som vil måtte gå på bekostning av de grunnleggende prinsippene for samarbeid slik det foregår i Norge i dag, mener utvalget vil være uheldig.

Utvalgsmedlem Leschbrandt finner drøftingen av interkommunalt samarbeid ubalansert med den konsekvens at interkommunalt samarbeid settes i et for negativt lys. Etter Leschbrandts vurdering er det ved en nedleggelse av fylkeskommunen ønskelig at flere av oppgavene blir overlatt kommunene. En del kommuner er for små til å overta ansvaret for f.eks. videregående skoler, men gjennom interkommunalt samarbeid kan også mindre kommuner overta oppgaver fra fylkeskommunen. Etter Leschbrandts vurdering er det ut fra ønsket om å ha ansvaret for offentlig tjenestetilbud så nært brukerne som mulig, langt bedre at ansvaret er plassert på kommunalt/interkommunalt nivå enn på fylkesnivå eller statlig nivå.

4.7 Kompetanseforholdet mellom kommunen og fylkeskommunen

I dette avsnittet drøftes problemstillinger knyttet til kompetanseforholdet (myndighetsforholdet) mellom kommunene og fylkeskommunene. Eksistensen av mer enn ett folkevalgt organ under det nasjonale nivået reiser spørsmål av forvaltningsrettslig karakter om kompetansen mellom disse organene. Skal de to organene være sidestilte eller skal ett av organene på ett eller flere områder være overordnet det andre organet – det vil si være ”overkommune” i den forstand at det har myndighet til å gi direktiver til det andre organet på dette organs ansvarsområder, gripe inn i dets disposisjoner og/eller kontrollere det?

4.7.1 Historikk

I kapittel 8 beskrives forhistorien til den nye fylkeskommunen av 1976. Her blir forhold som er særlig relevante for spørsmålet om kompetanseforholdet mellom kommunene og fylkeskommunen, trukket frem.

Formelt sett kan fylkeskommunen før 1976 beskrives som en "sekundærkommune". Det var de enkelte by- og herredskommuner som var medlemmer av fylkeskommunen, og representanter for primærkommunene utgjorde fylkeskommunens styringsorganer. Ordningen med at fylkeskommunen kunne fordele sine utgifter på medlemskommunene gjennom repartisjonsskatten var imidlertid et element som gjorde at fylkeskommunen kunne betraktes som en overkommune på finansieringsområdet, selv om skatten måtte godkjennes av Kongen. Den sterke veksten i fylkeskommunenes oppgaver utover på 1960-tallet innebar at fylkesbudsjettene tok en stadig økende andel av kommunebudsjettene, med det resultat at mange kommuner opplevde at prioritering av lokale oppgaver kom i annen rekke. Gjennom sin budsjettmessige innflytelse ble fylkeskommunene derfor også styrende for kommunenes oppgaveutførelse.

Det var en helt klar forutsetning for de reformene som foregikk på 1970-tallet at den nye fylkeskommunen ikke skulle bli overordnet kommunene. Kommunene og fylkeskommunene skulle være sideordnede politiske og forvaltningsmessige enheter. Både kommunene og fylkeskommunene skulle være "primærkommuner" med ulike ansvarsområder og på ulike geografiske nivå.

Selv om det ble holdt frem som et klart prinsipp, nær sagt av alle aktører i reformprosessen på 1970-tallet, ble det i svært liten grad argumentert for hvorfor det ville være uheldig å gi den nye fylkeskommunen status som overkommune på ett eller flere områder, eller problematisert hvilke svakheter en modell hvor kommunene og fylkeskommunene var sideordnet, kunne ha. Det ble i all hovedsak bare vist til at det ville være politisk uakseptabelt å gi fylkeskommunen en overordnet rolle i forhold til kommunene, og at det ville være prinsipielt uheldig at et folkevalgt organ på fylkesnivå skulle overprøve vedtak fattet av folkevalgte på lokalt nivå. Kjernen i tankegangen synes å være at fylkeskommunen ikke skulle få bli et mellomledd i styringshierarkiet; mellom staten og kommunene.

Spørsmålet om forholdet mellom fylkeskommunen og kommunene hadde vært en brennbar politisk problemstilling helt siden tankene om en selvstendig fylkeskommune dukket opp på 1950-tallet. Motstanderne av å opprette en selvstendig fylkeskommune fryktet at det ville gå utover kommunene og svekke det kommunale selvstyret. Med en sterk og selvstendig fylkeskommune som hadde makt til å instruere kommunene på ett eller annet vis, ville kommunene kunne få enda flere styringssignaler å rette seg etter. Et handlingssrom som av kommunene allerede ble opplevd å være i minste laget, ville i så tilfelle krysse ytterligere. Dessuten kunne en risikere at kommunene ville bli tvunget til å gå tjenestevei til fylkeskommunen når de hadde noe viktig på hjertet, og at de således ble forhindret i å vende seg direkte til staten (Flo, 2000). På midten av 1970-tallet var det imidlertid vanskelig å argumentere med at kommunene, med de viktige funksjonene de da hadde, kunne bli redusert

til uvesentlige enheter som følge av opprettelsen av en selvstendig fylkeskommune (Jenssen, 1982).

Norske Kommuners Sentralforbund ga i en rapport i juni 1974 uttrykk for følgende synspunkter når det gjaldt forholdet mellom kommunene og fylkeskommunen:

”En fylkeskommune basert på egne valg til styringsorganer og egen beskatningsrett må i relasjon til primærkommunene og den statlige administrasjon få avgrensede oppgaver å løse. Fylkeskommunen blir således prinsipielt mer en forvaltningsenhet på linje med primærkommunene enn et samarbeidsorgan for disse. Fylkeskommunene bør ikke tillegges kontrollerende funksjoner i forhold til primærkommunene. Videre må staten utøve det nødvendige tilsyn med fylkeskommunene og primærkommunene, overvåke gjennomføringen av godkjente planer og påse at lover og forskrifter blir fulgt.”

Hovedkomiteen for lokalforvaltningen viet i NOU 1974:53 *Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen* liten oppmerksomhet til spørsmålet om kompetanseforholdet mellom kommunene og den nye fylkeskommunen, men slo fast:

”Hovedkomiteen vil til slutt understreke at det i dag er en statsoppgave å føre tilsyn og kontroll med både fylkeskommuner og kommuner. De må ikke komme på tale at fylkeskommunen overtar noe av tilsynet med kommunene. Dette tilsyn bør fortsatt være en ren statsoppgave. Det vil også være en viktig oppgave for staten å ta stilling til de interessekonflikter som kan oppstå mellom en fylkeskommune og kommuner innen fylket.”

Regjeringen sa seg i St.meld. nr. 31 (1974-75) *Om mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen* i prinsippet enig i at tilsyns- og kontrollfunksjoner burde være statlige oppgaver. Regjeringen påpekte imidlertid at man ikke kunne se bort fra at det på enkelte områder kunne være sterke praktiske hensyn som talte for å legge visse slike funksjoner til fylkeskommunen på statens vegne. Stortinget ga sin tilslutning til regjeringens vurdering. Det ble imidlertid ikke konkretisert i hvilke tilfeller det kunne bli aktuelt å gi fylkeskommunen ansvaret for kontroll- og tilsynsfunksjoner i forhold til kommunene. I St.meld. nr. 40 (1978-79) *Den lokale statsforvaltningen* og St.meld. nr. 23 (1979-80) *Funksjonsfordeling og administrasjonsordninger innen Miljøverndepartementets myndighetsområde* ble det understreket at også rettleiding i forhold til kommunene i prinsippet burde være en statlig oppgave.

Lederen for hovedkomiteen, Dagfinn Juel, uttalte at dersom det hadde vært antydning at den nye fylkeskommunen skulle bli en overkommune, ville dette ha skapt en så sterk motstand mot direkte valg av fylkesting at reformen åpenbart ikke hadde kunne gjennomføres¹. Han sa videre at:

”Hovedkomiteen mener det er meget viktig å holde på prinsippet om sideordning. Fylkestinget skal ikke stå over kommunestyrene og være noe mellomledd mellom dem og Stortinget. Fylkesutvalget skal ikke stå over formannskapene og være noe mellomledd mellom dem og Regjeringen. ... Å gi fylkeskommunen myndighet over kommunene –

1. Innledning på konferanse i Oppland Arbeiderparti 17. januar 1976.

om bare på noen få områder – ville innlede en endring i vår styreform som er fremmed for norsk tankegang. Slike skritt ville faktisk innebære tendenser i retning av en norsk forbundsstat. Det finnes ikke noe grunnlag i Det norske Arbeiderpartis eller i noe annet partis program for en slik utvikling.”

Man ville ikke tillate at fylkeskommunen, selv om den skulle bli en sterkere enhet, ble så sterk at den kunne handle i strid med statens vilje, eller få kommunene til å handle på tvers av statlig politikk. Ved interessekonflikter skulle staten alltid ha det siste ordet.

Fra flere hold (Jenssen, 1982 og Styve, 1980) er det påpekt at hovedkomiteen i realiteten ikke tok stilling til overkommuneproblematikken. Styve og Jenssen mener at komiteen i praksis var enig om følgende to motstridende utsagn: 1) Fylkeskommunen skulle ikke være noen overkommune, og 2) Fylkeskommunen skulle være en selvstendig og handlekraftig enhet i fylket løsrevet fra bindingene til primærkommunen. Dersom fylkeskommunen skulle bli en selvstendig og handlekraftig fylkeskommune, måtte den også få effektive samordningsinstrumenter. Fylkesplanen kunne være et slikt samordningsinstrument, og det var generell enighet om at fylkeskommunen skulle ha ansvaret for fylkesplanleggingen. Etter Jenssen og Styves vurdering var dette imidlertid en enighet som grunnet seg på at man unnlot å diskutere hvordan denne planleggingen skulle fungere praktisk, som et fylkeskommunalt styringsinstrument - både i forhold til kommunenes selvstendighet og i forhold til statlig styring av sentrale sektorer.

Regjeringen mente i St.meld. nr. 31 (1974-75) at det var naturlig at det organ som arbeider med fylkesplanen også gjennomgikk og godkjente de kommunale planene (generalplanene). Hovedkomiteen gikk imidlertid sterkt i mot dette. Norske Kommuners Sentralforbund stilte seg i tråd med sitt standpunkt om at fylkeskommunene ikke burde tillegges kontrollerende funksjoner i forhold til kommunene også avvisende til forslaget. Regjeringens forsøk på å få gjennomført et samordnede tiltak mellom to nivåer (fylkeskommunen og kommunene), gjennom å koble fylkesplanen og generalplanene kunne altså ikke godtas, og i innstillingen til nevnte stortingsmelding heter det at generalplangodkjenningen inntil videre skulle foregå i Miljøverndepartementet. Fylkeskommunen skulle altså bare veilede, og kunne ikke binde enkelte av kommunenes disposisjoner i forhold til fylkesplanen.

Dagens bestemmelser innebærer at fylkesplanen skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. Det har imidlertid vist seg at i forhold til kommunal og statlig planlegging blir begrepet ”retningsgivende” i dag oppfattet som om fylkesplanen ikke har stor betydning (Mydske, 1991 og Falseth og Johnsen, 1996). Fylkeskommunen har aldri fått noen overordnet rolle i forhold til kommunene i planleggingsspørsmål som angår hele fylket, og det eneste formelle instrumentet fylkeskommunen har for å sikre at fylkesplanen følges opp av kommunene er å avgi innsigelser til utkast til kommuneplan. For en nærmere vurdering av hvordan fylkesplanleggingen har fungert siden den nye fylkeskommunen ble opprettet vises det til kapittel 8 og 9.

Ut fra grunnprinsippet om at fylkeskommunen ikke skulle være overordnet kommunene på noe område foreslo Hovedkomiteen i NOU 1976:47 *Mil-*

jøvernpolitikken. Funksjonsfordeling og administrasjonsordninger å oppheve de bestemmelser som på det tidspunkt ga fylkeskommunen anledning til å omgjøre et kommunalt vedtak. Det gjaldt bl.a. visse bestemmelser i fri-luftsloven og loven om planlegging i strandområder og fjellområder. Hovedkomiteens forslag ble fulgt opp, og fylkeskommunens mulighet til å påvirke kommunale vedtak ligger nå i innsigelsesretten den har etter plan- og bygningsloven.

Frykten i kommunesektoren for at fylkeskommunen skulle bli en overkommune ble etter hvert redusert, og i Kommunal rapport nr. 4/86 heter det at:

”Frykten for at fylkeskommunen skulle bli en overkommune er etter hvert blitt sterkt nedtonet og utbyggingen av fylkeskommunen kan ikke sies å ha skjedd på bekostning av kommunene. Tvert i mot har utbyggingen av fylkeskommunene bidratt til å styrke kommunalforvaltningens stilling samlet sett.”

Allerede tre år tidligere hadde man i Kommunal rapport nr. 17/83 tatt til orde for at fylkeskommunen burde styrkes som rettleidnings-, samarbeids- og forvaltningsorgan. Tidligere hadde man ment at fylkeskommunen ikke burde ha en rettleidningsrolle i forhold til kommunene ut fra at det kunne gi fylkeskommunen en overordnet rolle.

Som det fremgår av gjennomgangen ovenfor ble prinsippet om at fylkeskommunen ikke skulle få en overordnet rolle i forhold til kommunene sterkt vektlagt. Hvilke konsekvenser gjennomføringen av det prinsippet ville kunne ha, ble i liten grad berørt. Man tok ikke stilling til hvilke følger det ville ha for fylkeskommunens rolle som samfunnsplanlegger. Man drøftet heller ikke nærmere hvilke følger det ville kunne få for utviklingen av den regionale statsforvaltning. Om det siste temaet skriver Flo i rapporten om fylket i norsk styringsverk etter 1945:

”Det mest effektive tiltaket for å hindre at fylkeskommunen vart ein overkommune, var å syte føre at fylkesmannsembetet vart halde oppe og fekk monopol på ”kommune-overordna” funksjonar, også i plansamheng. Sidestillinga av kommunane og fylkeskommunane stilte krav til ein solid buffer mellom dei to sjølvstyreorgana, og mange hadde tru på at nettopp fylkesmannen laut spele ei heilt sentral rolle her. Men når overkommune-problematikken vart diskutert, gjekk ikkje skiljelinene mellom staten på den eine sida og sjølvstyret på den andre. Det var dei to formene for sjølvstyre som vart sett som potensielle konkurrentar, medan fylkesmannen vart profilert både som ein nøytral meklar og som ein forsvarar for kommunane mot moglege overgrep frå fylkeskommunane. Ein kan gjerne sjå dette som uttrykk for ein statleg splitt og hersk-taktikk, der ein sytte for legitimitet for eit revitalisert fylkesmannsembete ved å spele dei to formene for sjølvstyre ut mot kvarandre. Argumentasjonen som låg til grunn kan stillast opp på denne enkle måten: Fylkesmannen var nøytral og objektiv; i motsetnad til fylkeskommunen, som var politisk og subjektiv. Såleis var fylkesmannen veileigna og fylkeskommunen uskikka til å vere overordna kommunane. Ein trengde ein sterk stat på regionalt nivå nettopp for å verne om sjølvstyret i kommunane.”

4.7.2 Drøfting av kompetanseforholdet mellom kommune og fylkeskommune

Felles for kommunene og fylkeskommunene er at de er blitt delegert statsmyndighet på avgrensede saksområder og for avgrensede geografiske områder. I tillegg har både fylkeskommunene og kommunene anledning til å påta seg oppgaver innenfor sitt geografiske område som ikke gjennom lov er tillagt andre. Kommunene er tillagt oppgaver som særlig angår den enkelte kommune og dens innbyggere, og fylkeskommunen er tillagt oppgaver som angår flere kommuner, eller innbyggerne i hele fylket. For en prinsipiell drøfting av hvilket forvaltningsnivå som bør tillegges ansvaret for ulike offentlige oppgaver vises det til kapittel 5.

Selv om kommunene og fylkeskommunene i utgangspunktet har fått ansvaret for ulike saksfelt, er det åpenbart at på mange områder vil det ha konsekvenser for andre enn egen kommune eller egen fylkeskommune hvordan man løser sine oppgaver. Dette gjelder både kommunenes og fylkeskommunenes oppgaveløsning som tjenesteprodusenter og som utviklingsaktører. Det faktum at slike sammenhenger finnes på svært mange områder gjør det nødvendig å finne frem til organisatoriske løsninger på tvers av nivå, og reiser spørsmål om hvilken instans som skal ha myndighet til å bestemme dersom forvaltningsnivåenes interesser ikke er sammenfallende.

Spørsmålet om hvordan kompetanseforholdet bør være mellom kommunene og fylkeskommunen er særlig knyttet til deres rolle som utviklingsaktører. Med utvikling siktes det her til all offentlig virksomhet rettet mot samfunns- og arealplanlegging, miljøvern, kultur, samferdsels- og næringsutvikling. Innenfor disse områdene vil kommunale handlinger og beslutninger svært ofte ha konsekvenser utover egen kommune mens fylkeskommunale beslutninger, f.eks. knyttet til samferdsel eller lokalisering, kan være avgjørende for fremtidige utviklingsmuligheter i en enkelt kommune. Det er derfor åpenbart behov for å samordne den offentlige virksomheten dersom man skal sikre en god og helhetlig samfunnsutvikling innenfor fylket. Det gjelder alle strategiske avgjørelser som medfører omfordeling av arbeidsplasser, boligområder/skattebetalere, kommunikasjonstilbud, friarealer eller ulemper knyttet til miljø.

Et område som synliggjør problemstillingen knyttet til kompetanseforholdet mellom kommunene og fylkeskommunen er samfunnsplanlegging. I henhold til plan- og bygningsloven treffer kommunene gjennom vedtak om kommuneplan og reguleringsplaner beslutninger om disponering av arealene i egen kommune. Fylkeskommunen på sin side er ansvarlig for fylkesplanen, som skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket. Gjennom fylkesplanen kan fylkeskommunen legge retningsgivende premisser for kommunenes arealplanlegging for å sikre en god og helhetlig samfunnsutvikling i fylket. Dersom kommunene ikke tar hensyn til de retningsgivende premissene som kan være lagt for kommunenes arealplanlegging i fylkesplanen, kan imidlertid ikke fylkeskommunen med dagens bestemmelser gripe direkte inn i kommunenes disposisjoner. Som tidligere nevnt er det eneste formelle instrumentet fylkeskommunen har for å sikre at fylkesplanen følges opp av kommunene fylkeskommunens rett til å avgi innsigelser til utkast til kommu-

neplan. Det er en rett fylkeskommunen har på linje med nabokommuner og berørte statlige fagmyndigheter.

Den overveiende andelen av innsigelser løses i minnelighet mellom den myndighet som gir en innsigelse og kommunen. Den resterende delen av innsigelsene løses enten gjennom meklingen hos fylkesmannen eller avgjøres av Miljøverndepartementet, dersom meklingen ikke fører frem. Eventuell uenighet som partene ikke klarer å løse opp i lokalt blir altså avgjort av staten. Tilsvarende gjelder ved uenighet om fylkesplanen. For en mer utførlig diskusjon av innsigelsesinstituttet og bruken av dette vises det til kapittel 9.

Selv om fylkeskommunen er tillagt rollen som samordner av offentlig politikk på tvers av forvaltningsnivå og på tvers av institusjonsgrenser på fylkesnivået, har altså fylkeskommunen begrensede virkemidler til disposisjon for å ivareta denne rollen, og det kan stilles spørsmål ved om det i dag er samsvar mellom den rolle fylkeskommunen er tillagt som utviklingsaktør og rammebetingelsene den har for å utøve rollen, jf. drøftingen i kapittel 8 om fylkeskommunens regionalpolitiske rolle.

Dersom man mener det er viktig å legge til rette for en god og helhetlig regional utvikling i fylkene som kan bidra til en mest mulig effektiv ressursbruk, og man mener at ansvaret for den regionale utviklingen bør tilligge innbyggerne i det enkelte fylket, taler det for å gi fylkeskommunen myndighet og virkemidler til å samordne kommunenes beslutninger på enkelte områder. En slik overføring av myndighet til fylkeskommunen vil være i tråd med prinsippet om at folkevalgte organ bør tillegges ansvaret for oppgaver som krever politisk skjønnsutøvelse. Skal fylkeskommunen være i stand til å ivareta en slik samordnende rolle på en god måte vil det forutsette at fylkeskommunen har legitimitet, slik at fylkeskommunale beslutninger i spørsmål hvor det er uenighet og interessemotsetninger blir godtatt som den endelige avgjørelse av befolkningen og kommunale organer.

En mulig fare ved å gi fylkeskommunen overkommunal myndighet til å samordne egne og kommunenes beslutninger innenfor f.eks. regional arealforvaltning, er at det kan bidra til å undergrave kommunenes legitimitet og dermed svekke det viktigste og mest sentrale organ for lokaldemokrati. Gjennomgangen foran av tidligere diskusjoner viste nettopp at det har vært et hovedargument mot å gi fylkeskommunen overkommunestatus.

Kommunenes stilling kan svekkes ved at deres beslutningsmyndighet og handlingsrom reelt reduseres som følge av at fylkeskommunen får utvidet sin myndighet. Det trenger imidlertid ikke være tilfelle, dersom fylkeskommunen styrkes på bekostning av statlig styring og inngripen. Kommunenes legitimitet kan imidlertid likevel svekkes av at avstanden mellom det kommunale og det nasjonale beslutningsnivået øker. Fylkeskommunen blir et mellomledd mellom kommunene og staten, og kommunene og befolkningen kan oppleve at kommunene som følge av det får mindre innflytelse og påvirkningsmulighet i forhold til nasjonale myndigheter. Videre kan man tenke seg at kommunenes legitimitet indirekte kan svekkes av at kommunene ved en eventuell overføring av overkommunal myndighet til fylkeskommunen, kan overstyres av et forvaltningsnivå som i utgangspunktet må antas å ha mindre legitimitet enn det staten har.

Isolert sett kan altså behovet for å legge til rette for en god og helhetlig regional utvikling, som gir grunnlag for en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser, tilsi at man gir fylkeskommunen enkelte overkommunale funksjoner. Gevinstene man kan oppnå gjennom bedre regional samordning må imidlertid avveies mot de negative konsekvensene det kan ha for lokaldemokratiet i kommunene.

Det kan argumenteres for at det vil være lettere å gi fylkeskommunen overkommunal myndighet på ett eller flere områder, dersom fylkeskommunen igjen får karakter av å være et samarbeidsorgan for kommunene, og representanter for kommunene utgjør fylkeskommunens styringsorganer. Representasjonsordningen vil sørge for at kommunene får en eierfølelse til fylkeskommunen. Det kan antas at det vil være lettere å godta en overprøving fra et organ hvor egen kommune er representert, enn fra et lokalpolitisk organ hvor slik representasjon ikke finnes. Samtidig kan en slik sammensetning av fylkestingets styringsorgan gå utover dette organets evne og vilje til å fatte overkommunale beslutninger. Erfaringene fra før 1976 viste at den enkelte kommunes deltakelse i fylkestinget i større grad var motivert ut fra å fremme egen kommunes interesser enn å ivareta et helhetlig fylkesperspektiv. En slik holdning kan føre til at kommunene inngår avtaler seg i mellom som kan være fordelaktige for egne kommuner, men som ikke gir de beste løsninger for fylket totalt sett. På den annen side har kommunene utviklet seg siden 1970-tallet. Mange kommuner er i dag bedre i stand til å håndtere sin egen rolle i et større regionalt samarbeid.

Selv om spørsmålet om hvordan kompetanseforholdet bør være mellom kommunene og fylkeskommunen særlig er knyttet til deres rolle som utviklingsaktører, er det også relevant i forhold til deres rolle som tjenesteproducenter.

Innenfor en rekke tjenesteområder er i dag både kommunene og fylkeskommunen ansvarlig for at ulike tjenester er tilgjengelige for innbyggerne. I utgangspunktet bør det ligge til rette for at kommunene og fylkeskommunen på disse tjenesteområdene ser på seg selv som samarbeidspartnere, som i fellesskap skal ivareta helheten og brukernes beste. Faren er imidlertid at rammebetingelsene kommunene og fylkeskommunen arbeider under kan bidra til at de oppfatter seg mer som parter enn partnere. Dagens system gir kommunene og fylkeskommunen incitament til å forsøke å få plassert utgifter og ansvar for klienter hos det andre forvaltningsnivået. Som parter har begge forvaltningsnivåene en egeninteresse både økonomisk og på annen måte, i hvor og hvordan oppgavene løses. Gitt at forvaltningsnivåene oppfatter seg som parter kan det argumenteres for at det prinsipielt vil være uheldig dersom fylkeskommunen skulle ha myndighet til å gi direktiver til kommunene eller gripe inn i deres disposisjoner. Fylkeskommunen kan da bruke sin overkommunale myndighet til egen gunst. Som følge av at kommunene kan oppfatte at fylkeskommunen fatter avgjørelser som er fordelaktige for seg selv, er det grunn til å tro at det å gi fylkeskommunen overkommunal myndighet på tjenestesektorer hvor både fylkeskommunen og kommunene har oppgaver, kan bidra til å skape et unødig motsetningsforhold mellom fylkeskommunen og kommunene, og ikke fremme en effektiv og god tjenesteproduksjon. Det er også grunn til å tro at de spørsmålene en overordnet instans på et tjenest-

eområde må ta stilling til ofte vil være av en mer faglig karakter enn de tilsvarende spørsmålene på områdene samfunnsplanlegging og –utvikling. I den grad det dreier seg om overordnede spørsmål som krever faglig administrativt og ikke politisk skjønn, kan de være mer egnet for en statlig fagmyndighet (f.eks. fylkeslegen) enn et folkevalgt regionalt nivå, jf. utvalgets retningslinjer for oppgavefordeling i kapittel 5.

Et viktig prinsipp for fordeling av oppgaver og ansvar mellom forvaltningsnivåene, både i forhold til tjenesteproduksjon og samfunnsutbygging, er det finansielle ansvarsprinsipp. Det vil si at den instans som har myndighet til å fatte avgjørelser og dermed har herredømme over utgiftene, også bør ha ansvaret for finansieringen. Dersom fylkeskommunen skal få overkommunal myndighet tilsier det at fylkeskommunen ikke bør få myndighet til å gripe inn i kommunenes oppgaveløsning uten selv å bli ansvarlig for de økonomiske konsekvensene av sin handling. En løsning som vil ivareta det økonomiske ansvarsprinsippet i de tilfeller hvor fylkeskommunen blir tillagt en overkommunal funksjon, er å gi fylkeskommunen ansvaret for oppgaven og finansieringen i sin helhet i utgangspunktet, men med myndighet til å delegerer oppgaver og økonomiske midler videre til kommunene. Dette er imidlertid en måte å organisere fullmaktsforholdene i lokalforvaltningen som bryter sterkt med vårt nåværende system. Både lovgivningen og finansieringsordningen måtte legges radikalt om. Dersom man ikke ser det som hensiktsmessig eller ønskelig å foreta en slik omlegging, kan man argumentere for at det finansielle ansvarsprinsippet tilsier at staten bør ivareta overkommunale funksjoner. Det finansielle ansvarsprinsippet er særlig aktuelt i forhold til å vurdere hvorvidt fylkeskommunen bør få en overkommunal funksjon på tjenestoområder, men kan også være aktuelt i forhold til samfunnsutvikling.

Dersom fylkeskommunen skal få overkommunal myndighet er det behov for å drøfte nærmere hvilke funksjoner det kan være hensiktsmessig å tillegge fylkeskommunen. En tilnærming er å skille mellom veiledningsoppgaver, kontrolloppgaver og beslutningsmyndighet. Hvorvidt veiledningsoppgaver innebærer utøvelse av overkommunal myndighet kan det stilles spørsmål ved. Dersom overkommunal myndighet defineres som et organs myndighet til å gi direktiver til et annet organ på det organets ansvarsområde, vil rene veiledningsoppgaver ikke være å betrakte som en overkommunal funksjon. Funksjonen er imidlertid tatt med her fordi veiledningsoppgaver ofte er blitt omtalt i sammenheng med at spørsmål om overkommuneproblematikk har blitt drøftet.

Dersom hovedhensikten med kontrollen er å ivareta nasjonale hensyn som likhet og rettssikkerhet, kan det tale mot å legge ansvaret for kontrolloppgavene til fylkeskommunen. Derimot kan det være hensiktsmessig å gi fylkeskommunen faglige veiledningsoppgaver i forhold til kommunene fordi det vil kunne bidra til å reddykke regional stats rolle som kontroll- og tilsynsmyndighet, og derigjennom redusere den mulige rolleklarhet som kan ligge i at regional stat både er faglig veileder og kontrollør. Problemet knyttet til å skille veilednings- og kontrolloppgavene er imidlertid at det må bygges opp kompetanse innenfor det samme området både hos fylkeskommunen og staten. Ut fra et effektivitetshensyn kan det være lite ønskelig. Man står altså overfor et dilemma. Hensyn til en klar rolledeling mellom aktørene og en vek-

tlegging av hensynet til rettssikkerhet og habilitet kan tilsi at de ulike funksjonene legges til forskjellige forvaltningsnivåer eller –organer. En slik tydelig rolledeling er imidlertid ikke alltid forenlig med en målsetting om en effektivisering og rasjonalisering. For en nærmere drøfting av denne problemstillingen vises det til kapittel 7. Dersom hensikten med veiledning er å ivareta nasjonale hensyn, kan det også gjøre det mindre aktuelt å legge ansvaret til fylkeskommunen. Hvorvidt det er ønskelig å legge en overkommunal beslutningsmyndighet til fylkeskommunen vil bl.a. måtte avhenge av problemstillingens karakter. Dersom beslutningen hovedsakelig tas på grunnlag av faglige vurderinger, er det mindre som taler for å gi fylkeskommunen overkommunal beslutningsmyndighet enn dersom beslutningen tas på grunnlag av skjønnsmessige vurderinger.

4.7.3 Utvalgets vurdering

I en vurdering av hvorvidt det regionale folkevalgte nivå bør få overkommunal myndighet står man overfor reelle dilemmaer. Behovet for og muligheten til å oppnå en god og planlagt regional utvikling, hvor regionen selv ansvarliggjøres, kan tilsi at overkommunal myndighet tillegges det regionale folkevalgte nivå. I det alt vesentlige vil problemstillingen være om det regionale folkevalgte nivå skal få overkommunal myndighet isteden for regional statsforvaltning. Det vil i langt mindre grad være aktuelt å frata kommunene myndighet som de i dag er tillagt. Som gjennomgangen av tidligere debatter om dette spørsmålet har vist, har man imidlertid tradisjonelt fryktet at det å gi det regionale folkevalgte organ overkommunal myndighet kan bidra til å undergrave kommunenes legitimitet og dermed svekke det viktigste og mest sentrale organ for lokaldemokratiet.

Etter utvalgets vurdering er det viktig for vitaliteten og bredden i vårt samlede folkestyre at kommunen bevares og utvikles som et folkevalgt organ med stor legitimitet og tyngde. Samtidig mener utvalgets flertall (alle unntatt Leschbrandt) at evalueringen av fylkesplanleggingen og arealforvaltningen i kapittel 8 og 9 viser at det fremover er behov for å styrke den regionale planleggingen og regionale arealforvaltningen, dersom man skal sikre en god og helhetlig samordning og utvikling innenfor fylket og bidra til en mest mulig effektiv ressursbruk.

Forutsatt at man har et regionalt folkevalgt nivå, mener utvalget i tråd med retningslinje 2 for oppgavefordeling at ansvaret for regional planlegging og arealforvaltning av regional karakter bør tillegges dette organet. For at det regionale folkevalgte nivået skal ha tilstrekkelig myndighet til å sikre en god og helhetlig samordning mener utvalgets flertall (alle unntatt Leschbrandt og Fjell) at det kan være nødvendig å gi det overkommunal myndighet overfor kommunene på enkelte områder. På hvilke områder og i hvilken form vil flertallet komme tilbake til i forbindelse med evalueringen av enkeltsektorer og i drøftingen av ulike modeller for det regionale nivået.

Utvalget anser det som mindre aktuelt å gi et regionalt folkevalgt organ overkommunale funksjoner overfor kommunene på tjenesteområder. Å gi et regionalt folkevalgt nivå overkommunal myndighet på tjenestesektorer hvor både det selv og kommunene har oppgaver, kan bidra til å skape et unødig motsetningsforhold mellom de to nivåene, og ikke fremme en effektiv og god tjenesteproduksjon, fordi kommunene kan oppfatte at det regionale folkeval-

gte nivået fatter avgjørelser som er økonomisk fordelaktige for seg selv. Det er også grunn til å tro at de spørsmålene en overordnet instans på et tjenestoområde må ta stilling til ofte vil være av en mer faglig karakter enn de tilsvarende spørsmålene på områdene samfunnsplanlegging og -utvikling. I den grad det dreier seg om overordnede spørsmål som krever faglig administrativt og ikke politisk skjønn, kan de være mer egnet for en statlig fagmyndighet (f.eks. fylkeslegen) enn et folkevalgt regionalt nivå, jf. utvalgets retningslinjer for oppgavefordeling i kapittel 5.

Medlemmet Fjell vil peke på at en forpliktende fylkesplan innebærer et sterkt inngrep i kommunenes muligheter til å disponere egne arealer. For å slutte seg til et slikt forslag, bør det være klart at dagens kommunale arealforvaltning skaper omfattende regionale problemer som ikke lar seg løse gjennom frivillighet og samarbeid. Dette medlemmet er ikke overbevist om at dette er tilfellet, og er på denne bakgrunn skeptisk til forslaget om å gi fylkesplanen en forpliktende og overordnet virkning.

Utvalgsmedlem Leschbrandt vil vise til sin konklusjon under kapittel 12, der hun går inn for å nedlegge fylkeskommunen slik at landet får to nivåer - staten og kommunene. For Leschbrandt er det derfor uaktuelt at det regionale politiske nivået skal være en overkommune for kommunene.

Kapittel 5

Hvilke overordnede hensyn og verdier bør ligge til grunn for oppgavefordelingen

5.1 Innledning

Det er tre sentrale siktemål med dette kapitlet. For det første skal kapitlet redegjøre for og drøfte grunnleggende verdier og hensyn som utvalget mener bør ligge til grunn for oppgavefordelingen. Det andre siktemålet er å gjennomgå og drøfte formelle og organisatoriske forhold som oppgavefordelingen vil være betinget av. For det tredje vil utvalget, på bakgrunn av dette, formulere et sett av retningslinjer som skal danne grunnlag for evalueringen av dagens oppgavefordeling og være retningsgivende for utvalgets forslag til endringer.

5.2 Forholdet mellom forvaltningsnivåene

Norge er en enhetsstat. Det innebærer at all politisk autoritet i ytterste instans har sitt utgangspunkt og sin forankring i sentrale institusjoner². Fra de sentrale myndigheter skjer det en delegering av myndighet til lavere forvaltningsnivåer gjennom alminnelig lovgivning. Ut fra en ren formell betraktning er derfor lokale myndigheter å anse som avledet statsmakt. Det kommunale selvstyret beror på bestemmelser som staten som lovgiver har truffet om kommuners og fylkeskommuners organisasjon og kompetanse, og innebærer således en overføring av offentlig myndighet som ellers ville tilligge den sentrale statsforvaltning og dens lokale og regionale embetsverk (Bernt 1997). Grunnloven sier heller ingenting om kommuner eller lokalt selvstyre, og de oppgaver og den kompetanse som ivaretas og utøves av de kommunale institusjonene kan oppheves gjennom alminnelig lovgivning.

Det er likevel stor avstand fra de rent formelle statsrettslige betraktninger til den politiske og folkelige vurdering av det lokale selvstyret. Det lokale selvstyret har en sterk stilling i Norge, og representerer noe langt mer enn en form for organisering av det statlige forvaltningsapparat. Kommunene utgjør egne politiske system med egne folkevalgte som representerer befolkningen innenfor et geografisk område. Helt siden innføringen av formannskapslovene av 1837 har det lokale selvstyret stått for ideologiske verdier knyttet til folkelig deltakelse og legmannsinnflytelse på løsningen av viktige samfunnsoppgaver. Dette er verdier som det har vært, og fortsatt er, stor oppslutning om i befolkningen. På den bakgrunn er det grunn til å poengtere at selv om det

2. Alternativet til den enhetsstatlige modellen for organisering er konstitusjonell maktfordeling gjennom føderalisme. I en føderal stat er fordelingen av autoritet mellom sentrale myndigheter og delstater fastlagt i konstitusjonen og formelle endringer i kompetansefordelingen kan ikke skje på ett nivå alene. I en føderal stat vil kommunenivået være underlagt og regulert av delstatsnivået.

lokale selvstyre ikke er grunnlovfestet i Norge er det i høyeste grad politisk grunnfestet. Ingen ansvarlige politikere innleder til debatt om hvordan lokaldemokratiet skal begrenses, i stedet pågår det en løpende debatt om hvordan man best skal kunne bevare og forbedre det. Det skal også fremheves at Norge har undertegnet Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre. I artikkel 1 i denne konvensjonen blir det slått fast at prinsippet om lokalt selvstyre skal anerkjennes i nasjonal lovgivning og i grunnloven hvor dette lar seg gjennomføre³.

De er to ulike synsmåter på lokaldemokratiet som kommer til uttrykk her. Den første representerer et "ovenfra-ned" perspektiv som vektlegger *integrasjonen* mellom staten og kommunene. I en rendyrket variant av dette synet blir lokalinstitusjonene å betrakte som lite annet enn iverksettende organ for staten. Den andre synsmåten er preget av et "nedenfra-opp" perspektiv hvor vekten er lagt på de spesifikke verdier som lokalstyret representerer, i kontrast til og til forskjell fra staten. Her blir kommunene og fylkeskommunene langt mer å oppfatte som *autonome* politiske organ enn som utøvende organ for statlige myndigheter. I en rendyrket variant av dette synet blir kommunene og fylkeskommunene først og fremst sett på som rammer om et lokalt og regionalt fellesskap, avskjermet fra statlige myndigheter. Det har vært en langvarig diskusjon om hvordan lokaldemokratiet skal forstås, en diskusjon som i stor grad har foregått i spenningen mellom integrasjonsperspektivet og autonomiperspektivet.

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".

5.3 Verdier og hensyn

Målene for og hensiktene med offentlig engasjement, og valget av virkemidler og tiltak for å realisere målene, bestemmes i den politiske prosessen. Selv om offentlig forvaltning således befinner seg i et politisk spenningsfelt, finnes det en rekke overordnede målsettinger og hensyn som det synes å være bred enighet om skal være avgjørende for organiseringen av forvaltningen. I forhold til oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene vil utvalget peke på tre overordnede hovedhensyn:

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

Hver av disse hensynene rommer et sett av verdier som utvalget mener er viktige å legge til grunn for utformingen av offentlig forvaltning. Verdierne, og

3. Forslag om å forankre det lokale selvstyret i grunnloven har vært fremmet i Norge uten at dette så langt har vunnet flertall i Stortinget.

dermed også de tre hovedhensynene, kan imidlertid trekke i ulike retninger, og i en viss grad stå i motstrid til hverandre. Det er derfor behov for å klargjøre innholdet i verdiene og relasjonene mellom de. Hensikten med en slik verdidrøfting er å skape et fundament for utformingen av de mer konkrete retningslinjer som utvalget vil legge til grunn for å evaluere dagens oppgave- og ansvarsfordeling, og som vil være veiledende for utvalgets tilrådinger om endringer.

5.3.1 Hensynet til brukerne

En vesentlig målsetting for oppgave- og ansvarsfordelingen mellom staten, fylkeskommunene og kommunene må være å ivareta brukernes behov og ønsker på en best mulig måte. Spørsmål om den offentlige forvaltnings forhold til den enkelte bruker, klient eller forbruker har vært gjenstand for økende oppmerksomhet de senere år. Fokus på brukerne, eller "brukerorientering", har blitt et sentralt element i modernisering av offentlig virksomhet. Med uttrykket "bruker" siktes det i denne sammenheng til personer som har anledning til å gjøre seg nytte av et offentlig tiltak, eller som kan berøres av offentlige tiltak i en eller annen forstand. Dette er en vid definisjon som i prinsippet kan omfatte hele befolkningen, men det bør likevel skilles mellom personer som potensielt faller inn under et tiltak, f.eks. gjennom å være tildelt rettigheter, og personer som i praksis gjør seg nytte av tiltaket.

En brukerorientert forvaltning vil innebære at de ulike deler av offentlig forvaltning setter brukernes behov i sentrum for sin aktivitet. Generelt vil brukerorientering kreve stor grad av åpenhet for brukersynspunkter og en viss systematikk i å innhente disse synspunktene og erfaringene. Men det gjør også krav på aktiv formidling av informasjon om hvilke ytelser brukerne kan forvente av det offentlige, om hvilke regler og ordninger som gjelder på ulike områder osv.. Utvalget vil fremheve to brukerhensyn, eller verdier, som er særlig relevante i forhold til oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene; hensynet til tilgjengelighet, og hensynet til sammenhengende tjenester.

Tilgjengelighet

Tilgjengelighet dreier seg om hvor godt det er lagt til rette for at brukerne kan komme i kontakt med det offentlige og gjøre seg bruk av de tjenester som tilbys. Det kan nevnes flere faktorer som er av betydning for graden av tilgjengelighet. Den kanskje viktigste faktoren er den fysiske/geografiske avstanden mellom bruker og offentlig organ. Jo mindre denne avstanden er, jo mer tilgjengelig vil offentlig tjenesteyting oppleves å være. Særlig viktig vil nærhetsaspektet være for brukere med kontinuerlige behov, dvs. brukere som i det daglige har behov for tjenester fra det offentlige.

Tilgjengelighet vil også dreie seg om innbyggernes muligheter til, og forutsetninger for, å forstå og finne frem i offentlige ordninger, bli veiledet og hjulpet til å hevde sine rettigheter. Uoversiktlige strukturer, omfattende søknadsprosedyrer og komplisert regelverk kan hemme brukernes tilgang til offentlige goder. Dette vil være særlig kritisk i forhold til ressursvake brukergrupper.

Mulighetene for å komme i kontakt med offentlig forvaltning og øke tilgjengeligheten til offentlig service vil være avhengig av en rekke andre for-

hold som ikke er direkte relatert til oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. De nye muligheter som informasjons- og kommunikasjonsteknologien åpner, er ett viktig forhold. De ulike offentlige kontorers åpningstider er et annet.

Sammenhengende tjenester

Det er grunn til å anta at den enkelte som bruker ikke vil legge avgjørende vekt på om en tjeneste er statlig, fylkeskommunal, kommunal eller for den saks skyld ivaretas av frivillige organisasjoner. Det vesentlige vil være at det gis et helhetlig og sammenhengende tilbud med god kvalitet og tilgjengelighet. Vurderinger knyttet til oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene bør derfor ta høyde for at innbyggerne i stor grad oppfatter det offentlige som en helhet. Selv om det fra et administrativt synspunkt kan være praktisk med en arbeidsdeling mellom nivåene, at faglige argumenter gjør det ønskelig med sektororganisering og at demokratiargumenter kan tale for en desentralisert struktur, må disse hensynene avveies i forhold innbyggernes behov for sammenhengende tjenester.

Oppgavefordelingen bør derfor legge til rette for at sammenhengen mellom ulike oppgaver, aktiviteter og ytelser blir best mulig. Utgangspunktet bør være brukerperspektivet nedenfra, dvs. hvordan den enkelte målgruppe eller enkeltindivid opplever sin situasjon, uavhengig av hvilke etater som måtte være involvert. Samordning av 1. linjetjenesten i form av offentlige servicekontorer er et eksempel på dette. Slike kontorer innebærer bedre tilgjengelighet ved at brukerne i større grad får ett sted å henvende seg, og ved at de mottar veiledning på tvers av sektor- og etatsgrenser.

5.3.2 Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse

Det kommunale selvstyret blir vanligvis grunnlagt ut fra de tre verdiene frihet, deltakelse og effektivitet. I en rekke tidligere utredninger om lokalforvaltningen er disse verdiene viet oppmerksomhet, og betingelsene for et reelt og levende lokalt selvstyre diskutert ⁴.

Frihet

Når frihet fremheves som en sentral verdi ved lokalt og regionalt selvstyre blir den uttrykt både som et ønske om *frihet fra* former for inngrep og *frihet til* å gjøre bestemte ting. De to betydningene representerer på mange måter en historisk utviklingsprosess. Innføringen av formannskapslovene i 1837 var i stor grad motivert av en frihetstankegang, hvor opprettelsen av kommunale organer ble sett på som en frigjøring fra statsmakt og embetsmannsvelde. Friheten på dette tidspunktet ble forstått som en negativ avgrensning mot statlige inngrep. Etterhvert har imidlertid frihetsverdien blitt omformulert til en positiv verdi, hvor friheten til å virkeliggjøre det lokale fellesskapets interesser har blitt det sentrale. Det kommunale selvstyret ble med dette gitt et mer aktivt og omfattende innhold, og utviklingen i hele dette århundret, og særlig etter 2.

4. Feks. Hovedkomiteen for lokalforvaltningen (NOU 1988:38), Kommunelovutvalget (NOU 1990:13) og Christiansenutvalget (NOU1992:15)

verdenskrig, har vært kjennetegnet ved at kommunene har tatt på seg, eller blitt overført, stadig flere oppgaver.

Vektleggingen av at det lokale fellesskap skal ha anledning og frihet til å virkeliggjøre egne målsettinger og interesser gjennom kommunale organer, kan på mange måter betraktes som et innslag av maktspredning. Lokale og regionale forvaltningsnivåer representerer således en motvekt mot maktkonsentrasjon på statens hender, selv innenfor rammene av en enhetsstat.

Innføringen av den moderne velferdsstaten har imidlertid begrenset friheten i det lokale selvstyret. Politikk med sikte på standardheving og utjevning har vært fremtredende kjennetegn ved velferdsstatens arbeidsoppgaver. For de lokale nivåer har utvidelsen av det offentlige ansvarsområde ført til økt aktivitetsnivå gjennom flere oppgaver og funksjoner, men samtidig bundet oppgaveløsningen til nasjonale standardiseringskrav. Frihetsverdien ved det lokale selvstyre har slik blitt underordnet velferdspolitiske målsettinger bl.a. i form av nasjonal utjevnings- og omfordelingspolitikk. Utbyggingen av det offentlige velferds- og tjenestetilbud har også gjort kommuner og fylkeskommuner mer avhengige av den statlige fordelingspolitikken. Dermed blir det vel så viktig å ha åpne kanaler til sentrale myndigheter som å ha frihet til å bestemme selv i lokale saker. Konsekvensen har blitt en sterk sammenfiltring av forvaltningsnivåene hvor det lokale selvstyrets frihetsideal har kommet mer i bakgrunnen. På den bakgrunn kan det diskuteres i hvilken grad frihet i dag kan sies å representere en særegen verdi knyttet til det lokale selvstyret.

Deltakelse og demokrati

Det er et demokratisk krav at de som erfarer konsekvensene av offentlig politikk, også skal ha anledning til å øve innflytelse på politikken. I dette perspektivet blir kommuner og fylkeskommuner oppfattet som viktige demokratiske institusjoner som grunnlag for nærdemokrati. Deltakelsesverdien er knyttet til at de kommunale organer gir lokalbefolkningen mulighet til medbestemmelse i saker som i særlig grad berører dem selv. Verdien forutsetter med andre ord at aktiv politisk deltakelse i løsningen av kommunale anliggender styrker den enkeltes innflytelse og gir borgerne mulighet til å påvirke sin hverdag. I dette perspektivet blir deltakelse sett på som et virkemiddel for å oppnå målsettinger, men deltakelse kan også knyttes til andre perspektiver enn som et middel for måloppnåelse. Deltakelse kan også ses som en form for menneskelig selvrealisering. Da ses deltakelse som et gode i seg selv uavhengig av de beslutninger som fattes og de målsettinger som formuleres.

En annen side ved dette perspektivet er den opplærende effekt som deltakelse kan tenkes å ha. På den bakgrunn kan de lokale institusjoner ses på som "skoler i demokrati". Gjennom lokalpolitisk deltakelse kommer folk i kontakt med offentlige oppgaver og lærer å arbeide med løsninger som kommer fellesskapet til gode. Det lokale selvstyret fremmer skolering i politikkenes spilleregler hvor prioriteringer og kompromisser mellom ulike legitime interesser og saksområder står i fokus fremfor maksimering av egen nytte. Ideelt sett bør den oppdragende effekten av lokalpolitisk deltakelse fremme samholdighet og skape fellesskapsholdninger blant befolkningen.

I faglitteraturen synes det å råde en felles oppfatning om at deltakelsesaspektet svekkes med større politiske enheter, - eller med andre ord; at

deltakelsesidealet er enklest å realisere i små enheter. Deltakelsesverdien kan likevel ikke ses isolert fra spørsmålet om systemets kapasitet til å løse og ta på seg oppgaver. I den forbindelse kan de to begrepene *borgereffektivitet* og *systemkapasitet* settes opp mot hverandre (Dahl & Tufte 1973). Med borgereffektivitet menes borgernes evne til å influere på og kontrollere beslutningene som treffes på vegne av samfunnet. Systemkapasitet refererer til det politiske systemets evne til å reagere på de problemene som eksisterer i samfunnet og evnen til å gjennomføre tiltak som faktisk endrer samfunnsforholdene i samsvar med befolkningens interesser og ønsker.

Forholdet mellom systemkapasitet og borgereffektivitet kan betraktes som et spennings- eller motsetningsforhold. Maksimal borgereffektivitet kan oppnås i et direkte demokrati der alle borgerne deltar (det opprinnelige idealet om deltakerdemokrati i den greske bystaten). I dagens kompliserte samfunn vil imidlertid systemkapasiteten være relativt liten hvis en slik form for direkte demokrati skulle være enerådende. En demokratisk forsamling utelukkende basert på direkte deltakelse vil bli for liten til å kunne kontrollere de ressurser og virkemidler som er nødvendig for å endre samfunnsforholdene som påvirker innbyggernes livsvilkår. Representativt demokrati blir nødvendig for å øke de demokratiske forsamlingenes systemkapasitet. Hvor store disse enhetene skal være kan imidlertid ikke avgjøres entydig. De grensene som er for vide i forhold til ett problem, kan være for trange i forhold til ett annet. Deltakelse som demokratisk verdi spesifikt knyttet til det lokale selvstyre vil begrenses nettopp ved at beslutningene bare har et lokalt eller regionalt nedslagsfelt og virkeområde.

Deltakelsesperspektivet kan likevel ikke begrenses til de representative kanaler alene. I en situasjon hvor det "klassiske" representative demokratiet på regionalt og lokalt nivå synes å være satt under press, synes det viktig at det eksisterer andre former for demokrati som kan styrke innbyggernes innflytelse på viktige samfunnsområder, og dermed engasjementet for å delta i politiske prosesser. Brukerinnflytelse og brukervedvirkning kan fremstilles som tjenlige virkemiddel i så henseende. For den enkelte kan det oppleves som om man har større mulighet for å påvirke egen livssituasjon ved å ta direkte del i styringen av ulike virksomheter, enn ved å velge politikere til å representere ens interesser. Det vil også bli flere som høster erfaringer med demokratisk deltakelse og styring, noe som kan bidra til å styrke det samlede politiske og demokratiske erfaringsgrunnlag i samfunnet.

Samtidig skal det påpekes at brukervedvirkning kan komme i konflikt med hensynet til helhetlig politisk styring. En årsak til dette er at brukervedvirkning i seg selv ikke stiller krav om at saker må ses i sammenheng. Det er særinteressene som utgjør motivgrunnlaget for å delta, og engasjementet vil være knyttet til avgrensede virksomhetsområder og institusjoner. Deltakelsen vil ikke være orientert mot større samfunnsmessige mål og felles politiske anliggender. Utstrakt bruk av brukerinnsflytelse kan også bidra til at særinteresser og ressurssterke individer og grupper får dominerende innflytelse på bekostning av andre hensyn og interesser, og på bekostning av mindre ressurssterke grupper. En slik utvikling vil i noen grad stå i konflikt med et ideal for kommunal oppgaveløsning som i stor grad har vært rettet mot samfunnets ressursvake grupper, jf. drøfting i kapittel 6.

Økt krav om brukermedvirkning kan likevel betraktes som et uttrykk for en erkjennelse av at politiske instanser ikke alltid evner å fungere som kanal for medborgeres innflytelse. Det kan være nødvendig å trekke veksler på supplerende demokratiske mekanismer i vurderingen av hvordan offentlige ressurser skal anvendes. Større grad av brukerorientering og brukermedvirkning kan være egnede mekanismer i den sammenheng, og det kan også tenkes å bidra til økt folkelig engasjement om offentlig oppgaveløsning.

Effektivitet

Effektivitetsverdien ved det lokale selvstyret bygger på den vurderingen at kommuneinstitusjonene er særlig egnet til å formidle offentlige goder på en effektiv måte. Vektleggingen av kommuneinstitusjonen som en effektiv formidler av offentlige goder tar utgangspunkt i begrepet prioriteringseffektivitet (allokeringsseffektivitet). Prioriteringseffektivitet betyr å sikre best mulig samsvar mellom det offentlige tilbud og befolkningens behov og ønsker. Det er grunn til å anta at befolkningens behov og ønsker varierer fra sted til sted, og da er det nødvendig med lokale organer som kan fange opp denne variasjonen. Både konkurransen mellom parti og kandidater ved kommunevalget, og den løpende kontakten som folkevalgte og kommunefunksjonærer har året rundt med velgere og klienter, sikrer at kommunene er vare overfor krav, behov og interesser i lokalsamfunnet. Dette vil gi lokalpolitikere god innsikt i hvordan velferdstilbudet bør utformes for å få en best mulig tilpasning mellom velferdsgoder og de lokale behov, og at tjenestetilbudet tilpasses endringene i behov over tid.

En annen side ved effektivitetsbegrepet som vil ivaretas gjennom lokalt selvstyret er at løsninger blir skreddersydd til den lokale virkelighet. Beslutningstakere i kommuner og fylkeskommuner vil ha den nødvendige nærhet til de aktuelle problemer som sikrer at offentlige oppgaver løses med innsikt og kunnskap om lokale og regionale forutsetninger.

For å oppnå god effektivitet er det viktig at lovgivningen, som fastlegger oppgavene og myndigheten kommunene og fylkeskommunene har, er utformet slik at det foreligger reell handlefrihet med hensyn til hvordan oppgavene skal løses og myndigheten utøves. Det er en forutsetning for at det skal kunne skje en hensiktsmessig tilpasning til lokale og regionale forutsetninger, behov og prioriteringer.

Effektiviteten som omtales her kan tenkes oppnådd på andre måter enn gjennom kommunal oppgaveløsning. Staten kunne f.eks. etablere lokale organer for å innhente informasjon om befolkningens ønsker og behov og rapportere tilbake til de tjenesteytende organer. Problemet med en slik modell, utover en vekst i statlig byråkrati, er at ikke alle ønsker og behov kan fylles til enhver tid. Hvilke behov som skal imøtekommes må bli gjenstand for avveininger og prioriteringer som vanskelig kan tenkes gjennomført uten demokratisk forankring i den berørte befolkning.

Det innbyrdes forholdet mellom verdiene

Hva er så det innbyrdes forholdet mellom verdiene knyttet til det lokale selvstyret? Det kan se ut som om de både kan trekke i noe ulike retninger sam-

tidig som de forutsetter hverandre. Et ønske om at flest mulig skal delta i offentlige beslutningsprosesser kan f.eks. fremstå som en motsetning til en mest mulig effektiv beslutningsprosess. Fokus på effektivitet vil også raskt peke i retning av store produksjonsenheter, noe som kan svekke forutsetningene for deltakelse og innflytelse. På den andre siden må det fremheves at den demokratiske mekanismen på mange måter utgjør grunnlaget for effektiviteten i kommunene og fylkeskommunene. Det er den demokratiske mekanismen som gjør kommunene i stand til å korrigere kursen og tilpasse seg skiftende og varierte omgivelser. Demokrati og deltakelse blir slik snarere en forutsetning enn et hinder for effektiv disponering av fellesskapets ressurser. Også frihet i forhold til sentrale myndigheter er nødvendig både for at det å delta i det lokale demokratiet skal ha mening, og for å oppnå en effektiv tilpassning mellom velferdsproduksjon og lokale behov. Det er kanskje riktigere å poengtere at verdiene bygger gjensidig opp om hverandre enn at det eksisterer et motsetningsforhold mellom dem.

Til sammen gir argumentene med basis i verdiene frihet, deltakelse og effektivitet uttrykk for kjernen i det kommunale selvstyret. Det er disse verdiene som utgjør lokalstyrets ideologiske og normative grunnlag, og som dermed utgjør legitimitetsgrunnlaget for det kommunale og regionale selvstyret.

5.3.3 Hensynet til nasjonale mål

Statens rolle som samfunnsstyrer er knyttet til en rekke grunnleggende mål som statlige myndigheter i egenskap av politiske organer og leder av samfunnsorganisasjonen skal ivareta. Slike grunnleggende mål spenner vidt; fra rikets ytre sikkerhet til full sysselsetting. I dette avsnittet vil vi diskutere noen sentrale nasjonale mål og verdier som har særlig betydning for fordelingen av oppgaver og ansvar mellom forvaltningsnivåene. Med *staten* menes i denne sammenheng "den sentrale staten" i betydningen Stortinget, regjeringen og sentraladministrasjonen, men også den statlige forvaltningen på regionalt og lokalt nivå.

Det kan konkretiseres seks hensyn som staten har særlig ansvar for å ivareta i forhold til organiseringen og styringen av offentlig forvaltning⁵. For det første dreier det seg om ivaretakelsen av *rettssikkerheten* i samfunnet. For det andre skal behovet for en *likeverdig fordeling* av goder mellom individer, samfunnsgrupper og ulike geografiske områder vektlegges. For det tredje skal det tas *nasjonaløkonomiske hensyn*, bl.a. for å sikre stabilitet i økonomien. For det fjerde har offentlige myndigheter et ansvar for *miljø og en bærekraftig utvikling*. For det femte har staten et særlig ansvar for å sørge for *samordning og effektivitet* i forvaltningen. Det sjette, og siste, hensynet som skal nevnes er *hensynet til minoriteter*.

Selv om de hensynene som er nevnt her er knyttet til staten er det ikke slik at hensynene nødvendigvis krever statlig gjennomføring av oppgaver. I noen tilfeller vil det være mest hensiktsmessig med statlig oppgaveivaretagelse mens i andre ikke. Det knytter seg f.eks. sterke nasjonale interesser til sentrale kommunale og fylkeskommunale oppgaver som utdanning og helse. Her

5. Se f.eks. NOU 1990:13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommune*, og St meld nr 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunene*.

er oppgavene likevel i stor utstrekning desentralisert, mens de nasjonale interessene søkes ivaretatt gjennom ulike former for statlig styring og påvirkning. Oppgavefordelingen er med andre ord i større grad desentralisert enn ansvarsfordelingen, jf. utvalgets drøfting av disse begrepene i kapittel 4.

Rettsikkerhet

Rettsikkerhet er et viktig forvaltningsprinsipp i enhver rettsstat. Staten har et særlig ansvar for at rettsikkerheten til borgerne ikke settes på spill, det være seg av statens egne organer eller andre offentlige organer som kommuner og fylkeskommuner. Den enkelte skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra forvaltningen, og skal ha mulighet til å forsvare sine rettslige interesser. Det er tillagt overordnet politisk nivå dvs. regjering og departement å sørge for at hele forvaltningen innretter sin virksomhet og treffer sine avgjørelser på en slik måte at kravet til rettsikkerhet er oppfylt. Dette skjer gjennom utforming av regler til saksbehandling, retningslinjer og instruksjoner for skjønnsutøvelse, og gjennom tilsyn og kontroll. For den enkelte borger vil reglene om klage og omgjøring være av særlig stor betydning. Disse reglene gir den enkelte anledning til å få etterprøvd enkeltvedtak i et uavhengig organ.

Hensynet til rettsikkerhet må også ses i lys av internasjonale forpliktelser som Norge har inngått. Gjennom å ratifisere bl.a. den europeiske menneskerettskonvensjonen med protokoller, den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter med protokoller har Norge forpliktet seg til å sørge for at nasjonal lovgivning er i samsvar med folkerettslige forpliktelser på menneskerettsområdet, og at retts- og forvaltningsavgjørelser ikke innebærer krenkelser av konvensjonenes forpliktelser⁶. Selv om staten har et særskilt ansvar for å sørge for at våre folkerettslige forpliktelser på menneskerettighetsområdet oppfylles, er det samtidig viktig å understreke at menneskerettslovgivningen løpende må gjenspeiles i den faktiske tjeneste- og myndighetsutøvelse i kommuner og fylkeskommuner.

Med hensyn til innholdet i rettsikkerhetsbegrepet skiller det gjerne mellom en prosessuell og en materiell side. Den prosessuelle siden retter seg mot saksbehandlingen hvor det stilles krav til hvordan vedtak blir til og partene skal behandles. Den materielle rettsikkerheten retter seg mot innholdet i offentlig myndighetsutøvelse. Slike innholdsmessige rettsikkerhetskrav kan dels dreie seg om begrensninger i offentlig myndighetsutøvelse f.eks. i forhold til ytringsfrihet, men de kan også omfatte krav som sikrer borgeren rettigheter til bestemte velferdsstatlige goder. Utviklingen i retning av å gi borgerne stadig flere "positive" rettigheter får konsekvenser for forholdet mellom forvaltningsnivåene, jf. drøfting i kapittel 6. Kommunenes og fylkeskommunenes sentrale rolle som produsenter av velferdsgoder fører til at svært mange av rettighetskravene rettes mot kommunesektoren. Det kan reises spørsmål om hvor ønskelig det er at rettigheter fastsatt av Stortinget gjøres til gjenstand for politisk behandling og prioritering i folkevalgte organer lokalt og regionalt.

6. Dette er bl.a. fulgt opp ved lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett som inkorporerer de tre nevnte konvensjoner i norsk lovgivning.

Eller for å snu noe på problemstillingen; hvor ønskelig er det at Stortinget innfører individuelle rettigheter på områder som i henhold til oppgavefordelingen er lagt til kommuner og fylkeskommuner, og dermed til lokalpolitisk behandling?

Likhet og likeverdighet

Oppbyggingen og utviklingen av velferdssamfunnet har vært tuftet på idealer om likhet og solidaritet. Velferdssystemet skal gi likeverdige tjenestetilbud over hele landet, uansett bosted, sosial bakgrunn og økonomisk evne. Velferdssordningene skal bidra til en rettferdig fordeling av inntekter og levekår, og gi sikkerhet mot tap av inntekt, og sikre den enkelte hjelp og omsorg når behovet melder seg. At de generelle velferdsordningene omfatter alle, skaper trygghet for den enkelte.

Velferdstjenestene blir i stor grad utført i kommuner og fylkeskommuner. Et reelt lokalt selvstyre innebærer at kommunene/fylkeskommunene skal kunne velge ulike løsninger ut fra lokale behov. Det kan dermed være en potensiell spenning mellom hensynet til likhet og lokalt selvstyre. Staten har et overordnet ansvar når det gjelder utjevning på nasjonalt nivå og for å sikre likeverdig tilgang til velferdsgoder over hele landet. Den statlige styringen av kommunene og fylkeskommunene har derfor i stor grad vært knyttet til ønsket om å sikre innbyggerne i alle kommuner/fylkeskommuner et likeverdig tilbud. En sentral problemstilling i denne sammenheng er om likhetsidealet kan utformes på en måte som både ivaretar hensynet til utjevning mellom individer, grupper og landsdeler, og hensynet til at kommunene og fylkeskommunene skal ha frihet til å finne løsninger tilpasset lokale og regionale behov.

Likhet er et begrep med mange betydninger. Kravene både til forvaltningssorganisering og ressursforbruk vil variere alt etter hvilke typer eller grader av likhet det er snakk om. I velferdssamfunnet har likhetsidealet i stor grad blitt knyttet til et begrep om likeverdighet. I dette ligger det vanligvis en forståelse av at muligheten til undervisningstilbud, helsetjenester, kommunikasjonsmidler etc. ikke skal variere etter hvor i landet en er bosatt, sosial bakgrunn eller økonomisk evne. Likeverdige muligheter for et offentlig tilbud trenger likevel ikke å bety identisk tilbud til hver enkelt, med andre ord at tjenestene skal ha samme form og innhold i alle landets kommuner og fylkeskommuner. Lovverket kan fastsette en minimumsstandard og så vil det være opp til kommuner og fylkeskommuner å foreta tilpasninger og prioriteringer ut fra lokale behov og forutsetninger. Det kan f.eks. innebære at når man får tilbud om en sykehjemsplass eller hjemmesykepleie etter lov om kommunehelsetjeneste, så skal kvaliteten på tilbudet sikre en minstestandard i henhold til forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene. Å gi en standard utover dette bør være en prioriteringssak for den enkelte kommune/fylkeskommune.

For at kommunene og fylkeskommune skal gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud må de ha tilstrekkelige økonomiske ressurser. Hva som er tilstrekkelige ressurser vil imidlertid variere i de ulike delene av landet. Kostnadene ved å etablere et tilbud i en utkantskommune kan være langt større enn for kommuner i sentrale strøk. For å nå en målsetting om likeverdig

tjenestetilbud over hele landet må ulikheten i utgiftsbehov mellom kommuner og fylkeskommuner dermed kompenseres for. Like kroneoverføringer vil ikke sikre et likeverdig tjenestetilbud. Gjennom sentrale beslutninger har statlige myndigheter mulighet til å omfordele ressurser effektivt. Geografisk ressursomfordeling skjer i stor skala f.eks. gjennom det statlige finansierings-systemet for kommuner og fylkeskommuner.

Selv om staten har gode forutsetninger og et overordnet ansvar for å sikre likeverd og utjevning mellom individer, grupper og landsdeler skal det understrekes at statlig organisering ikke gir noen garanti for at det ikke kan oppstå ulikhet. Forskning har vist at det finnes til dels betydelige variasjoner i praksisen til statlige organer på tjenesteytende områder. Et eksempel er trygdeetaten hvor det er påvist systematiske geografiske variasjoner med hensyn til tildelingspraksis for trygd (Englund, A- L 1994). Det kan derfor hevdes at det i praksis ikke er sikre og entydige sammenhenger mellom statlige løsninger og det å skape likeverdige tjenester over hele landet.

Nasjonaløkonomiske hensyn

Den nasjonaløkonomiske styringen tar bl.a. sikte på å oppnå jevn økonomisk vekst, lav prisstigning, balanse i utenriksøkonomien, og full sysselsetting. I arbeidet med å oppnå disse målsettingene vil det være viktig for staten å kunne styre den samlede etterspørselen i økonomien.

Ettersom kommunesektoren har ansvar for et bredt spekter av velferdsoppgaver og således disponerer en stor del av de samlede ressurser i norsk økonomi, vil den statlige styringen av omfanget av kommuneøkonomien være en viktig del i den nasjonaløkonomiske politikken. Den statlige økonomiske styringen av kommunene har to viktige sider. For det første må staten styre de samlede inntektsrammene for kommunesektoren. Dette skjer primært gjennom rammetilskuddet og gjennom fordelingen av øremerkede tilskudd og gjennom fastlegging av de kommunale og fylkeskommunale skattørene. For det andre sikter den statlige styringen på å sikre en best mulig intern økonomistyring i fylkeskommunene og kommunene.

Det eksisterer en klar sammenheng mellom oppgavefordelingen og den nasjonaløkonomiske styringen. Oppgavefordelingen har betydning for omfanget av oppgaver som kommunene og fylkeskommunene utfører og dermed hvor stor andel av de samlede offentlige ressurser som kommunesektoren skal disponere. Det får i neste omgang betydning for omfanget av statlig nasjonaløkonomisk styring, og hvilke virkemidler staten vil benytte seg av. Det vil være nærliggende å tenke at jo flere oppgaver kommunene og fylkeskommunene får ansvar for desto tettere vil den statlige styringen være. En stor tilførsel av oppgaver kombinert med statlig definerte standardkrav kan også tvinge kommuner ut i vanskelige dilemmaer. Enten på den ene siden overskride budsjettammer for å opprettholde, ofte rettighetsbaserte, goder, eller på den andre siden, unnlate å gi et tilbud som borgerne har krav på i henhold til lov og regelverk.

Hensynet til miljøet og en bærekraftig utvikling

Som en del av det internasjonale samfunn har Norge som nasjon et ansvar for å bidra til en bærekraftig utvikling i forhold til ressursgrunnlaget. Offentlig sektor har derfor viktige oppgaver når det gjelder vern og forvaltning av naturressurser og livsmiljø. Dette er ressurser som er typiske fellesgoder der det kreves felles løsninger, selv om tiltakene kan ha et geografisk avgrenset siktemål. Statens særlige ansvar på dette området kan grunngis på bakgrunn av flere faktorer. For det første vil forvaltningen av begrensede ressurser og naturgoder kreve et nasjonalt perspektiv. F.eks. kan ikke nasjonale mål for vern av uberørt natur og bevaring av biologisk mangfold oppnås innenfor et lokalt perspektiv.

For det andre er forurensing og andre miljøforstyrrelser ofte grenseløse problemer. Kildene til problemene finnes ofte utenfor kommunenes og fylkeskommunenes grenser, og ofte også utenfor nasjonens grenser. Dette begrenser i utgangspunktet kommunenes og fylkeskommunenes muligheter til å forhindre ulike typer forurensing.

For det tredje innebærer hensynet til miljø og en bærekraftig utvikling en avveining mellom kortsiktige og langsiktige interesser. I den forbindelse kan det tenkes at nærheten mellom innbyggere, næringsliv og kommunale myndigheter, fører til prioritering av arbeidsplasser og utbyggingstiltak som kan stå i konflikt med langsiktige miljøvern hensyn. I tråd med tanken om at staten har ansvar for å sikre innbyggerne et likeverdig tilbud blir det også et statlig ansvar å sikre at både dagens generasjon og fremtidige generasjoner skal ha likeverdig tilgang til et godt miljø.

Selv om staten må ha et særlig ansvar for å definere rammene og målene for miljøpolitikken må kommunene og fylkeskommunene ha en sentral rolle i å realisere målene i miljøpolitikken. Gjennom nærheten til egne innbyggere kan kommunene og fylkeskommunene fange opp miljøproblemer som folk er opptatt av og oppmuntre til lokalt engasjement i lokale miljøraker. Arbeidet med miljøvernsspørsmål griper videre inn i så godt som alle samfunnssektorer. Som institusjon har kommunene lang erfaring med å veie ulike samfunnsinteresser opp mot hverandre og finne tverrsektorielle løsninger, og for en god miljøpolitikk er det viktig at miljøhensynene inngår i en slik videre ramme.

Effektivitet og samordning

Staten har et overordnet ansvar for å sørge for at samfunnets ressurser blir brukt på en mest mulig effektiv og rasjonell måte til å løse oppgaver som kommer fellesskapet til gode. Dels dreier det seg om et tilretteleggende ansvar og dels om ansvar for direkte tjenesteyting. Det tilretteleggende ansvaret dreier seg om å organisere offentlig forvaltning på en måte som totalt sett fremmer effektive løsninger. En sentral forutsetning her må være at det administrative eller politiske organ som er satt til å styre et saksområde også har forutsetninger og muligheter til å utøve en effektiv styring. F.eks. har staten ansvar for å legge til rette for at kommunene har tilstrekkelig spillerom til å foreta nødvendige tilpasninger av offentlig tjenesteproduksjon til lokale forhold og behov, med andre ord at desentraliseringsgevinsten blir realisert.

Enkelte tjenesteområder er videre av en slik karakter at statlige løsninger kan være mer effektive enn å desentralisere oppgaveløsningen. Dette gjelder særlig oppgaver som har betydelige stordriftsfordeler og som skal løses ensartet over hele landet. Ved stordriftsfordeler er enhetskostnaden fallende med økende produksjonsvolum. Staten kan ha et fortrinn i utnyttelsen av den samlede offentlige produksjonskapasitet ved å sørge for at produksjonen skjer på en måte som muliggjør full utnyttelse av stordriftsfordelene ⁷.

Samordning og avveining mellom ulike politikkområder og sektorer er også et vesentlig for helhetlige løsninger og effektiv ressursbruk. Samordning må foretas på alle nivåer for å være effektiv, men sentrale myndigheter som legger rammene for offentlig virksomhet har et særlig ansvar for at dette skjer. Det er statlige myndigheter som trekker opp de overordnede rammer for hvilke oppgaver som skal prioriteres og hvilket aktivitetsnivå som er ønskelig på de ulike sektorer. Samsvar mellom økonomiske rammer og ambisjonsnivå er helt vesentlig i den forbindelse. Det innebærer blant annet at de statlige prioriteringer, pålegg og signaler rettet mot kommunesektoren ikke må gå utover de samlede rammer som er til disposisjon. Generelt kan det påpekes at oppgaven med å forta avveining og samordning mellom ulike samfunnssektorer har økt i betydning i takt med samfunnets økende kompleksitet og krav på effektiv ressursutnyttelse.

Hensynet til minoriteter

Det påligger statlige myndigheter å ivareta hensynet til minoriteter. Staten forventes å beskytte eksistensen og identiteten til de forskjellige etniske, religiøse og språklige grupper i samfunnet, og å legge forholdene til rette for at denne identiteten og egenarten kan videreutvikles ⁸. Det særlige statlige ansvaret for å ivareta hensynet til minoriteter følger av internasjonalt inngåtte forpliktelser.

5.3.4 Spenningen mellom de tre hovedhensyn

De ulike hensyn og verdier som utgjør fundamentet for brukerorientering, lokalt selvstyre og statlig styring kan, vurdert enkeltvis, begrunnes godt, men vil ofte stå i et problematisk forhold til hverandre. Vurderinger knyttet til oppgavefordelingen vil derfor i stor grad bestå av avveininger mellom de ulike verdiene og hensynene. De nødvendige avveininger må først og fremst gjøres konkret i forhold til den enkelte oppgave. Det er først når en foretar konkrete vurderinger at verdi- og målkonfliktene fremtrer tydelig, og de motstridende interessen synliggjøres. Utvalget vil feste oppmerksomhet om enkelte av verdipenningene som synes å være særlig relevante i denne sammenheng.

Fra én synsvinkel kan det hevdes at målsettinger om nasjonal likhet på ulike områder støter an mot ideen om lokalt selvstyre generelt. Fundamentet for lokalt selvstyre ligger på mange måter i stikkordet variasjon. Innbyggerne

7. For en nærmere gjennomgang av hva effektivitet innebærer i offentlig sektor vises det til kapittel 8.

8. Samene er eksemplevis behandlet både i nasjonal lovgivning og ved Norges ratifikasjon av internasjonale konvensjoner. Særlig fremtredende er GrL § 110 a, vedtatt i 1988, og som lyder: "Det påligger Statens Myndigheter at legge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv

har varierende oppfatninger om hvordan, og av hvem, deres lokalsamfunn skal styres, om behovet for offentlige tjenester både med hensyn til sammensetning og omfang, og om hvilken utviklingsretning lokalsamfunnet skal ta i fremtiden. Det er nettopp for å fange opp denne variasjon i behov og ønskemål i de ulike deler av landet at kommunene finnes. På den andre siden er mesteparten av kommunens oppgaver fastlagt på nasjonalt nivå og kommunene vil alltid være gjennomføringsorgan for nasjonal politikk i større eller mindre grad. Innebygd i de nasjonale oppgavene ligger det som oftest sterke ambisjoner knyttet til standardisering, likhet og rettigheter. Slike ambisjoner kan på mange måter oppfattes som motsatsen til lokal variasjon.

En variant av den generelle motsetningen mellom lokalt selvstyre og nasjonale hensyn er spenningen mellom lokal økonomisk frihet og nasjonaløkonomisk styring. Hensynet til effektiv ressursbruk kan på den ene siden tilsi at kommunen skal ha stor handlefrihet for å tilpasse oppgaveløsningen til lokale forhold. Kommunal beskatningsfrihet og overføringer i form av rammetilskudd og ikke som øremerkede tilskudd, vil være virkemiddel i så måte. På den andre siden kan stor lokal handlefrihet i økonomiske spørsmål komme i konflikt med nasjonale målsettinger om utjevning og makroøkonomisk styring. Stor lokal handlefrihet kan gi betydelige forskjeller i tjenestetilbud og lokal beskatningsfrihet kan gjøre det vanskelig å innpasse kommunesektoren i det makroøkonomiske opplegget.

Et annet viktig spenningsforhold er knyttet til lokalt selvstyre og det nasjonale ansvar for miljøvernspørsmål. Spenningen knytter seg til hvilke hensyn som begrunner statlig styring eller statlig overprøving i miljøvernspørsmål, nærmere bestemt om statlige organers overprøving av lokale politiske organers beslutninger når det gjelder avveiningen mellom miljøhensyn og f.eks. arbeidsplasser eller utbyggingsmønster i kommunen.

Rettsikkerhetsperspektivet synes også å stå i et spenningsforhold til det lokale selvstyre. Et sentralt spørsmål blir: finnes det en uoverensstemmelse mellom lovhjemlede rettighetskrav, f.eks. retten til nødvendig helsehjelp, og det lokale selvstyre? Det kan hevdes at det lokale selvstyret fører til ulikheter i rettigheter og at dette ikke er forenlig med grunnleggende rettferdighetsoppfatninger. En rettighet skal gjelde uansett og ikke gjøres avhengig av kommunens eller fylkeskommunenes økonomi, hvor man bor i landet eller lokalpolitiske prioriteringer. Samtidig er det ingen tvil om at kommunene, som har fått ansvaret for et omfattende repertoar av velferdsoppgaver, også skal ha et lokalt selvstyre. Satt noe på spissen er det mulig å snakke om en rettighetskonflikt som går på kommunens rett til å styre seg selv, og innbyggerens krav på bestemte rettigheter fastlagt i lov. Spørsmålet blir om hvilken gjennomslagskraft målsettinger knyttet til likhet skal ha i forhold til kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre. Og i forlengelsen av dette, i hvilken utstrekning det er meningsfylt å legge ansvaret for ivaretagelse av tjenesteytende oppgaver hvor slike standardkrav er dominerende, til folkevalgte organer på lokalt og regionalt nivå.

Generelt kan det sies at motsetningen mellom kommunalt selvstyre og nasjonale likhetsmål blir særlig aksentuert i forhold til tanken om at kommunene skal ha frihet i sine disposisjoner, og en viss grad av autonomi i forhold til staten. Hvordan kan idealet om at kommunene må ha frihet til variasjon

kunne forenes med idealet om at folk i ulike distrikter og på ulike steder skal ha et likeverdig tilbud og de samme rettigheter? Dette er en strukturell målkonflikt som ikke har noen enkelt løsning. I Norge står både likhetsidealet og det lokale selvstyret sterkt. Avveiningen av disse hensynene kan derfor ikke fastslås generelt, men må finne sin balanse i forhold til hver enkelt oppgaveområde.

5.4 Formelle og organisatoriske betingelser for oppgavefordelingen

5.4.1 Formelle betingelser

Stortinget og regjeringen fastsetter rammene for organiseringen av offentlig forvaltning, herunder oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, gjennom sin bevilgende, lovgivende og utøvende myndighet. De valgene som gjøres med hensyn til forvaltningens organisering, treffes på grunnlag av hva som fremstår som ønskelig ut fra både en verdivurdering og hensiktsmessighetsvurdering. Spørsmålet om oppgavefordelingen er dermed et grunnleggende politisk spørsmål hvor ulike hensyn og verdier må veies opp mot hverandre i vurderingen av hver enkelt oppgave.

Oppgavefordelingen er resultatet av forskjellige typer beslutninger. For det første kan Stortinget pålegge kommuner og fylkeskommuner bestemte oppgaver eller forby dem å påta seg bestemte oppgaver gjennom lovgivningen. Siden Stortinget fastlegger de økonomiske rammebetingelsene for den offentlige virksomhet, vil Stortinget også i stor grad påvirke aktivitetsnivået og tjenestetilbudet for de oppgaver som er lagt til kommuner og fylkeskommuner.

For det andre vil oppgavefordelingen være basert på påvirkning gjennom andre virkemidler enn lovgivning. Staten kan ikke formelt pålegge kommuner og fylkeskommuner å utføre bestemte oppgaver uten medhold i lov, men sentrale myndigheter vil kunne stimulere kommunene til å utføre bestemte oppgaver f.eks. gjennom øremerking av midler, handlingsplaner og ved å signalisere politiske forventninger. Slike oppgaver har gjerne hjemmel i ulike typer tilskuddsordninger, rundskriv og retningslinjer.

For det tredje vil oppgavefordelingen også være basert på de tiltak som kommunene selv setter i gang. Kommuner og fylkeskommuner er selvstendige juridiske subjekter som, i motsetning til alle andre forvaltningsorganer, har et negativt avgrenset ansvarsområde. Det innebærer at kommunene og fylkeskommunene kan påta seg de oppgaver de selv ønsker så lenge dette ikke er uttrykkelig forbudt ved lov, eller ved at oppgaven ved lov er tillagt andre organer. Opp gjennom årene har denne friheten ført til at kommunene ofte har gått foran staten med hensyn til utbygging av velferdsoppgaver. En hel rekke velferdsoppgaver har vokst frem nedenfra i den forstand at de har hatt et lokalt opphav og senere blitt del av det nasjonale velferdstilbudet. På den bakgrunn kan det være gode grunner for å hevde at bilde av velferdsstaten må suppleres med bildet av *velferdskommunen*; det var i kommunene at ulike tiltak rettet mot innbyggernes velferd først så dagens lys.

Oppgavesammensetningen til kommunene og fylkeskommunene er således basert på et blandingsforhold mellom statlige lovpålegg, statlige forvent-

ninger og aktiviteter de setter i gang på eget initiativ. Fra kommunesektoren er det gjentatte ganger blitt påpekt at dette blandingsforholdet er blitt svært skjevt. Det hevdes at summen av statlige pålegg og forventninger - både gjennom lovgivning og ved andre virkemidler - legger beslag på så store ressurser at lite, eller ingenting, blir igjen til egeninitierte aktiviteter.

5.4.2 Organisasjonelle betingelser

I utgangspunktet er organisasjonsform et virkemiddel for å realisere politiske mål. Men det vil også være slik at innholdet i offentlige tiltak blir påvirket av den organisasjonsform som velges. På den bakgrunn har utvalget funnet det nyttig å se nærmere på hvilke organisasjonsformer og løsninger som står til rådighet, og drøfte hvilke særlige hensyn og verdier disse representerer.

I et moderne velferdssamfunn vil det være klare begrensninger for hvor mange oppgaver som kan legges til sentrale myndigheter. Spørsmålet om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene blir derfor i stor grad et spørsmål om hvilke organisasjonsmodeller de sentrale politiske myndigheter har til rådighet når de flytter ut oppgaver. I faglitteraturen er det vanlig å bruke to begrepspar som utgangspunkt for analytisk å skille mellom ulike organisasjonsmodeller (Naustdalslid 1990). Det første begrepsparet er sontringen mellom funksjonell desentralisering versus territoriell desentralisering.

Gjennom det *funksjonelle* prinsipp for desentralisering vektlegges spesialisering som organisasjonsform. Staten kan velge å opprette egne spesialiserte regionale forvaltningsorganer som er direkte knyttet til statens styringsstruktur fra departement og nedover. Det funksjonelle prinsippet er basert på klare instruksjons- og kontrollinjer og målsettingen er å fremme standardisering av offentlige oppgaver og tjenester på tvers av territoriale enheter.

Det *territorielle* prinsippet for desentralisering vektlegger det geografiske område som bestemmende for lokaliseringen av et offentlig organ. Prinsippet innebærer at oppgaver legges til lokale og regionale organer som har ansvar for et bredt spekter av oppgaver innenfor et avgrenset territorium. Organet har dermed autoritet på generelt grunnlag og ikke på spesialisert grunnlag, slik tilfellet er ved desentralisering i henhold til det funksjonelle prinsippet. Prinsippet uttrykker et romlig perspektiv som ideelt sett vil føre til at offentlig beslutninger og implementering reflekterer geografiske variasjoner.

Det andre begrepsparet dreier seg om hvorvidt oppgaver blir lagt til politiske eller administrative organer. *Politisk desentralisering* forutsetter overføring av oppgaver eller myndighet til lokalpolitiske myndigheter. Det vil si lokale eller regionale styringsorganer der de folkevalgte står til ansvar overfor befolkningen i egen region eller lokalsamfunn.

Administrativ desentralisering innebærer overføring eller delegering av oppgaver fra den sentrale statsforvaltning til geografisk desentraliserte statlige forvaltningsorganer. Dette er organer som har sin kompetanse direkte fra staten og som dermed står til ansvar overfor statens politiske organer. I faglitteraturen er denne typen desentralisering gjerne omtalt som *dekonsentrasjon*.

Oppsummert kan det sies at overføring av oppgaver kan kategoriseres etter fire dimensjoner: funksjonell vs territoriell desentralisering og politisk vs. administrativ desentralisering. Teoretisk gir det fire modeller for organisering, jf. tabell 5.1.

Tabell 5.1: Former for desentralisert organisering (etter Naustdalslid 1990)

	Politisk desentralisering	Administrativ desentralisering
Territoriell desentralisering	1) Folkevalgt lokal/regional områdeforvaltning (Generalistkommunemodellen)	2) Statlig lokal/regional områdeforvaltning (Fylkesmannsmodellen)
Funksjonell desentralisering	3) Folkevalgt lokal/regional sektorforvaltning (Særkommunemodellen)	4) Statlig lokal/regional sektorforvaltning (Etatsmodellen)

Når en oppgave blir lokalisert hos en av disse organisasjonstypene er det samtidig en markering av hvilke hensyn som er viktige å realisere ved selve oppgaveløsningen. Når en oppgave f.eks. legges til kommuner og fylkeskommuner vil det være basert på et premiss om at politisk skjønn, slik det kommer til uttrykk gjennom demokratiske organer, er viktig for løsningen av nettopp denne oppgaven, og at andre hensyn som kanskje peker mot andre organisasjonsmodeller er tillagt mindre vekt.

I Norge har i hovedsak den politiske desentraliseringen falt sammen med den territorielle desentraliseringen, dvs at løsninger med særkommuner i beskjeden grad har vært brukt. I store trekk har også den administrative desentraliseringen og den funksjonelle desentraliseringen falt sammen. Bildet er likevel ikke entydig. I løpet av 1980 - 1990-tallet er en rekke statlige oppgaver lagt til fylkesmannsambetet og fylkesmannen har fått et generelt ansvar for samordning mellom ulike statlige sektoroppgaver som er rettet mot kommunene.

5.4.3 Nærmere om de ulike formene for desentralisering

Generalistkommuner

Generalistkommunen må oppfattes som en viktig betingelse for lokalt selvstyre, ved at de folkevalgte organer har flere oppgaver som de må veie opp mot hverandre og prioritere mellom. Det gjelder både tjenesteytende oppgaver og utviklingsoppgaver over et bredt spekter av sektorer. Ikke alle ønsker og behov som måtte finnes i et lokal samfunn kan oppfylles til enhver tid. Hvilke behov som skal imøtekommes må bli gjenstand for avveininger og prioriteringer som vanskelig kan tenkes gjennomført uten demokratisk forankring i den berørte befolkning. Grunnlaget som generalistkommuneprikket legger for utøvelse av lokalt selvstyre, har vært en hovedbegrunnelse for at det er stor bredde i oppgavene som er ivaretas av kommuner og fylkeskommuner.

For å realisere generalistkommunemodellens egenskaper til å nå frem til gode helhetsløsninger innenfor en lokalpolitisk ramme kreves lokalt handlingsrom, både når det gjelder den enkelte oppgaves omfang og hvordan den løses. Med sterk statlig styring av oppgavene gjennom f.eks. rettighetsfesting eller øremerkede tilskudd blir muligheten for å ivareta helhetlige perspektiver redusert, og dermed vil også modellens egenskaper bli svekket.

Modellen innebærer også fordeler for staten, fordi likeartet kommunesystem over hele landet kan skape grunnlag for en mer rettferdig og samordnet styring, samt en mer effektiv samfunnsutbygging og ressursutnyttelse. For

staten kan alternativet være et kommunesystem som forutsetter betydelig mer bruk av differensierte virkemidler. Differensieringen kan gjelde både oppgavefordeling og de økonomiske og juridiske virkemidlene.

En ulempe ved generalistkommunemodellen kan være at den stiller krav til en viss likhet i forutsetninger mellom kommuner. Med den kommuneinndelingen vi har i Norge i dag, er forutsetningene de ulike kommunene har til å løse de oppgaver de er pålagt, svært forskjellig. Ulikhetene i forutsetninger kan forsterkes fremover ved at kompleksiteten i og kravene til den offentlige oppgaveløsningen stadig øker. Det stilles større krav til kompetanse og spesialisering enn tidligere. Denne utviklingen kan være vanskeligere å møte for små enn for store kommuner.

Selv om kommunene og fylkeskommunene er generalistorgan og slik sett organisert etter et territorielt prinsipp, må det også fremheves at de på ingen måte er fri for funksjonelle trekk. De ulike fagavdelinger i kommunene og fylkeskommunene representerer sektorinteresser, og vil i mange tilfelle ha et sterkere interessefellesskap med statlige sektormyndigheter enn med den administrative og politiske ledelse i kommunen. Aktører med ansvar for sektoroppgaver både i statlig og kommunal forvaltning har en felles interesse av at deres saksfelt blir best mulig ivaretatt. Slike "sektorallianser" på tvers av forvaltningsnivåene kan tenkes å svekke kommunens forutsetninger for å drive helhetlig territoriell styring og samordning.

Særkommuner

Særkommunemodellen innebærer at det opprettes egne forvaltningsenheter rundt hver enkelt funksjon som kommunesektoren ivaretar, istedenfor som i dag at hver kommune har ansvar for et bredt spekter av oppgaver⁹. Det er mulig å utforme et system med særkommuner innenfor den ordinære kommune- og fylkesinndelingen, men også et system som går på tvers av gjeldende inndeling. Overgang til særkommuner vil gi helt nye rammebetingelser for å vurdere hvilken oppgavefordeling som er hensiktsmessig mellom forvaltningsnivåene.

Fordelen med et særkommunesystem er at det kan dannes forvaltningsenheter som skaper bedre samsvar mellom det geografiske nedslagsfeltet til den enkelte offentlige oppgave, og de innbyggerne som faktisk bruker og etter spør akkurat den offentlige oppgaven i det bestemte geografiske området. I den grad det dreier seg om tjenesteproduksjon, gis innbyggerne dermed mulighet til mer direkte å påvirke utformingen av vedkommende oppgave. Et særkommunesystem kan gi grunnlag for høy effektivitet innenfor den enkelte sektor, siden hver sektor kan ha særkommuner tilpasset kostnadsbildet i egen sektor. Det bør gi et godt grunnlag for å utnytte eventuelle stordriftsfordeler.

Ulempene er først og fremst knyttet til at organiseringen av en egen forvaltning rundt hver oppgave, samlet sett vil skape en uoversiktlig og oppsplit-

9. På kommunenivå eksisterte denne type kommuner i årene før og i de nærmeste årene etter krigen. Med opphevelse av sognekommunen i 1950 var det meste av ordningen med særkommuner i Norge avviklet. Med ny bygningslov av 1965 og ny brannlov av 1970, falt også de gjenværende særkommunene bort – nemlig bygningskommuner og brannkommuner. Opprettelsen av særkommuner har ikke vært en del av reformarbeidet overfor kommuneforvaltningen etter 1945.

tet offentlig forvaltning med store samordningsbehov. Med et slikt system vil man miste de positive egenskaper som generalistkommunen representerer, bl.a. det at lokale folkevalgte representanter avveier lokale behov, og prioriterer mellom et vidt spekter av oppgaver. Det at kommunestyret i generalistkommunen har ansvaret for mange velferdsoppgaver, øker betydningen av de lokalpolitiske organene, og gjør lokaldemokratiet enklere å orientere seg i for innbyggerne. I et særkommunesystem vil innbyggerne måtte gjøre sine interesser gjeldende overfor forskjellige politiske organer for hvert enkelt tjenestoområde – organer uten ansvar for å se saker i sammenheng.

En oppsplitting i særkommuner bryter med utviklingsretningen for arbeidet med reformer i lokalforvaltningen de senere årene. Brukertilpasning og samordning har vært viktige elementer i denne utviklingen. Et viktig poeng har vært at brukerne har behov for tjenester som krysser de etats- og organisasjonsenheter som er bygd opp rundt de enkelte oppgaver. Reformene har derfor bl.a. forsøkt å legge til rette for tverrsektorielle løsninger. Det er grunn til å anta at en slik samordning er enklere å gjennomføre når de enkelte oppgaver finnes innenfor rammen av en og samme enhet – generalistkommunen – enn i et system med særkommuner.

Fylkesmannsmodellen

Som organisasjonsmodell kan fylkesmannsambetet ses på som et organ som forsøker å fremme samordning og helhetssyn, og motvirke oppsplitting og sektorisering av forvaltningen. Fylkesmannsambetet har imidlertid en tvetydig rolle både som representant for fagdepartementene (som iht. fylkesmannsinstruksen § 1 har direkte instruksjonsmyndighet overfor fylkesmannen "innen vedkommende departements saksområde") og en samordningsrolle ved at "Fylkesmannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomhet i fylket". På den bakgrunn fremstår fylkesmannsambetet med en viss tvetydighet, med innslag av både det territorielle og funksjonelle organiseringsprinsipp.

Når oppgaver og myndighet blir delegert til fylkesmannen eller statlige etater underlagt fylkesmannen, skal det likevel understrekes at det først og fremst skjer under hensyn til, og mål om, en territoriell samordning av statlige oppgaver. Samordningsbehovet dreier seg først og fremst om statlig politikk rettet mot kommunesektoren. Samling av statlige forvaltningsorganer som har kommunerettede oppgaver i fylkesmannsambetet forutsettes å gi god mulighet for en helhetlig oppfølging av kommunene. Fylkesmannen skal både sørge for at beslutninger i de ulike sektorer henger logisk sammen og ikke står i motstrid til hverandre, og påse at pålegg og føringer fra de ulike sektorene er tilpasset kommunenes økonomi.

Samordning med andre sektorer kan være nødvendig for den enkelte sektors måloppnåelse. På den bakgrunn er tverrsektorielle arbeidsmåter ofte nødvendig for å nå frem til ønskede resultater. Med den organisatoriske koblingen mellom forskjellige sektorer som fylkesmannsambetet representerer, er denne modellen godt egnet for å legge til rette for samarbeid og samspill på tvers av forvaltningsområder. Det skal likevel tilføyes at slike tverrsektorielle gevinster også kan oppnås på andre måter enn ved organisatorisk integrering i fylkesmannsambetet.

På den andre side kan fylkesmannsembetets karakter av å være både samordnings- og sektororgan gi opphav til spenninger som, fra ulike ståsteder, kan oppleves å være uheldige. Fra et sektorsynspunkt kan det spørres om fylkesmannen med sine fagavdelinger er i stand til å fylle rollen som et slagkraftig gjennomføringsorgan i tilstrekkelig grad, eller om andre oppgaver og hensyn fører til at sektorkrav modereres på en uheldig måte, eller til og med "samordnes bort". På den andre siden kan det også være en fare for at sektorhensyn får for stort gjennomslag i forhold til de helhetlige løsninger. Når oppgaver legges til fylkesmannsembetet må derfor eventuelle gevinster ved samordning i form av synergieffekter, oversikt og helhetssyn veies opp mot eventuelle kostnader i form av svekket gjennomslag for sektorspesifikke interesser.

For en nærmere behandling av regional statsforvaltning generelt og fylkesmannens samordningsrolle spesielt vises til kapittel 7.

Etatsmodellen

Denne modellen innebærer at sentrale statlige myndigheter legger oppgaver eller myndighet på et spesialisert område, dvs. konkrete funksjoner, til et regionalt eller lokalt organ som har dette som sin avgrensede oppgave. Tanken bak denne modellen er at enkelte politikkområder gjør krav på selvstendighet, kompetanse og ekspertise for å sikre gjennomslag for områdets særlige interesser og verdier. Jo "renere" sektor, desto enklere å fremme og stå for faste sektorinteresser. Med klare linjer fra nasjonalt nivå til lokalt nivå og et enhetlig faglig miljø, vil det være gode forutsetninger for effektiv iverksettelse av sektorpolitikk.

Svakheten ved denne modellen er at den kan føre til fragmentering av offentlig virksomhet, og tap av nødvendig helhetssyn og oversikt. Sektorisering er kjennetegnet av at de ulike virksomheter i liten grad er koordinert, og at strukturer, systemer og praksis er rettet mot sektorenes egne mål og ambisjoner. I en kompleks forvaltning vil imidlertid en rekke sektorområder stå i et gjensidig påvirkningsforhold. Påvirkningsforholdet kan ha positivt fortegn i den forstand at den legger til rette for bedre løsninger enn det den enkelte sektor vil nå frem til alene (synergieffekter), men påvirkningen kan også være negativ ved at en sektors virksomhet skaper problemer innenfor andre sektorer. I denne situasjonen vil mangel på samordning og samhandling dels føre til at potensielle samordningsgevinster ikke blir realisert, og dels at det vil oppstå en rekke problemer som resultat av tverrsektoriell påvirkning. Med andre ord kan en sterk sektorrasjonalitet tenkes å utgjøre en samfunnsmessig irrasjonalitet.

En sektorisert statsforvaltning på regionalt og lokalt nivå kan være problematisk fra flere synsvinkler. For sentrale myndigheter kan sektorisering bli et hinder for at nasjonal politikk og overordnede nasjonale prioriteringer skal få gjennomslag. For kommunene, som er målgruppe for flere regionale statsetaters virksomhet, vil en sektorisert statsforvaltning være vanskelig å forholde seg til bl.a. ved at statlige krav fra ulike sektororgan trekker i ulike retninger. For befolkningen og brukerne kan den sektoriserte forvaltning med alle sine organisatoriske enheter virke lite oversiktlig og tilgjengelig. Hensy-

net til brukerne ved utformingen av offentlige tjenester tilsier en mest mulig enhetlig og oversiktlig forvaltning.

5.5 Utvalgets retningslinjer for oppgavefordelingen

I den prinsipielle diskusjonen foran har utvalget lagt vekt på at oppgave- og ansvarsfordelingen bør være slik at den tar vare på viktige elementer ved vårt styresett. Hensynet til et levende lokalt folkestyre, hensynet til likeverdige tjenester, hensynet til en effektiv oppgaveløsning, hensynet til brukertilpasning, og hensynet til den enkeltes rettssikkerhet, er etter utvalgets oppfatning helt sentrale i så måte. I det følgende vil utvalget formulere retningslinjer for fordelingen av ansvar og oppgaver mellom forvaltningsnivåene som søker å ivareta disse hensynene og verdiene på en mer konkret og operasjonell måte.

Retningslinjene skal, sammenholdt med utviklingstrekkene beskrevet i kapittel 6, være utgangspunkt for å evaluere dagens oppgavefordeling og være utgangspunkt for forslag om endringer i oppgavefordelingen.

Det er grunn til å understreke at slike retningslinjer vil ha en generell karakter og at de ikke vil gi entydige og presise svar på hvilket nivå oppgaver skal plasseres og hvilket organ som skal ha ansvar. Det vil være en rekke problemstillinger av mer konkret og praktisk art som prinsipielt formulerte retningslinjer ikke vil fange opp.

Retningslinjene må ses i sammenheng med hverandre. Samlet skal de ivareta verdiene som utvalget har lagt til grunn at oppgave og ansvarsfordelingen skal fremme. Helhetlige vurderinger av oppgavefordeling kan derfor ikke skje med utgangspunkt i én retningslinje, men gjennom avveining mellom alle (relevante) retningslinjer. Det innebærer at verdiene som de ulike retningslinjene er uttrykk for, vil måtte vurderes opp mot hverandre og gis ulik prioritet i konkrete sammenhenger. Utvalget er av den oppfatning at det ikke er mulig å utrede seg frem til et "riktig" balansepunkt mellom de ulike verdiene - det må gjøres valg som i sin karakter er av politisk art. Svaret på hvordan de ulike verdier og hensyn blir vektlagt og avveid, vil med andre ord bare kunne gis gjennom den konkrete fordelingen av oppgaver og ansvar.

Utvalget vil likevel understreke at hensynet til deltakelse og demokrati veier tungt når retningslinjene for oppgavefordelingen formuleres. Utvalget mener at et levende lokaldemokrati i vid forstand er en grunnpilar i vårt samfunn. Det er i dag klare tegn på at lokaldemokratiet er under press, bl.a. fordi det reises spørsmål om hvilken reell beslutningsmyndighet lokale organer har. Utvalget ser fordeling av oppgaver og ansvar mellom stat, kommuner og fylkeskommuner, som et viktig instrument for å gi lokaldemokratiet et reelt innhold, og dermed forsvare og styrke dette viktige elementet i vårt styresett.

Beslutninger om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene kan ta utgangspunkt i fire typer vurderinger:

1. Nivåplassering
2. Oppgavenes karakter
3. Form for organisering
4. Ansvarsfordeling

Den første typen vurdering dreier seg om på hvilket geografisk nivå en oppgave vil bli mest hensiktsmessig løst. På nasjonalt nivå, på regionalt nivå eller på lokalt nivå? Den andre vurderingen er om oppgavens karakter tilsier at den skal være gjenstand for direkte politisk styring, eller om en faglig administrativ behandling er mest hensiktsmessig. Den tredje typen vurdering gjelder spørsmålet om behov for spesialisering versus integrering av oppgaven med andre politikkområder - om oppgaven skal organiseres ut fra en sektor eller samordningsløsning. En samlet vurdering av de tre første momentene kan peke i retning av å plassere ansvaret for en oppgave på et bestemt nivå og til et bestemt organ, f.eks. til fylkeskommunen. Ansvarsdiskusjonen vil handle om hvilket innhold ansvaret skal ha. Dreier det seg om et planleggingsansvar, et iverksettingsansvar, et finansiseringsansvar og/eller et kontroll- og tilsynsansvar?

5.5.1 Nivåplassering

To forhold er viktige ved vurderingen av hvilket nivå (lokalt, regionalt, sentralt) som skal ha ansvaret for en offentlig oppgave. For det første; hvem berøres av oppgaven og hvem er målgruppe for oppgaveløsningen? For det andre; hva er det økonomiske og faglige omfanget av oppgaven?

Utvalget mener at hensynet til nærhet til de som er berørt av oppgavene bør være avgjørende for vurderingen, og vil nedfelle dette i følgende retningslinje:

Retningslinje 1

Oppgaver bør legges på lavest mulige effektive nivå

Retningslinje 1 tilsier at oppgaver som er rettet mot den enkelte innbygger som hovedregel bør legges til det offentlige organ som er tettest på innbyggerne. Nærhet mellom forvaltningen og innbyggerne er viktig for å legge til rette for at brukere og potensielle brukere av offentlige tiltak enkelt kan komme i kontakt med forvaltningen og oppnå tilgang til goder som det offentlige fordeler. Betydningen av nærhet og kontakt kan også bidra til å motvirke opplevelsen av fremmedgjøring og maktesløshet som mange kan føle stilt overfor en kompleks offentlig forvaltning. Innenfor rammen av dagens organisering vil retningslinje 1 innebære at offentlige oppgaver bør legges til det lokale nivå, enten til kommunene eller til lokal statsforvaltning.

Formuleringen "lavest mulig effektive nivå" indikerer imidlertid at idealet om tettest mulig på innbyggerne må avveies mot hensynet til effektivitet. Isolert sett vil effektivitetshensynet tilsi at oppgaver bør legges på det nivå eller organ som gir mest mulig samfunnsøkonomisk effektivitet. Samfunnsøkonomisk effektivitet handler om best mulig utnyttelse av knappe ressurser. Dels dreier det seg om at prioriteringen og utformingen av tjenester skal samsvare best mulig med folks behov og ønsker (prioriteringseffektivitet), og dels at produksjonen av tjenester skal skje til lavest mulig kostnad (kostnadseffektivitet). I forhold til å skreddersy det samlede offentlige tjenestetilbudet til innbyggernes ønsker vil nærhetshensynet og effektivitetshensynet ofte falle sammen. Hensynet til en mest mulig effektiv produksjon av tjenester kan imidlertid gå på tvers av hensynet til nærhet. Stordriftsfordeler har tradisjonelt vært det viktigste argumentet for større enheter. Store enheter kan produsere billigere tjenester ved å utnytte fordeler ved produksjon i større skala.

Sentralt for avveiningen mellom nærhet og effektivitet vil være de offentlige organers økonomiske og faglige forutsetninger for å løse oppgavene, og samsvaret mellom en oppgaves geografiske nedslagsfelt og avgrensingen av det geografiske ansvarsområdet til den aktuelle myndighet.

Når det gjelder det økonomiske omfanget av en oppgave innebærer retningslinjen at det må være en tett sammenheng mellom det økonomiske omfanget av en oppgave og den økonomiske yteevnen til det organ som skal løse oppgaven. Oppgaver som er så kostnadskrevene at de offentlige myndigheter på laveste nivå ikke har økonomisk grunnlag for å finansiere virksomheten alene bør legges på et høyere nivå. Det samme resonnementet kan gjøres gjeldende for faglige hensyn. Oppgaver som stiller så store krav til faglig ekspertise at den vanskelig kan tilveiebringes på lokalt nivå bør legges på et nivå som har forutsetninger og kapasitet for å bygge opp det fagmiljø og den spesialkompetanse som er nødvendig for oppgaveløsningen. Retningslinjen uttrykker dermed en dobbelthet; oppgaver skal plasseres på lavest mulig, men tilstrekkelig høyt nivå.

Argumentene om økonomisk og faglig bæreevne må imidlertid ses i lys av mulighetene for fristilling av offentlig virksomhet. Selv om en kommune av ressursmessige årsaker ikke er velegnet til å ivareta selve driften/produksjonen av en oppgave, utelukker ikke det nødvendigvis at kommunen kan ivareta det politiske ansvaret for oppgaven. Kommunen kan fatte beslutninger om kvaliteten og omfanget på tjenestene og derigjennom foreta tilpasninger til lokale behov, mens selve oppgaveløsningen/produksjonen kan utføres av andre aktører.

Kommunens rolle vil bli å bestille tjenester i et marked av tilbydere samt sørge for finansiering. I en situasjon hvor store deler av driftsansvaret for oppgaveløsningen kan settes ut, vil argumentene om faglig og økonomisk bæreevne dermed være knyttet til om myndighetene på et gitt nivå har forutsetningene for å ivareta bestillerfunksjonen. Når det gjelder i hvilken grad fristilling og/eller konkurranseutsetting skal tillegges vekt ved vurdering av oppgave- og ansvarsfordelingen viser utvalget til drøftingen i kapittel 4.

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

På bakgrunn av denne forståelsen kan det settes opp noen grovmaskede regler for nivåplasseringen av oppgaver:

- a) Oppgaver som er rettet mot den enkelte innbygger (tjenesteytende oppgaver) bør som hovedregel løses på lokalt nivå. I prinsippet vil det innebære at oppgaver enten legges til kommunene eller til statlige lokalkontorer, avhengig av oppgavens karakter.
- b) Hvis en offentlig oppgave angår, eller har virkninger for, flere kommuner, et helt fylke eller et publikum (næringsliv, organisasjoner etc.) med en utbredelse større enn en enkelt kommune, bør oppgaven løses på regionalt nivå. Videre bør oppgaver der oppgaveløsningen gjør krav på så store

faglige og økonomiske ressurser at de ikke kan ivaretas på en hensiktsmessig måte av den enkelte kommune, løses på regionalt nivå. I prinsippet vil det innebære at slike oppgaver enten ivaretas av fylkeskommunen/folkevalgt regional organ, statlig regionalforvaltning, eller gjennom interkommunalt samarbeid.

- c) Oppgaver som har et nedslagsfelt større enn et fylke, eller som omfatter nasjonen som helhet (riksdekkende) bør løses på det sentrale nivå. I prinsippet vil det innebære at oppgaver legges til større enheter enn fylkene dvs. til større regionale enheter eller til sentralt nivå.

Retningslinjen fokuserer på den geografiske dimensjonen. Oppgaveløsningen skal skje i geografisk nærhet til brukerne. Ut fra denne synsvinkelen innebærer retningslinje 1 at en oppgave både kan være et statlig ansvar og et lokalpolitisk ansvar. Rent geografisk er nærheten til de berørte den samme om det er statlig organ på lokalt eller regionalt nivå som har ansvaret eller om det er et selvstyreorgan. På den andre side er det viktig å poengtere at nærhetshensynet vanligvis oppfattes som et viktig demokratisk prinsipp og som et argument for lokalt selvstyre. I den sammenhengen er det den politiske nærheten som fokuseres. Politisk nærhet kan defineres som et prinsipp om å la de som er berørt av en politisk beslutning få så stor innflytelse over beslutningen som mulig. Det innebærer at beslutninger om innholdet i og omfanget av offentlig tjenesteyting fattes lokalt av politikere som er valgt av og står til ansvar for innbyggerne i lokalområdet. Den politiske nærhet og kontakt mellom politiske myndigheter og innbyggerne legger dermed til rette for en best mulig tilpasning av oppgavene til lokale ønsker og behov.

5.5.2 Lokalpolitisk eller statlig oppgaveløsning?

Gitt at nivådiskusjonen tilsier at en oppgave bør desentraliseres til regionalt eller lokalt nivå blir det neste spørsmålet om oppgaven skal løses av et lokalpolitisk organ eller av lokale statlige organer. Spørsmålet må besvares dels med utgangspunkt i hvilke egenskaper de to behandlingsmåtene representerer og dels ved å vurdere kjennetegn ved oppgavene.

Som påpekt over er en vesentlig begrunnelse for å legge oppgaver på lavest mulige effektive nivå å la berørte innbyggere få størst mulig innflytelse på hvordan oppgaver skal løses. Velgerinnflytelsen og den demokratiske kontrollen er mest effektiv på lokalplanet, og det kan tale for å legge flest mulig oppgaver til kommuner eller fylkeskommuner. Lokale og regionale hensyn kan også ivaretas av statlige myndigheter på disse nivå, men beslutningene vil ikke være underlagt lokalpolitisk kontroll og forankring. De statlige myndigheter på lokalt og regionalt nivå er ansvarlige overfor overordnet myndighet og henter sin legitimitet fra regjeringen og Stortinget. De står ikke direkte politisk ansvarlig overfor innbyggerne i det enkelte lokalsamfunn, slik fylkes- og kommunepolitikerne gjør.

Det lokale selvstyret står for mangfold og ulikhet i løsninger med hensyn til offentlige oppgaver. I en enhetsstat setter imidlertid sentrale politiske myndigheter mål for de fleste samfunnsoppgaver, også de som er lagt til kommunesektoren. Det forutsettes fra sentrale myndigheter at variasjonen i løsninger og resultater i kommuner og fylkeskommuner er forenlige med de nasjonale mål som er satt for virksomheten. Men da må også de nasjonale mål for

de ulike samfunnsoppgaver utformes på en måte som tillater lokalpolitisk og regionalpolitisk skjønnsutøvelse og tilpasning i oppgaveløsningen. Hvis ikke det eksisterer et handlingsrom for lokale myndigheter i oppgaveløsningen vil logikken i den lokale prioriteringsprosess forsvinne og begrunnelsen for å legge oppgaven til lokalpolitiske organer falle bort.

Utvalget mener at det demokratiske prinsippet om at innbyggerne skal ha størst mulig innflytelse på egen hverdag, tilsier at oppgaver som gjør krav på lokale eller regionale tilpasninger, avveininger og prioriteringer bør underlegges lokalpolitisk styring, og dermed legges til et folkevalgt organ.

Retningslinje 2

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

Retningslinjen krever en klargjøring av hva som menes med lokalpolitisk skjønn til forskjell fra administrativt eller faglig skjønn. Det finnes en rekke definisjoner av hva som er politikk, og hva som kjennetegner politikken som fenomen. En allmenn forståelse er likevel at politikk dreier seg om fordelingen av goder og verdier i samfunnet. Hva som er en riktig fordeling av goder og byrder og hvilke verdier man vil styre utviklingen i samfunnet etter, er det uenighet om. Og tilsvarende, hva som er ønskelig kvalitet på, omfang av og innhold i oppgaveløsningen i det enkelte lokalsamfunn eller region finnes det ikke fasitsvar på. Det vil variere etter innbyggernes oppfatninger og de lokale forutsetninger og behov. Politikk og det å utøve politisk skjønn er å foreta avveininger, prioriteringer mellom ulike legitime mål og interesser for derigjennom å nå frem til et resultat som et flertall kan stille seg bak.

Hvis politikken utgangspunkt dreier seg om valg av verdier og mål for samfunnsutviklingen, dreier administrasjon seg om å finne de beste midlene for å iverksette de politiske vedtakene. Skjønnen som er involvert her er av faglig karakter og basert på formell utdanning og spesialisert praksis, og skal ideelt sett danne grunnlaget for en nøytral og best mulig realisering av politiske beslutninger.

På bakgrunn av skillet mellom politisk og administrativt skjønn kan det trekkes opp et skille mellom "politiske" og "teknisk administrative oppgaver". En forståelse av dette skillet kan være at en oppgave er politisk når det finnes uenighet om hvordan saken skal håndteres, eller det er ulik oppfatning av saken. Uenigheten om saken kan gå på om man skal utføre oppgaven, i hvilket omfang oppgaven skal utføres, med hvilken kvalitet og kostnad oppgaven skal gjennomføres og hvordan den skal gjennomføres. En sak kan sies å være administrativ hvis det er enighet om alle disse forholdene og beslutningene har preg av å være tekniske, regelstyrte og rutinemessige.

Selv om det teoretisk lar seg gjøre å trekke opp et skille mellom politiske saker som krever politisk skjønn og administrative saker som krever administrativt faglig skjønn vil dette skillet ofte være uklart i praksis. Det faglige skjønnen kan sjelden utøves isolert fra politiske vurderinger, og politiske beslutninger er også basert på faglige resonnementer. De fleste oppgaver er kjennetegnet av en kombinasjon av fag, administrasjon og politikk. En del av en beslutning kan således være rutinisert, mens noe kan være avveining og nytenkning. Dette blandingsforholdet vil variere fra sak til sak, og vil i tillegg kunne endre seg over tid. En oppgave kan således gå fra i hovedsak være

administrativ til å være politisk, og omvendt. Kunnskap utvikles stadig og de færreste oppgaver eller saksområder kan gis en endelig plassering som rent politiske eller rent faglige.

Det er altså ikke uproblematisk å bruke skjønnsbegrepet som kriterium for å vurdere om oppgaver skal legges til lokalpolitiske organer eller til statlige organer. Etter utvalgets syn vil likevel skillet mellom politisk skjønn og administrativt skjønn gi grunnlag for en grovvurdering og samtidig åpne for pragmatiske løsninger i konkrete sammenhenger. En slik grovvurdering kan være at i de oppgaver hvor innslaget av politisk skjønn er fremtredende og nødvendig for å få til en god tilpasning til lokale forhold og oppfatninger, er det naturlig å legge oppgaven til lokalpolitiske organer. I de tilfeller hvor innholdet i oppgavene er fastlagt sentralt, og ikke skal variere lokalt, kan standardisering oppnås gjennom å legge oppgavene til lokal statsforvaltning.

Det kan pekes på to hovedgrupper oppgaver hvor bruken av lokalpolitisk skjønn er ansett som viktig for å få en god oppgaveløsning. Den første gruppen oppgaver omfatter velferdsoppgaver som retter seg direkte mot innbyggerne, som f.eks. skoler, omsorgsoppgaver, helseoppgaver med mer. Ved lokalpolitisk behandling av disse oppgavene får man en tilpasning av tjenestetilbudet som er i tråd med innbyggernes ønsker og det enkelte lokalsamfunns behov. Det forutsetter imidlertid at kommuner og fylkeskommuner har et handlingsrom og en prioriteringsfrihet som gjør det mulig å tilpasse oppgaveløsningen til lokale forutsetninger, ønsker og behov. Jo sterkere innholdet og omfanget av en oppgave er regulert av statlig definerte normer og krav jo svakere blir begrunnelsen for å legge oppgaven til kommuner og fylkeskommuner. Den andre gruppen oppgaver dreier seg om utviklingsoppgaver. Utvikling dreier seg om målformulering og prioritering mellom ulike sektorer og områder, om utbygging og bruk av fysisk areal. Dette er i sitt vesen politiske funksjoner.

På områder der nasjonale mål gir så sterke signaler om standardisering, likhet og rettigheter at det ikke er rom for lokale og regionale tilpasninger vil det i utgangspunktet være mer naturlig å legge de aktuelle oppgavene til statlige organer enn å legge dem til kommuneforvaltningen. Det kan dreie seg om direkte tjenesteyting overfor innbyggerne hvor innholdet i tjenestene er ensartet på tvers av geografiske områder som f.eks. trygdeutbetalinger. Det kan også dreie seg om å kontrollere at innbyggerne får innfridd de rettigheter de etter lov har krav på, eller at tjenesteytingen holder den standard som sentrale myndigheter har fastsatt. Utvalget vil legge til grunn følgende retningslinje for oppgaver som bør legges til det statlige nivå.

Retningslinje 3

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

Andre oppgaver og funksjoner som tilsier statlig ansvar er oppgaver som er av en slik karakter at de gjør krav på enhetlig styring og sentrale beslutninger. Det er oppgaver som ikke lar seg overføre til et mangfold av beslutningsenheter. Oppgaver som militært forsvar, sikkerhetspolitikk og utenrikspolitikk er av en slik karakter. Selv om oppgavene gjør krav på sentral behandling vil det likevel i mange tilfeller være nødvendig å legge vesentlige deler av virksomheten til regionalt og lokalt nivå. Men i forbindelse med disse oppgavene

vil eventuelle lokale oppfatninger være underordnet de nasjonale mål og interesser som sentrale politiske myndigheter fastsetter. En annen gruppe oppgaver det er sterke argumenter for statlig ansvar, men som likevel har en desentralisert organisasjon gjelder rettsvesenet. Virksomheten til politi, påtalemyndighet og domstoler er av en karakter som ikke gir rom for lokale variasjoner og tilpasninger. Tvert om utgjør de eksempler på områder hvor likebehandling er av avgjørende betydning for den enkeltes rettssikkerhet.

En siste gruppe oppgaver som det er mest hensiktsmessig å legge til det statlige nivå er oppgaver som krever oversyn over hele landet for å få gode løsninger, som f.eks. riksdekkende infrastruktur innenfor områder samferdsel og kommunikasjon. Dette er oppgaver som gjør krav på behandling av organer med nasjonal rekkevidde, hvilket per definisjon utelukker kommuner og fylkeskommuner som hver for seg virker innenfor en begrenset del av landet.

Retningslinje 4

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

5.5.3 Samordning eller sektorløsning?

Den tredje typen spørsmål som må stilles er om oppgaver skal organiseres sektorvis eller om de bør integreres med andre politikkområder. Sektororganisering gir muligheter for uavhengighet og gjennomslag for faglige hensyn og sektorens egne prioriteringer. Faren er at gode helhetsløsninger går tapt og at forvaltningen blir fragmentert og uoversiktlig. Resultatet kan bli en sektorisering av forvaltningen som ingen er tjent med. Argumenter som taler for samordningsløsningen er at de færreste samfunnsoppgaver kan ses og behandles isolert fra andre oppgaver. Hensynet til helhetlige løsninger taler derfor for at oppgaver samles under ett myndighetsorgan. Samling av oppgaver som er relaterte eller avhengige av hverandre i samme formelle enhet vil også være effektivt fordi kommunikasjons- og koordineringskostnader minimaliseres. Ved samordnings- og avveiningsprosesser er det imidlertid alltid en fare for at spesifikke, men vesentlige samfunnsinteresser og faglige hensyn kan bli "samordnet bort".

Utvalget vil fremheve at det er viktig at organisasjonsløsninger bidrar til å dempe sektoriseringen av offentlig forvaltning og realisere synergieffekter gjennom helhetsløsninger på tvers av fag og sektorer.

Retningslinje 5

Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan

Når det gjelder desentralisering av oppgaver vil spørsmålet om en oppgave skal organisatorisk integreres med andre oppgaver eller om den skal organiseres på sektorbasis først og fremst være relevant for statlige oppgaver. Overføring av oppgaver til kommunene eller til fylkeskommunen er per definisjon valg av en samordningsløsning. Prinsippet om generalistkommuner er nettopp å sikre en samordnende avveining av ulike politiske og samfunnsmessige hensyn og interesser i det lokalsamfunn eller region folk bor. På den statlige siden er valget derimot relevant, i alle fall på regionalt nivå. Her vil fylkes-

mannsembetet representere en samordningsløsning mens regionale etatskontorer vil representere sektorløsningen.

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

Utvalget vil understreke at en oversiktlig organisering er viktig fra et brukersynspunkt og vil bidra til å forsterke og befeste legitimiteten til offentlig forvaltning.

Retningslinje 6

Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan

5.5.4 Ansvarsfordeling

Som påpekt i kapittel 4 vil det ofte være problematisk å knytte ansvaret for alle aspekter ved oppgaveløsningen til et bestemt myndighetsorgan. Med hensyn til oppgavefordelingen/oppgaveløsningen kan ansvarsbegrepet knyttes til flere dimensjoner. Dels dreier ansvaret seg om å produsere eller frembringe tjenestene, dels dreier det seg om å finansiere dem, og dels dreier ansvaret seg om å kontrollere at oppgaven blir løst etter den kvalitet og standard som lov og regelverk fastsetter. I lokalforvaltningen er det i stor utstrekning kommunene og fylkeskommunene som har produksjonsansvaret mens finansieringsansvaret deles mellom kommune og stat (og i noen tilfeller er også private med i finansieringen gjennom egenandeler og avgifter). Kontrolloppgavene har i hovedsak vært lagt til statlige organer.

Det er utvalgets oppfatning at det må være mulig å avgrense og adressere et klart ansvar for utførelsen av offentlige oppgaver. Utvalget vil i den forbindelse særlig fremheve at det må være en tett sammenheng mellom beslutningskompetanse og økonomisk ansvar. Den myndighet som er tillagt kompetanse til å treffe beslutninger om innholdet og omfanget av en offentlig oppgave må også ha ansvar for å finansiere de utgiftsmessige konsekvenser som beslutningene har. Utvalgets syvende - og siste - retningslinje for oppgave- og ansvarsfordelingen er derfor det finansielle ansvarsprinsipp.

Retningslinje 7

Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen

Prinsippet har som formål å fremme ansvarlighet i ressursdisponeringen og forhindre at det oppstår uklarhet om hvem som skal "betale regningen" for offentlig oppgaveløsning.

Det må understrekes at det finansielle ansvarsprinsipp forutsetter at en myndighet som er tillagt ansvar for en oppgave også gis makt og innflytelse til å utøve dette ansvaret. Det må innebære at myndigheten kan foreta selvstendige valg i forhold til hvordan oppgaven skal løses. Dersom et slikt handlingssrom ikke eksisterer og oppgaveløsningen skjer etter klart definerte stan-

darder og retningslinjer kan heller ikke den aktuelle myndighet holdes ansvarlig for finansieringen av oppgaven. Ansvarsprinsippet tilsier derfor at de utgifter som blir pålagt en myndighet må stå i et rimelig forhold til den innflytelse den har på beslutningene.

Kapittel 6

Trender i samfunnsutviklingen

6.1 Innledning

Utvalgets utgangspunkt for å vurdere dagens oppgavefordeling og for å foreslå endringer i denne, er de verdier og hensyn som er beskrevet og drøftet i kapittel 5. Utvalget ser på oppgavefordeling som et verktøy for å realisere sentrale verdier som demokrati, likhet, effektivitet, rettssikkerhet, brukervennlighet og en bærekraftig utvikling.

Hvordan oppgavefordelingen skal være for best mulig å støtte opp under disse verdiene, vil være avhengig av de omgivelser forvaltningen skal arbeide i. Omgivelsene, både nasjonalt og internasjonalt, er i rask endring. Usikkerheten om hvilken retning utviklingen går kan på mange områder være stor. En vurdering av dagens oppgavefordeling og forslag til reformer må likevel så godt som mulig ta hensyn til hva en tror om samfunnsutviklingen fremover. I kapitlet identifiseres og beskrives samfunnsmessige utviklingstrekk eller -trender innenfor noen sentrale områder som, etter utvalgets oppfatning, vil påvirke og legge føringer for organiseringen av offentlig forvaltning i årene fremover.

Utvalget har ingen presis definisjon av begrepet utviklingstrekk eller -trend. De områder som er trukket frem, kan imidlertid sies å være karakterisert av at de bare i begrenset grad kan påvirkes gjennom politiske beslutninger, eller de er resultat av politiske endringsprosesser med bred oppslutning.

Utviklingstrekk på følgende 12 områder drøftes:

- Demografisk utvikling og offentlig økonomi
- Næringsstruktur, sysselsetting og bosettingsmønster
- Utdanning
- Familie-, samlivs- og husholdningsmønstre
- Informasjonsteknologi
- Infrastruktur og kommunikasjon
- Internasjonalisering, europeisering og regionalisering
- Oppgavens innhold og forvaltningens kompetanse
- Organisering av oppgaveløsningen
- Innbyggernes forventninger og roller
- Rettighetssamfunnet
- Krav til informasjon, kvalitet og valgfrihet

Til slutt i kapitlet sammenfattes de mest sentrale og tydelige utviklingstrekkene og deres mulige betydning for oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Sammen med de verdier og hensyn som utvalget legger til grunn for oppgavefordelingen (kapittel 5), utvalgets evaluering av fylkeskommunen (kapittel 8) og dagens oppgavefordeling (kapittel 9), vil trendene i sam-

funnsutviklingen inngå som ett premiss for utvalgets samlede vurderinger og tilrådinger.

6.2 Demografisk utvikling og offentlig økonomi

Inntektene fra oljevirkksomheten gjør at Norge har en sterk offentlig økonomi med betydelige overskudd på statsbudsjettet. På lang sikt er det imidlertid betydelige utfordringer knyttet til balansen i offentlig økonomi.

Endringer i befolkningens sammensetning vil føre til sterkt økte offentlige utgifter til pensjoner og til pleie og omsorg. Antallet alders- og uførepensjonister vil kunne øke med 65 prosent fra 1995 til 2050. Samtidig vil veksten i antall personer i yrkesaktiv alder flate ut. Uten vesentlige endringer i netto innvandring vil forholdstallet mellom antall yrkesaktive og pensjonister reduseres sterkt. Under gitte forutsetninger vil statens utgifter til alders- og uførepensjon kunne øke fra om lag 8 prosent i dag til rundt 17 prosent i 2050.

For å opprettholde samme nivå på tjenestene som i 1997, må kommunesektorens andel av sysselsettingen øke med i underkant av en prosentenheter frem til 2010. Om en tar hensyn til vedtatte reformer vil kommunesektorens andel av arbeidsstyrken øke med om lag to prosentenheter. Dette tilsvarer 85 000 årsverk. Det er i beregningene lagt til grunn uendrede teknologiske forutsetninger og uendret effektivitet.

De store petroleumsinntektene gjør at Norge har et bedre statsfinansielt utgangspunkt enn de fleste andre vestlige land med en tilsvarende befolkning-utvikling, til å møte disse utfordringene. Den begrensede veksten i arbeidsstyrken, og de innenlandske etterspørselseffektene på kostnader og konkurranseevne av å ta i bruk oljeinntektene, innebærer likevel at det handlingsrom en har til å løse utfordringene er begrenset. I St.meld. nr. 4 (1996-97) *Langtidsprogrammet 1998-2001* er det i det langsiktige beregningsmessige basisalternativet vist at det er rom for en vekst i den samlede offentlige ressursbruken som omtrent svarer til en opprettholdelse av dagens standard og dekningsgrad på kommunale tjenester innenfor utdanning, helse og omsorg. Dette innebærer at økt innsats på prioriterte områder i det alt vesentlige må dekkes inn ved omprioriteringer, økt effektivisering eller økt bruk-erfinansiering.

Selv om petroleumsinntektene vil være betydelige i mange år fremover og gi mulighet til å bygge opp en betydelig finanskapital på det offentliges hånd til å møte fremtidige utgiftsbehov, vil likevel den statsfinansielle situasjon på sikt sette begrensninger på handlingsrommet innen offentlig sektor. I Nasjonalbudsjettet for 1999 er det vist hvordan fallende petroleumsinntekter og stigende pensjonsutgifter etter hvert vil føre til at dagens overskudd på statsbudsjettet blir snudd til underskudd.

Det er all grunn til å tro at hovedlinjene i den demografiske utviklingen og hensynet til balansen i økonomien vil sette store krav til gode prioriteringsmekanismer og til kontinuerlig effektiviserings- og forenklingsarbeid i den offentlige sektor i årene fremover.

6.3 Næringsstruktur, sysselsetting og bosettingsmønster

Det har skjedd store endringer i næringsstrukturen de siste tiårene. Sysselsettingen i primærnæringene, industrien og bygge- og anleggsvirksomheten har gått ned. Samtidig har sysselsettingen økt kraftig i tjenesteytende næringer, både i privat, men særlig innenfor offentlig virksomhet. I 1980 utgjorde antallet årsverk i offentlig forvaltning 22 prosent av alle årsverk. I 1996 var andelen økt til 29 prosent.

Kvinnenes deltakelse i yrkeslivet har økt sterkt. I 1996 var i følge Statistisk sentralbyrå, 46 prosent av alle sysselsatte personer kvinner, mot 34 prosent i 1972. Tall fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) viser at kjønnsfordelingen blant de sysselsatte i kommunal, statlig og privat sektor er svært forskjellig. Mens kvinneandelen er 76 prosent i kommuner og fylkeskommuner, er den 42 prosent i statlig sektor og 38 prosent i privat sektor. Særlig i de mindre kommunene er andelen sysselsatte kvinner i kommunal virksomhet høy. Mens 29 prosent av sysselsatte kvinner arbeider i kommunalforvaltningen på landsbasis, har 45 prosent av sysselsatte kvinner bosatt i kommuner med under 3 000 innbyggere arbeid i kommunalforvaltningen (TBU rapport juni 1999). De fleste kvinner er sysselsatt innen helse- og sosialsektoren og i utdanningssektoren.

Norge sentraliseres. Befolkningsveksten er sterkest i det sentrale Østlandsområdet, og i og omkring de største byene og regionale sentra. I disse områdene har det de senere årene vært et sterkt press i arbeidsmarkedet som har forsterket tendensene. Nettoflyttingen til sentrale strøk har bidratt til å dekke opp behovet for arbeidskraft, men samtidig økt etterspørselen etter bl.a. boliger, varer og tjenester, noe som i seg selv øker etterspørselen etter arbeidskraft ytterligere. Men selv om ingen flytter, vil det skje en geografisk sentralisering av befolkningen fordi barnekullene i distriktene ikke lenger er større enn i byene. For vekstkommunene i sentrale strøk betyr utviklingen en økningen i inntekter, men også store utfordringer knyttet til f.eks. areal- og boligpolitikk og skole- og barnehageutbygging.

Samtidig opplever store deler av utkant-Norge befolkningsreduksjon og forgubbing. F.eks. var nettoutflyttingen fra de tre fylkene i Nord-Norge i 1997 på om lag 4 500 personer. Dette tilsvarer om lag 1 prosent av folkemengden. Selv om 1997 var et ekstremår, viser også den generelle utviklingen på 1990-tallet netto utflytting fra perifere strøk som sådan. I regjeringens distrikts- og regionalpolitiske redegjørelse for 1998 heter det:

”I de senere årene har mer enn halvparten av våre kommuner hatt nedgang i folketallet. Cirka 160 kommuner ville hatt befolkningsnedgang de siste par årene også uten netto utflytting. Dette skyldes omfattende ”forgubbing” og at barnekullene ikke er sterke nok til at folketallet opprettholdes. Befolkningsstrukturen er mange steder slik at om 10 år kan hele 260 kommuner få nedgang i folketallet – selv om de ikke har netto utflytting.”

Et viktig kjennetegn ved både bosettings- og sysselsettingsmønstret, men også ved samfunnet ellers, er den økende mobiliteten. Innbyggerne både flytter og skifter jobb og karriereveier oftere. Hvert år bytter hver femte nord-

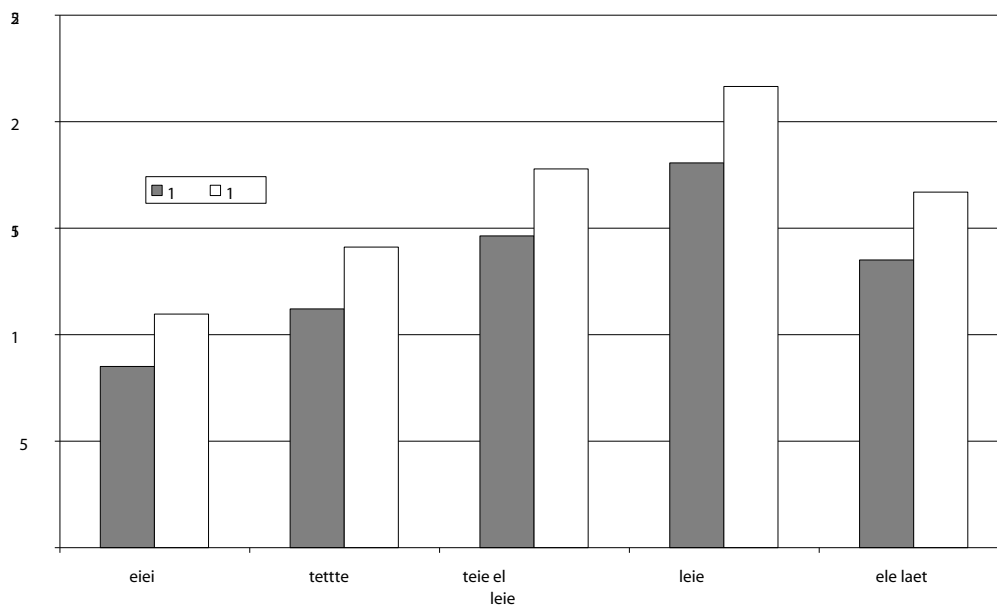
mann jobb. Mobilitet blir verdsatt som uttrykk for evne til nyskapning og omstilling.

Bosettings- og sysselsettingsutviklingen representerer utfordringer for organiseringen av offentlig forvaltning. Det gjelder spørsmålet om hvilke oppgaver som bør løses lokalt og innenfor hvilke geografiske grenser oppgavene bør løses. Betingelsene endres for i hvilken grad man lokalt kan sikre kompetanse og skape sterke nok faglige miljøer til å løse stadig mer omfattende oppgaver. Skal sentraliseringstendensene motvirkes kan sterke og handlekraftige kommunale og regionale enheter være av avgjørende betydning, men også kvaliteter knyttet til nærhet og lokal tilhørighet vil være viktig.

6.4 Utdanning

Utdanningsnivået i Norge øker. Mens drøyt 30 prosent av befolkningen mellom 25 og 66 år hadde grunnskole som sin høyeste fullførte utdanning i 1986, var dette tallet vel 18 prosent i 1996. Samtidig har andelen med utdanning på videregående nivå som sin høyeste utdanning økt fra om lag 48 prosent i 1986 til 53 prosent i 1996. Andelen med fullført utdanning fra universitet eller høyskoler økte i samme periode fra 18 prosent til drøyt 25 prosent (Statistisk sentralbyrå 1998).

Det er store regionale forskjeller i utdanningsnivået, jf. figur 6.1. Både i 1986 og 1996 finner vi flest med høgre utdanning i Oslo. I 1996 hadde om lag 34 prosent av befolkningen i Oslo utdanning fra universitet eller høyskole. Fylkene Hedmark og Oppland hadde de laveste andelene med 15 prosent. Forskjellene mellom kjønnene når det gjelder høgre utdanning har blitt borte. I 1986 hadde 20 prosent av mennene og 16 prosent av kvinnene høgre utdanning. I 1996 var andelen 25 prosent for både menn og kvinner (Statistisk sentralbyrå 1998). Mye tyder imidlertid på at i årene fremover vil det igjen bli økende forskjeller, men nå vil det være flere kvinner enn menn som har høgre utdanning. Av personer med høgre utdanning var det i 1995 49 prosent kvinner. I 2010 anslås andelen å bli 54 prosent (ECON 1999).



Figur 6.1 Andel personer med høyskole-, universitets- eller forskerutdanning. Etter sentralitet.

Kilde: Distrikts- og regionalpolitisk redegjørelse 1999 (noe omarbeidet).

I takt med økningen i utdanningsnivået, vil forvaltningen møte en mer ressurssterk innbygger enn tidligere. Innbyggeren vil lettere kunne hente ut informasjon om rettigheter og plikter og stille nye krav til forvaltningens service, effektivitet, kvalitet og fleksibilitet.

Utdanningsekspløsjonen gir spesielle utfordringer for distriktene. Informasjons- og kommunikasjonsteknologien (ITK) åpner på den ene siden mulighetene for fjernarbeid og distriktslokalisering av virksomhet, og det gir muligheter for mange høyt utdannede til å velge å bo og arbeide i distriktene. På den annen side er etterspørselen etter kompetanse størst i sentrale strøk, og lønnsnivået og karrieremulighetene er bedre. Det er også vanskeligere å rekruttere utdannet personell i distriktene. Næringslivet har over lang tid tilpasset seg dette ved å legge virksomhet som krever et stort innslag av høgre utdannede til sentrale strøk. Offentlig sektor har derimot om lag de samme behov for et stort innslag av utdannede i alle regioner, som følge av mål om likeverdig offentlig tjenestetilbud i alle deler av landet. Dermed er det først og fremst offentlig sektor som har rekrutteringsproblemer i distriktene (ECON 2000b).

En vitalisering av distriktene forutsetter et livskraftig næringsliv med flere arbeidsplasser som er utfordrende og interessante for nyutdannet ungdom og kvinner. Lykkes en ikke med dette, må en regne med ytterligere nedgang i folketallet i distriktene med de utfordringer for en god organisering av offentlig forvaltning som det medfører.

6.5 Familie-, samlivs- og husholdningsmønstre

Familien er samfunnets grunnleggende sosiale enhet, og tradisjonelt har familien ivaretatt viktige omsorgsoppgaver. Endringer i familie-, samlivs- og husholdningsmønstre har hatt og vil få konsekvenser for innholdet i og omfanget av det offentlige tjenestetilbud.

En viktig endring i familie- og husholdningsmønsteret etter 1980 er at de mange samboerforholdene for alvor har satt sitt preg på familielivet, særlig blant unge mennesker. Statistisk sentralbyrå anslår for 1997 antallet samboerpar til om lag 225 000 mens antallet ekteskap var om lag 850 000.

Antall oppløste ekteskap økte gjennom 1980-årene. Men økningen har ikke vært stor etter 1990. I 1996 ble det inngått i overkant av 23 000 ekteskap, mens antallet skilsmisser var på nærmere 10 000. Skilsmissemønsteret vi hadde i 1996 tilsier at dersom det holder seg, vil 44 prosent av dem som giftet seg det året, før eller senere bli skilt. Tilsvarende statistikk for samboere som flytter fra hverandre finnes ikke. Undersøkelser tyder likevel på at samboerforhold er mer ustabile enn ekteskap, og at barn av samboere er mer utsatt for at foreldrene flytter fra hverandre.

I 1996 levde i alt 79 prosent av hjemmeboende barn sammen med begge sine foreldre, en andel som har sunket fra 83 prosent i 1986 og 81 prosent i 1991. Fødte av enslige mødre utgjorde i underkant av 10 prosent. Denne andelen har vært relativt permanent i hele etterkrigstiden.

Det blir stadig flere enpersonhusholdninger. I 1995 bestod 40 prosent av husholdningene av bare en person, mens tilsvarende i 1970 var 21 prosent. Når det gjelder antallet personer etter husholdningsstørrelse bodde syv prosent av befolkningen alene i 1970. I 1980 var andelen 10 prosent og i 1990 var andelen 14 prosent. (Sosialt utsyn 1998, St.prp. nr. 1 (1998-99) *Barne- og familiedepartementet*).

Endringene i familie-, samlivs- og husholdningsmønstrene har allerede påvirket behovet for og innretningen av de offentlige velferdstjenestene sterkt, både fordi hendelser i familien kan skape offentlig omsorgsbehov og fordi det offentlige i en viss utstrekning har overtatt familiens omsorgsrolle. Tydeligst er dette innen eldreomsorgen og barnehager, men det er all grunn til å tro at oppgaver innen barnevern, rusmiddelomsorg, psykisk helsevern mv. er påvirket av denne utviklingen. Inntektssystemutvalget viste at det var en sammenheng mellom antall skilte og separerte i en kommune og utgiftene til barnevern (NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettfærdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*).

Det økende utdanningsnivået og den høye yrkesdeltakingen blant yngre kvinner kan gi grunn til å tro at utviklingen i retning av at det offentlige overtar familiens omsorgsrolle, ikke er avsluttet ennå. Det vil fortsatt øke etterspørselen etter offentlige oppgaver som løses på lokalt nivå, og innenfor begrensede ressursrammer kreve fokus på effektiv drift og gjennomtenkte prioriteringer.

6.6 Europeisering og regionalisering

Et hovedtrekk i samfunnsutviklingen er den økende internasjonaliseringen. Gjennom bl.a. den teknologiske utviklingen, nedbygging av handelshindre og et sterkt økt utdanningsnivå og språkkunnskaper, blir det private næringslivet stadig mer internasjonalisert.

Den offentlige forvaltning, med mange oppgaver knyttet opp mot næringsutvikling, blir påvirket av denne utviklingen. For Norges del vil de sterkeste påvirkningskreftene være knyttet til utviklingen i EU.

Gjennom EØS-avtalen er Norge knyttet til de økonomiske og politiske integrasjonsprosessene innenfor EU. EØS knytter Norge bl.a. til EUs lovgivningsprosess, og nasjonale regler er på flere områder erstattet av felles EU-regler. Eksempler kan være reglene på forurensningsområdet, bedriftsstøtte og anskaffelser. Fordi internasjonalt regelverk kan pålegge nasjonalstaten nye oppgaver så vel som regler for hvordan oppgavene skal utføres, får det konsekvenser for det nasjonale, men også fylkeskommunenes og kommunenes oppgaver og handlingsrom. Dette kan igjen ha konsekvenser for ressursbruk og fordeling av oppgaver mellom forvaltningsnivåene.

For nasjonalstatene kan internasjonaliseringen innebære at politiske og økonomiske beslutninger i økende grad flyttes fra den nasjonale arena og til den internasjonale arena. Nasjonalstaten blir ikke lenger så tydelig som premissleverandør for samfunnsutviklingen – premissene leveres i større grad enn tidligere fra det internasjonale samfunn. 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, enten innenfor eller på tvers av nasjonale grenser, å bli viktigere som ramme for økonomisk vekst og utvikling. Argumentet er bl.a. at det er lettere for mindre enheter, som regioner og lokale miljøer å etablere seg som kjerner i slike nettverk enn det er for hele nasjonale økonomier. Sammenhengende næringsområder over landegrensene og stedbundne institusjonelle og kulturelle faktorer gis økt betydning som forklaring på økonomisk vekst og utvikling.

En annen medvirkende årsak til regionaliseringen i EU-landene, kan være at den regionale identiteten er sterk i mange deler av Europa, og at flere av nasjonalstatene inneholder kimer til indre spenning som i noen tilfeller møtes med økt desentralisering. Uttrykket "regionenes Europa" blir gjerne brukt som en merkelapp på det regionale mangfoldet og regionenes økende selvstendighet i EU. EU-landenes regioner er imidlertid vesentlig større enn de norske. Noen tendens i retning av en generelt svekket nasjonalstat, slik vi f.eks. ser det i Belgia og Spania, er det ikke mulig å se i Norge.

Parallelt med de regionaliseringsprosessene som pågår i enkelte av EU-landene, har regionene fått tildelt nye oppgaver i politikkgjennomføringen i alle EU-land:

- EUs regionalpolitiske instrument, strukturfondene, står for omlag 1/3 av EU-budsjettet og er den nest største budsjettposten (etter CAP, den felles jordbrukspolitikken). Strukturfondene arbeider gjennom flerårige og flersektorielle programmer som gjennomføres i partnerskap mellom statens sektorer, regioner, kommuner og næringsliv. Programarbeidsformen

- vil generelt styrke regionene som samordningsarena på bekostning av sektorene. I tillegg er regionale organer – ofte folkevalgte – gitt en sentral rolle i implementeringen av strukturfondsprogrammene, noe som generelt har bidratt til å forsterke det regionale nivåets betydning i EU-landene.
- I EU er det i stigende grad åpnet for at regionale myndigheter kan utvikle direkte kontakter med regioner i andre land. Gjennom de såkalte fellesskapsinitiativene, der Interreg er det mest kjente, er det innført økonomiske insentiver for slik direktekontakt. En kan hevde at regionene med dette er tildelt en utenrikspolitisk rolle i EUs utviklings- og fredsprosjekt: Ved å utvikle et stort antall kontakter mellom landene, på flere nivåer, blir man bedre kjent og gis mulighet til å utveksle erfaringer og løsninger – noe som både vil bidra til regionenes eget utviklingsarbeid og til å øke den mellomstatlige forståelsen.

Denne utviklingen setter spor også i Norge. Den økte interessen for den brede regionalpolitikken, er på mange måter en parallell til de flersektorielle arbeidsmåtene som er utviklet i EU. En begynner også å se resultater av at det regionale nivået internasjonalt er i fokus for debatten om innovasjoner og økonomisk utvikling. En langsiktig effekt av dette kan bli at det regionale nivået blir viktigere som arena for politikktutforming også i Norge.

Norden har omlag 30 års erfaring med grenseregionale samarbeidsprogrammer, med delfinansiering gjennom Nordisk Ministerråd, og det finnes i dag sju slike områder med norsk deltakelse. I 1993 ble den såkalte Barentsregionen opprettet, der Russland også deltar. I disse programmene har Norge vært representert både fra nasjonalt og regionalt nivå. Spesielt i Barentsregionen ble fylkeskommunene tildelt en eksplisitt nasjonal utenrikspolitisk oppgave. Disse grenseregionale programmene har imidlertid hatt begrensede ressurser og begrensede resultater å vise til.

Finlands og Sveriges EU-medlemskap har imidlertid fått stor betydning for utviklingen på dette området. I neste strukturfondsperiode, 2000-2006, er Interreg tildelt økte ressurser, noe som gir grunn til å forvente en fortsatt høy aktivitet på dette området også i Norge. Norge vil da delta i syv Interreg-programmer, fire grenseregionale (sammen med svenske og finske regioner) og tre transnasjonale (sammen med et stort antall regioner ved Nordsjøen, Østersjøen og i den nordlige periferien). Igjen er regionene ved fylkeskommunene tildelt nøkkelroller i aktiviteter som går ut over landets grenser. De fleste fylkeskommunene deltar nå i slike grenseoverskridende programmer.

Disse europeiske tendensene kan også få konsekvenser for oppgavefordelingen i Norge. Det vil med stor sannsynlighet også fremover være behov for regionale organer som kan delta i grenseregionale og transnasjonale samarbeidsprogrammer på vegne av nasjonalstaten Norge. En utvikling mot et styrket territorielt fokus for nasjonal utviklingspolitikk vil også kreve organer som kan foreta avveininger og gjøre valg ut fra et regionalt mandat. Dette er ett moment som kan tale for at de regionale utviklingsoppgavene bør forankres i et folkevalgt regionalt organ.

Mye av dagens grenseregionale samarbeid innenfor bl.a. Interreg-programmene skjer i samarbeid med flere norske fylker og kommuner.

Det kan være nødvendig å diskutere på hvilket geografisk nivå dette best kan gjøres fremover, dvs. om dagens regioninndeling er den mest hensiktsmessige.

6.7 Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Informasjons- og kommunikasjonsteknologien har utviklet seg meget raskt, særlig i de siste årene. Informasjonsteknologien har allerede i betydelig grad innvirket på hvordan offentlig sektor løser sine oppgaver. Informasjonsteknologien skaper helt nye forutsetninger for kommunikasjon og samhandling innad og på tvers av forvaltningsnivåer og geografiske skiller. Effektene av utviklingen må imidlertid antas å bli større enn det vi har sett til nå. Nye utnyttelsesmuligheter av teknologien dukker opp i raskt tempo og det er svært vanskelig å overskue alle fremtidige effekter av teknologien. Brukerne av offentlig forvaltning vil ha klare forventninger om at det offentlige evner å utnytte informasjons- og kommunikasjonsteknologien til omstilling og effektivisering.

En nettverksbasert forvaltning kan ha direkte konsekvenser for oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. F.eks. vil et lokalt eller regionalt forvaltningsnivå kunne løse hele eller deler av en oppgave som tidligere forutsatte sentral behandling på grunn av koordineringsbehov. En kan videre tenke seg løsninger som innebærer felles skrankefunksjon og generalistsaksbehandlere som betjener flere statlige og kommunale virksomheter og etater.

Lokale og regionale enheter kan oppnå stordriftsfordeler ved hjelp av samarbeid og ny teknologi. For oppgavefordelingen kan utviklingen redusere de mindre enhetenes smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Størrelse og ressursgrunnlag kan få mindre betydning for oppgaveplasseringen. Særs spennende er de perspektiver som åpner seg i forbindelse med utnyttelse av informasjonsteknologi innen f.eks. opplæring eller telemedisin. Her synes det å åpnes muligheter for en utvikling som fundamentalt endrer tilgjengelighet og utnyttelse av teknologi og kompetanse i direkte tjenesteproduksjon.

Imidlertid kan det være grunn til å understreke at informasjonsteknologien så langt først og fremst er et verktøy for informasjon og kommunikasjon, på samme måte som også post, telefon og telefaks er det. Den store forskjellen ligger i hurtighet, kapasitet og lavere kostnader. utfordringer knyttet til samarbeid om felles oppgaver som f.eks. indirekte demokratisk kontroll, klageadgang og uklare ansvarsforhold mellom kommuner og interkommunale selskap består, til tross for informasjonsteknologien. Interkommunalt samarbeid er omtalt nærmere i kapittel 4.

Informasjonsteknologien kan også minske avstanden og forenkle informasjonsutveksling og kommunikasjonen mellom forvaltningen og innbyggerne. I befolkningsrike kommuner og kommuner med store avstander kan manglende kontakt og kommunikasjon mellom kommunen og innbyggerne være et problem som informasjonsteknologien kan redusere. Imidlertid kan det være grunn til å understreke at en ikke kan ha som utgangspunkt at alle innbyggerne kan og vil benytte seg av informasjonsteknologi. Teknologien krever kunnskaper og ressurser, og informasjonsteknologien vil ikke på lenge

nå alle deler av befolkningen. Dette modererer betydningen av informasjonsteknologien som verktøy.

6.8 Infrastruktur og kommunikasjon

Transportmulighetene og transporttilbudet har blitt sterkt bedret de siste 10 årene. Utbyggingen og forbedringen av veger, broer, tunneller, flyplasser og annen fysisk infrastruktur vil fortsette. Også selve transporttilbudet med tog, fly og båt vil forbedres. Dette reduserer betydningen av fysisk avstand, men endrer også kommunikasjons- og kontaktformene. Som følge av en broforbindelse, kan tidligere nokså isolerte kommuner nå reelt sett være del av en større region med felles bo- og arbeidsmarked. Utviklingen i transporttilbudet kan gjøre det enklere for små kommuner å beholde og rekruttere personell og også dele personell med andre kommuner og dermed gi bedre muligheter for å ta ansvaret for komplekse oppgaver. Samtidig kan bedre kommunikasjoner redusere betydningen av avstand for geografisk store kommuner. Men utviklingen av bedre kommunikasjonstilbud kan også bidra til at dagens kommuneinndeling kan oppfattes som historisk og tilpasset tidligere tiders kommunikasjoner og behov. En av konklusjonene til Christiansenutvalget er nettopp at nye kommunikasjoner, bo- og arbeidsmarkeder kan sette dagens kommuneinndeling under press (NOU 1992:15).

6.9 Organiseringen av oppgaveløsningen

I kommunesektoren foregår det et utstrakt omstillings- og fornyingsarbeid med sikte på å anvende nye prinsipper for å styre selve oppgaveløsningen.

Konkurransetsetting, nye tilknytningsformer, fristilling og skille bestiller-utførerrollen er stikkord. Begrunnelsen for å utvikle organiseringen av offentlig tjenesteproduksjon i denne retningen har både vært ønske om å fremme effektivitet og profesjonalitet i oppgaveløsningen, og i større grad å konsentrere politiske organers oppmerksomhet om overordnede politiske veivalg og prioriteringer. Gjennom NOU 1999:15 *Hvor nært skal det være? Tilknytningsformer for offentlige sykehus* og regjeringens oppfølging i Ot.prp. nr. 25 (1999-2000) *Om lov om fylkeskommunale sykehusselskaper m.m.* er det tatt initiativ til at dette drøftes på bred basis for sykehussektoren. Fristilling og mulige konsekvenser av fristilling for oppgavefordelingen er nærmere drøftet i kapittel 4.

6.10 Innbyggernes forventninger og roller

Innbyggernes forventninger til og oppfatninger av offentlig forvaltning endres over tid. Et viktig spørsmål er om det er samsvar mellom de hensyn og målsettinger folk flest mener offentlig forvaltning skal ivareta, og de verdier og hensyn som ligger til grunn for gjeldende forvaltningsutforming. Dette henger også sammen med hvordan innbyggerne oppfatter sin egen rolle i forhold til det offentlige.

I forskning om dette er problemstillingene drøftet ved hjelp av begrepene innbyggernes brukerrolle, betalerrolle og borgerrolle (Eriksen og Weigård 1993, Skare 1996a, Rose og Pettersen 1997). I forhold til de tjenester som det offentlige skal anskaffe, opptrer innbyggeren i en brukerrolle, mens borgerrollen er knyttet til muligheten til innflytelse gjennom deltakelse knyttet til valg eller politiske verv. Betalerrollen dreier seg om innbyggeren som skatte- og avgiftsbetaler.

Forskningen på innbyggernes forhold til kommunal forvaltning viser at det først og fremst er kommunenes evne som effektiv tjenesteprodusent innbyggerne oppfatter som viktig. Kommunenes betydning som arena for politisk deltakelse og demokrati står i andre rekke. Når det gjelder innbyggernes vurdering av sine roller i forhold til kommunen, er det rollen som bruker av det offentlige tjenesteapparatet som står sterkest. Rollen som betaler og særlig velger synes å være langt mindre vektlagt (Rose og Pettersen 1997). Det påpekes at det kan være en sammenheng mellom det sterke fokuset på brukerrollen og effektiv tjenesteproduksjon på den ene siden og på den andre siden innbyggernes synkende interesse for politisk deltakelse gjennom de tradisjonelle demokratiske kanaler. Argumentet er at vektleggingen av brukerrollen vil gi seg utslag i at innbyggerne i økende grad ønsker å ta direkte del i styringen av ulike virksomheter, fremfor å velge politikere til å representere ens interesser.

Kritikere av denne forskningen mener skillet mellom bruker og velger virker overdrevet og konstruert og mener at rollene flyter over i hverandre. Som velger uttrykker man også sin mening som bruker.

Brukerrepresentasjonen med direkte beslutningsmulighet er lite utviklet i Norge til nå. I Danmark derimot er det innenfor utdannings-, barnehage-, sosial- og eldresektoren i de siste 10 årene innført ulike former for brukerstyrer i kommuner og amtskommuner (fylkeskommuner). I en rapport fra 1998 evaluerer det danske Indenrigsministeriet erfaringene med brukerstyrer i Danmark. En sentral problemstilling var spørsmålet om hvordan brukerstyrer spiller inn i forhold til de tradisjonelle kommunale og fylkeskommunale organer. Undersøkelsen konkluderer med at brukerstyrene utøver press på sine sektorer, at de er i dialog med kommune- og fylkespolitikere og at de har innflytelse på de kommunale/fylkeskommunale budsjettene.

Brukerstyrene innebærer i en viss forstand en endring av demokratiet fra å være et borgerdemokrati til også å være et brukerdemokrati (Eriksen og Weigård 1993). Brukerstyrene kan gi en tilleggsdimensjon til det tradisjonelle (kommunale) lokaldemokratiet på enkeltområder og for særinteresser.

Samtidig vil mange hevde at brukerstyring ikke kan overta folkevalgte overordnede politiske organers ansvar for å ivareta helhetshensyn, prioritere ressursbruken mellom de ulike tjenesteområdene og sikre svake grupper og fellesskapets interesser for øvrig. En utfordringen for det kommunale demokratiet vil være å balansere disse opp mot sterkere organiserte brukerinteresser.

Det kan stilles kritiske spørsmål ved utstrakt brukerstyring fordi det kan redusere andre innbyggers innflytelse over politikken. Bør bare de som er direkte berørte i dag ha innflytelse på tjenestetilbudet? Innen f.eks. helsesektoren er vi alle potensielle fremtidige brukere. Hva med de som en gang i

fremtiden kan definere seg som bruker eller pårørende? Skal ikke disse ha innflytelse på fremtidens tjenestetilbud gjennom f.eks. investeringsbeslutninger som fattes i dag?

Et annet aspekt kan være at brukerstyrene i kombinasjon med sterkere statlig styring på enkelte områder gjør kommunene som demokratisk og prioriterende organ overflødig. Dersom f.eks. skolen styres av foreldrene, og staten detaljregulerer innholdet i skolen, hvilken rolle skal da kommunen spille på det skolepolitiske området?

Økende forventninger hos folk flest om å kunne påvirke offentlig tjenesteproduksjon direkte gjennom sin rolle som bruker, kan være en utfordring for det tradisjonelle representative demokratiet i kommuner og fylkeskommuner. Endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen kan være et verktøy for å styrke lokaldemokratiet, uten at det går på bekostning av økt brukerinnflytelse. Det vil i tilfelle bety at det reelle politiske handlingsrom må økes på lokalplan og på en måte som synliggjør at innbyggerne har påvirkningskraft på offentlige tjenester også gjennom det å være velger.

For øvrig vises til kapittel 5 om prinsipper for oppgavefordeling og kapittel 8 om det fylkeskommunale demokratiet.

6.11 Oppgavers innhold og forvaltningens faglige kompetanse

Innholdet i de oppgaver som ivaretas av lokalforvaltningen er i kontinuerlig endring. Det må kunne sies at den teknologiske utviklingen, økt innsikt i kompleksiteten i sosiale og samfunnsmessige sammenhenger, økt kunnskapsnivå hos brukerne og større forventninger, setter stadig større krav til faglig kompetanse hos de ansatte i forvaltningen.

Hvilke krav en god oppgaveløsning setter til faglig kompetanse og hva som er forutsetninger for å bygge opp tilstrekkelig sterke faglige miljøer vil være ett moment ved vurdering av hvordan lokalforvaltningen skal organiseres. Velger en å ta utgangspunkt i at alle kommuner skal ha samme oppgaver og ansvar og at dagens kommuneinndeling skal stå ved lag, bør oppgaveplasseringen vurderes nøye i lys av krav til og muligheter for å bygge opp tilstrekkelig kompetanse. Christiansenutvalget pekte på at terskelen for hva som kunne være en bæredyktig kommunestørrelse hadde økt som følge av tilførselen av stadig flere og mer kompliserte oppgaver. Dette vil selvsagt bare være ett av flere momenter som må være med i en slik vurdering, og momentet må også vurderes opp mot de muligheter som ligger i å bygge ut samarbeidsordninger hvor flere kan utnytte samme fagmiljø og de muligheter som ny informasjonsteknologi gir for kompetanseoverføring og praktisk samarbeid.

Det bør også pekes på den motgående utviklingstrend som kan ligge i at utdanningsnivået i Norge øker sterkt, jf. omtalen av dette foran. Det økende utdanningsnivået bør isolert sett gjøre det lettere å rekruttere kvalifisert personell til alle nivåer innen offentlig sektor og dermed øke forvaltningens kompetanse i takt med økte krav.

6.12 Rettighetssamfunnet

Beveger samfunnet seg i retning av et stadig mer rettighetsbasert velferdssamfunn? Har innbyggerne fått stadig flere rettigheter overfor stat, kommune og fylkeskommune? Eller er det slik at innbyggerne gjennom kunnskap, media, politikere, holdningsendringer og rettsvesenet opplever og forstår sine individuelle rettigheter sterkere enn tidligere?

Problematikken har vært særlig diskutert i forhold til regelverk som gir individuelle rettigheter til bestemte ytelser overfor kommunesektoren (rettighetslovgivningen). Et eksempel på slik lovgivning er sosialtjenesteloven som definerer en individuell rett til sosialtjenester. Et annet eksempel er pasientrettighetsloven som bl.a. definerer en rett for pasienter til øyeblikkelig hjelp og rett til nødvendig helsehjelp fra kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten.

Det er imidlertid ikke alltid slik at det innbyggerne oppfatter som rettigheter er forankret i lov og er rettslig bindende for kommuner og fylkeskommuner i den forstand at domstolene kan prøve saken. Innbyggerne kan oppfatte sine rettigheter sterkere enn det rent juridisk er grunnlag for. Forskriften om ventelistegarantien for sykehusbehandling er et slikt eksempel. Et annet eksempel kan være Handlingsplanen for eldreomsorgen, der det heter at eldre med langvarig opphold på institusjon og som ønsker det, skal ha ensengsrom innen 2002. Regjeringen Jagland varslet samtidig en mulig lovfesting av tilbudet etter 2002 (St.meld. nr. 50 (1996-97) *Handlingsplan for eldreomsorgen*). Kommunene eller fylkeskommunene må ikke juridisk sett oppfylle disse "rettighetene" nå. Det er likevel en klar forventning både fra innbyggerne, Stortinget, regjeringen og media om at kommunene og fylkeskommunene skal oppfylle "rettighetene".

Sammen med rettighetslovgivningen blir lover som regulerer kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon og forvaltning, ofte omtalt som den kommunale særlovgivning. Dette er lovgivning som legger føringer for organiseringen av kommunal og fylkeskommunal forvaltning og tjenesteproduksjon. Et eksempel på slik særlovgivning er barnevernloven som bl.a. regulerer hvordan kommunen skal utføre sitt tilsyn med barn i fosterhjem og regler om frister ved saksbehandlingen. Et annet eksempel er lov om familievern der det heter at faglig leder av familievernkontorer skal være psykiater eller annen lege, psykolog eller sosionom. Loven angir også krav til annet personell på familievernkontorene. Omfanget av særlover som pålegger kommunesektoren oppgaver, er relativt stort. Omfanget av lovbestemmelser om individuelle rettigheter er imidlertid ikke så omfattende, jf. oversikt i Ot.prp. nr. 51 (1995-96) *Om lov om endringer i visse lover som vedrører kommuner og fylkeskommuner (særlovprosjektet fase 2)*. En rekke lover definerer også generelle prosessuelle rettigheter som setter krav til det offentliges saksbehandling og som er knyttet til innbyggernes rettssikkerhet. Plan- og bygningsloven og forvaltningsloven er eksempler på slike lover.

Implikasjonene av et rettighetsorientert samfunn og fastsetting av bestemmelser med bestemte krav til oppgaveløsning, kan for kommunesektoren være relativt sammenfallende. Problemstillingene i tilknytning til rettighetsfesting og standardbindinger gjelder ikke bare forholdet mellom nasjonal sty-

ring og kommunal frihet til å disponere og prioritere sine ressurser. I stor grad er dette også spørsmål om velferdsordningenes utforming, og forholdet mellom den enkelte og det offentlige. Innføring av rettighetsfesting og standardkrav i lovgivningen har også en viktig rettsikkerhetsmessig side ved at innbyggerne sikres en viss kvalitet i saksbehandlingen og nivå på tjenestene.

En konsekvens av rettighetsutviklingen kan være at individets, og ikke fellesskapets, behov i økende grad står i fokus og at individet gis rettigheter og dermed makt. Deltakelse og solidarisk ansvar vil kunne bli svekket. Et individuelt tilpasset tjenestetilbud vil sette nye krav til forvaltningen. Andre implikasjoner kan være at summen av de statlig definerte rettighetene og standardkravene overstiger de ressurser den enkelte kommune/fylkeskommune har tilgjengelig, at rettighetene og standardkravene kan begrense kommunesektorens frihet i måten å løse oppgaver på, og at det svekker mulighetene til lokale prioriteringer. Dette kan redusere behovet for lokalpolitisk skjønn og handlingsrom som er en av hovedbegrunnelsene for å tillegge kommunalforvaltningen oppgaver. Problemstillinger knyttet til rettighetslovgivning og standardkrav er nærmere drøftet i kapittel 7.

6.13 Krav til informasjon, kvalitet og valgfrihet

Det stilles stadig større informasjons- og kvalitetskrav til forvaltningen. Forvaltningen vil fremover kunne møte en mer ressurssterk, høgre utdannet og krevende borger enn tidligere. Hun/han vil kunne ønske flere valgmuligheter, vil lettere kunne hente ut informasjon om rettigheter og plikter og stille nye krav til forvaltningens service, effektivitet, kvalitet og fleksibilitet. Ikke bare innholdet, men også måten tjenestene leveres på vil vurderes. Aktive og innsiktsfulle borgere vil forvente at forvaltningen er åpen og tilgjengelig, og at muligheten til innsyn og deltakelse i beslutningsprosessen er gode.

Et annet moment er økende oppmerksomhet mot sammenhengende tjenestekjeder i forvaltningen. Behovet for å se statlige, fylkeskommunale og kommunale tjenester i sammenheng og i forhold til innbyggerne, setter krav til forvaltningsutvikling og oppgavefordeling.

Fokuseringen på fritt valg av tjenesteytere vil kunne fortsette. For at valgmulighetene skal være reelle, er det nødvendig at innbyggerne kan treffe valg utfra kunnskap om kvaliteten på tjenesten. Behovet for å kunne sammenligne tjenester innad og mellom kommuner og fylkeskommuner vil øke. Måle- og rapporteringsverktøy, som KOSTRA (KOMmune – STAT – RAPportering) og Fylkes-KOSTRA, som skal gjøre det mulig å sammenligne prioriteringer og kvalitet på tvers av kommuner og fylkeskommuner, er under utvikling. Utviklingen kan føre til økt konkurranse mellom tjenestetilbydere og mellom kommuner og fylkeskommuner som igjen kan gi mer effektiv produksjon og bedre kvalitet på tjenestene.

Generelt kan nye og strengere krav gi offentlig sektor større utfordringer enn tidligere, noe som igjen vil kunne ha betydning på oppgavefordelingen og organiseringen og styringen av forvaltningen. De økende krav vil også kunne forsterke innbyggernes krav til brukermedvirkning. Men utviklingen kan også få mer direkte følger for oppgavefordelingen. Retten til valg av tjenest-

eprodusent på tvers av kommune- og fylkeskommunegrenser kan svekke koblingen mellom kommunens servicenivå og innbyggeren som skattebetaler i kommunen. Nærhetsprinsippet, som viktig begrunnelse for kommuneforvaltningen, kan dermed svekkes. Økte muligheter for reell sammenligning mellom tjenesteytere og kommuner kan også påvirke innbyggernes mobilitet eller flyttemønster, som igjen kan få betydning for forvaltningen.

Som drøftet i avsnittet om rettighetssamfunnet, vil nye krav til offentlig sektor også kunne resultere i en utvikling vekk fra standardløsninger i retning mot mer individuelt tilpassete løsninger med større kompetansekrav. Forvaltningen vil måtte kunne tilby innbyggerne flere valgmuligheter i tjenestetilbudet. Kravene kan få en kostnadsside som ikke vil favorisere små kommuner med svakere faglige og økonomiske ressurser.

6.14 Utvalgets vurdering

Etter utvalgets vurdering vil den demografiske utviklingen legge viktige premisser for morgendagens forvaltning. Økningen i antall eldre i befolkningen vil øke utgiftene til pensjoner og pleie og omsorg. Også endringene i familie-, samlivs- og husholdningsmønstre vil stille nye krav til det offentlige. Samtidig vil petroleumsinntektene avta, og den relative andelen yrkesaktive reduseres. Dette er en utvikling offentlig forvaltning må tilpasse seg. Økte krav til effektivitet vil gjøre det nødvendig å vurdere om det offentlige er organisert på en måte som gir mest mulig velferd og verdiskapning i forhold til en gitt ressursinnsats. Det må rettes oppmerksomhet mot forenklinger, effektivisering og gode prioriteringsprosesser i offentlig sektor. Samtidig vil utvalget understreke at effektivitetshensyn må balanseres mot andre grunnleggende hensyn og verdier for oppgavefordeling som demokrati og deltakelse, likeverdige tjenester, rettssikkerhet og brukervennlighet.

Etter utvalgets vurderinger vil avgjørelser tatt i EU-systemet fortsatt ha stor betydning for Norge og norsk forvaltning. Internasjonalt regelverk har konsekvenser for statens, men også fylkeskommunenes og kommunenes oppgaver og handlingsrom. Dette er en utfordring for det nasjonale såvel som det lokale demokratiet. Å ta del i og påvirke de internasjonale beslutningsprosesser vil være en viktig utfordring også fremover.

Den internasjonale utviklingen kan peke mot at interessen for det regionale nivået øker bl.a. når det gjelder politikken innhold og dens forvaltning. Dersom en i økende grad søker å differensiere virkemiddelinnnsatsen regionalt, er det nødvendig å foreta strategivalg basert på politisk skjønn, og da kan folkevalgt regional forankring være nødvendig. Utvikling av en bred regionalpolitikk i Norge er i samsvar med programorganiseringen av regionalpolitikken i EU, og kan ses som en del av en internasjonal trend. Det er grunn til å vente at denne trenden vil forsterkes i de nærmeste årene, noe det bør tas hensyn til i vurderingen av oppgavefordelingen mellom stat og regioner og av regioninndelingen.

En annet viktig utviklingstrekk er sentraliseringstendensene i bosetting, sysselsetting og næringsliv. Fortsetter sentraliseringen, vil de store kommunene bli større og flere vil bli små. Samtidig gir utdanningsekspløsjonen nye utfordringer for distriktene. Dersom en ikke lykkes i å legge til rette for attrak-

tive jobber for folk med høgre utdanning i distriktene, vil sentraliseringen fortsette. Dette er en utfordring for både pressområdene og distriktene. I små kommuner med knappe og personalmessige ressurser, kan en slik utvikling føre til at generalistkommuneprinsippet utfordres. Samtidig vil utvalget understreke at kommunen i mange områder er største arbeidsplass og en meget vesentlig faktor for å opprettholde bosettingen i distriktene.

Et særskilt viktig teknologisk utviklingstrekk er utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologien. Teknologien skaper nye forutsetninger for kommunikasjon og samhandling innad og på tvers av forvaltningsnivåer og geografiske skiller. Smådriftsulemper kan reduseres og størrelse og ressursgrunnlag kan få mindre betydning for oppgaveplasseringen. Informasjonsteknologien vil også gi nye og bedre muligheter for samhandling mellom kommunen og innbyggerne. Imidlertid kan det være grunn til å understreke at alle innbyggerne ikke kan benytte seg av informasjons- og kommunikasjonsteknologi, også grunnleggende styringsmessige og demokratiske utfordringer knyttet til samarbeidsløsninger mellom kommunene vil bestå. Etter utvalgets vurdering modererer dette betydningen av informasjons- og kommunikasjonsteknologien for forvaltningsorganiseringen.

Bedre fysiske kommunikasjoner vil redusere betydningen av fysisk avstand. Utviklingen i transporttilbudet kan gjøre det enklere for små kommuner å beholde og rekruttere personell og generelt åpne nye muligheter for småkommunene. Samtidig kan utviklingen virke til at kommuneinndelingen i enkeltområder fremstår som noe historisk og tilpasset tidligere tiders kommunikasjoner og behov. Etter utvalgets vurdering setter nye kommunikasjoner, som gir endrede sammenhengende bo- og arbeidsmarkeder, kommuneinndelingen i enkeltområder under press.

Avslutningsvis vil utvalget nevne de betydelige forventninger og krav innbyggerne generelt vil stille til morgendagens forvaltning. Her kan særlig utviklingstrendene i retning av mer bruker-, individ- og rettighetsorientering fremheves som særlig viktige trender som vil stille forvaltningen overfor store utfordringer når det gjelder informasjon, kvalitet, kapasitet, fleksibilitet og effektivitet i tiden fremover.

Kapittel 7

Om forholdet mellom staten og kommunesektoren

I tidligere kapitler er det påpekt at spørsmålet om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene har nær sammenheng med det generelle styringsforholdet mellom stat og kommune. I dette kapitlet vil utvalget drøfte generelle sider ved styringsforholdet, og særlig rette fokus på sider ved den statlige styringen som har betydning for kommunenes og fylkeskommunenes forutsetninger for å løse offentlige oppgaver.

Kapitlet er delt inn i to hoveddeler. Den første delen drøfter styrings- og samhandlingsforholdet på generelt grunnlag. Den andre delen diskuterer nærmere regional statsforvaltnings rolle i styringsrelasjonene.

7.1 Generelt om styringsforholdet mellom staten og kommuneforvaltningen

I kapittel 5 drøfter utvalget ulike verdier og hensyn som må ivaretas i en desentralisert styringsstruktur. Relasjonene mellom stat, fylkeskommune og kommune utformes i brytningen mellom disse hovedhensynene. Lokalforvaltningen må finne sin plass innenfor retningslinjer for nasjonale mål fastsatt av Stortinget, men samtidig er kommuner og fylkeskommuner politiske institusjoner og innbyggernes politiske redskap for å ivareta saker og oppgaver som anses tjenlig for lokalsamfunnet. Denne tosidigheten gjør at kommuner og fylkeskommuner lever i et spenningsfelt mellom statlig styring og et mandat fra innbyggerne lokalt. På denne måten oppstår det et skjæringspunkt mellom den nasjonale politikken med nasjonen som horisont, og den lokale politikken med grenda, kommunen eller regionen som synsfelt (Baldersheim m.fl. 1979:5).

Det behøver ikke være noen motsetning mellom rollen som politisk selvstyreorgan og rollen som forvaltningsmyndighet for statlig pålagte oppgaver, selv om det er en løpende debatt om hvordan kommunenes og fylkeskommunenes rolle skal forstås i spenningsfeltet mellom autonomi og integrasjon. Det lar seg ikke gjøre, og det er heller ikke ønskelig, å fastslå en gang for alle hvordan balansen mellom de to perspektivene skal være. I et samfunn som økonomisk, sosialt og verdimesig stadig er i endring må også relasjonene mellom staten og kommuneforvaltningen preges av fleksibilitet og vilje til omstilling.

Som det ble påpekt i kapittel 5 synes det i dag likevel å råde enighet om at integrasjonsperspektivet gir den beste beskrivelsen av forholdet mellom staten og kommuneforvaltningen. Det vektlegger at det i et moderne velferdssamfunn er en nær sammenheng mellom statens og fylkeskommunenes/kommunenes ansvar og oppgaver, og at det dermed også er en tett kobling mellom kommunal oppgaveløsning og gjennomføring av statlig politikk. Den tette sammenhengen mellom nivåene understreker behovet for samhandling, både for lokaldemokratiets funksjonsevne, og for statens evne til å få gjennomført nasjonale mål. Et sentralt spørsmål i den sammenheng er

hvordan samhandlingsrelasjonene skal utformes for å ivareta begge målsetninger.

I St.meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunane* ble det trukket opp tre prinsipielt forskjellige perspektiver på forholdet mellom stat og kommune, som gir ulike forutsetninger for styring og samarbeid:

Hierarkiperspektivet vektlegger at staten står i et overordningsforhold til kommunesektoren. Kommuner og fylkeskommuner er forvaltere av "avledet statsmakt", en myndighet som Stortinget når som helst kan trekke tilbake. En slik hierarkisk relasjon kommer bl.a. til uttrykk ved at kommuner blir tildelt rollen som iverksettingsorgan for statlig politikk. Gjennom lover og regelverk stiller staten krav til kommuneforvaltningen, både om hvilke oppgaver som skal løses, og ofte også mer eller mindre spesifiserte retningslinjer for hvordan de skal løses. I tilknytning til regelverket er det gjerne knyttet kontroll- og tilsynsordninger som skal sikre at statlige krav blir oppfylt.

Partnerskapsperspektivet vektlegger at forholdet mellom stat og kommune er balansert og preget av gjensidighet og likeverd i relasjonene. Utgangspunktet er at staten og kommunesektoren gjennom oppgave- og ansvarsfordelingen kan sies å ha et "delt" ansvar på mange områder i den forstand at de ivaretar ulike deler av oppgaveløsningen. Staten har ansvar både for å fastlegge de overordnede mål og for at ressursrammene er tilstrekkelige, mens kommunene har ansvaret for selve iverksettingen. Det er likevel ikke slik at disse skille er trukket skarpt dvs. at staten er ekskludert fra innflytelse på områder hvor kommunene er tillagt hovedansvar, og omvendt. Det er snarere sterk sammenveving, eller sammenfiltrering som preger forholdet. Dette skaper koordineringsbehov som må løses gjennom praktisk samarbeid mellom nivåene, men også et behov for tilbakerapportering til staten om i hvilken grad de statlige føringer blir nådd. Interessecollisjonen mellom stat og kommune gjør at oppmerksomheten rettes mot samhandling som kan bidra til å styrke hverandres muligheter til å nå politiske mål. Perspektivet innebærer ikke fravær av statlig styring, men at styringsrelasjonene i større grad er preget av gjensidighet og likeverd.

Det tredje perspektivet legger vekt på at kommunene har stor grad av autonomi fra staten. Når forholdet mellom staten og kommuneforvaltningen er slik at kommuner og fylkeskommuner har stor handlefrihet til å sette i gang tiltak og selv definere mål og virkemidler for virksomheten, kan forholdet sies å bære preg av et *løst koblet system*. Grunnlaget for kommuneinstitusjonen er i henhold til dette perspektivet at de tiltak som iverksettes og oppgaver som løses innenfor et gitt geografisk område, skal besluttes og kontrolleres av befolkningen som hører til dette området.

De tre perspektivene kan alle sies å representere en del av virkeligheten. Styrings- og samhandlingsforholdet mellom staten og kommuneforvaltningen er komplekst og bærer i seg elementer av samtlige perspektiver. Kommuner og fylkeskommuner har på den ene siden oppgaver de selv i stor grad kan bestemme over. På den andre siden utfører de oppgaver hvor de statlige krav er omfattende og detaljerte, og hvor handlingsrommet for å utøve et lokalt basert skjønn er svært begrenset. Uansett hvor stort handlingsrom som er knyttet til de ulike oppgavene vil det imidlertid være behov for et tett og forp-

liktende samarbeid mellom nivåene. De tre tilnærmingene kan derfor sies å utfylle hverandre.

Som ideal for forholdet mellom stat og kommune har Stortinget bl.a. gjennom behandlingen av St.meld. nr. 23 (1992-93) slått fast at relasjonene mellom stat og kommune i større grad skal utvikles i retning av partnerskap. Den store grad av gjensidighet og avhengighet mellom sektorer og nivåer på ulike oppgaveområder innebærer et behov for tett samarbeid og dialog om hvordan mål skal nås. Dette er ikke minst viktig for brukerne som har behov for tjenester som er godt koordinert og som fungerer som en sammenhengende helhet. Fundamentet for en slik partnerskapstenkning må være at relasjonene mellom nivåene er basert på tillit, gjensidighet og respekt. Et slikt tillitsforhold vil innebære at styrings- og samhandlingsmønstrene mellom stat og kommune i større grad må bestå av dialog og gjensidige overveielser mellom partene, og i mindre grad av detaljregulering og kontroll.

Partnerskapsperspektivet understreker at mye av kontakten mellom staten og kommuneforvaltningen har karakter av en felles søking etter gode løsninger. Kommunenes og fylkeskommunenes problemoppfatninger og erfaringer er helt nødvendige når sentrale myndigheter fatter beslutninger som er rettet mot, eller har konsekvenser for kommuneforvaltningen. Det er i den forbindelse viktig at ambisjoner og tiltak på det enkelte område er avstemt i forhold til de ressurser som stilles til rådighet for kommunesektoren. Særlig er det viktig å ha for øye utilsiktede sumeffekter. Det er generelt en betydelig oppgave å balansere forholdet mellom forventninger og ressurser basert på en felles virkelighetsforståelse mellom staten og kommunesektoren. Et viktig skritt i denne retning er forsøket med en konsultasjonsordning mellom staten og Kommunenes Sentralforbund i tilknytning til kommuneopplegget i statsbudsjettet.

Ideelt sett bør formulering av mål og utforming av virkemiddel i størst mulig grad skje med utgangspunkt i en dialog mellom forvaltningsnivåene. Gjennom dialog og informasjonsutveksling kan aktørene lære om det som fungerer godt og det som fungerer mindre godt, og på det grunnlag få anledning til å justere kursen. Det må på den bakgrunn være en generell målsetting at forholdet mellom staten og kommuneforvaltningen utformes på en slik måte at nivåene bindes sammen i en felles læringskrets. Dersom evnen til å registrere og korrigere tiltak som ikke fungerer er dårlig, med andre ord om læringssevnen er svak, vil det på sikt kunne føre til offentlig innsats som er lite formåls effektiv og som står i fare for å miste tillit i befolkningen. Læringsperspektivet i tilknytning til forholdet stat – kommune blir utførlig drøftet i KOU 1-98:117 *Rydd opp!*.

Utvalgets vurdering

Den tette sammenhengen mellom statens, fylkeskommunenes og kommunenes ansvar og arbeidsoppgaver, skaper et behov for samarbeid og en felles problemforståelse mellom nivåene for at oppgaver skal løses på en best mulig måte.

Partnerskapsperspektivet legger vekt på at relasjonen mellom staten og kommuneforvaltningen må baseres på tillit og respekt, og at utviklingen av offentlig forvaltning skjer ved gjensidig tilpasning og læring mellom forvaltningsnivåene. Utvalget vil understreke at partnerskapsperspektivet bør følges

opp i praksis, og at det må få følger for innretningen på, og bruken av, statlige styringsvirkemidler. En målsetting om å utvikle relasjonene og arbeidsformene mellom stat og kommunesektoren i retning av likeverd og partnerskap bryter ikke med det formelle utgangspunktet om at det er Stortinget og regjeringen som trekker opp rammene for kommunal og fylkeskommunal virksomhet, og at kommuner og fylkeskommuner dermed utøver avledet forvaltningsmyndighet.

7.2 Fra perspektiv til virkemidler

Et generelt ønske om å utvikle samhandlingsforholdet mellom stat og fylkeskommune/kommune i retning av dialog og konstruktiv samhandling må konkretiseres og forankres i de styrings- og samhandlingsmekanismer som eksisterer. Partnerskapsperspektivet må med andre ord nedfelles i aktuell praksis. Det er i stor grad et spørsmål om hvilke styringsmidler som benyttes i styrings- og samhandlingsrelasjonen, og hvordan bruken av virkemidlene er. Det er vanlig å skille mellom tre hovedgrupper av styringsvirkemidler som staten benytter overfor kommunesektoren:

- Lovbaserte virkemidler – denne gruppen omfatter bl.a. rettighetslovgivning, klageordninger, kontroll- og tilsynsordninger, innsigelse og rikspolitiske retningslinjer.
- Økonomiske virkemidler – staten rår over en rekke økonomiske ordninger som på ulike måter styrer kommunene og fylkeskommunene. Det dreier seg i første rekke om tilskudd i form av rammetilskudd og øremerkede tilskudd, men også låneordninger og avgifter.
- Andre virkemidler – denne kategorien omfatter flere typer virkemidler. Det kan dreie seg om plankrav og handlingsplaner, eller om informasjonstiltak med sikte på å påvirke den kommunale virksomhet, f.eks. gjennom rundskriv, veiledningsmateriell og kurs/konferanser.

7.2.1 Lovbaserte virkemidler

Overføringen av oppgaver og ansvar fra staten til kommuner og fylkeskommuner skjer i prinsippet med hjemmel i lov. Den volummessig største del av kommunal og fylkeskommunal virksomhet er forankret i den såkalte særlovgivningen. Med særlover menes i denne sammenheng lover som pålegger kommuner og fylkeskommuner bestemte oppgaver, eller som på annen måte er av særlig betydning for virksomheten i kommuner og fylkeskommuner. Utvalget vil se nærmere på tre hovedformer for lovbaserte virkemiddel som i særlig grad påvirker styringsforholdet mellom stat og kommune. Den første formen er såkalt rettighetslovgivning og standardkrav, den andre formen er knyttet til klageadgang og klageordninger, mens den tredje formen er knyttet til tilsyn, kontroll og rapportering.

Rettighetslovgivning og standardkrav

Lover kan være utformet slik at de fastsetter at innbyggerne har krav på bestemte ytelser fra det offentlige. Det er dette som gjerne omtales som rettighetslovgivning. Uttrykket standardkrav eller standardregler omfatter

regler som pålegger kommunene eller fylkeskommunene å sørge for visse tjenester, og der det stilles kvantitative eller kvalitative krav til innholdet i ytelsen. De klart definerte lovene om rettigheter og standarder finnes utenfor det kommunale og fylkeskommunale ansvarsområdet, f.eks. i trygdelovgivningen, nettopp fordi det dreier seg om rettigheter som skal gjelde likt over hele landet. Men også innenfor ansvarsområdet til kommuner og fylkeskommuner finnes klare innslag av rettighetslovgivning. "Velferdsstaten" er i stor grad blitt et kommunalt og fylkeskommunalt ansvar, og dermed har kommuner og fylkeskommuner blitt viktige adressater for en rekke rettighetskrav til velferdsytelser, ikke minst innenfor undervisningssektoren og helse- og sosialsektoren. Utvalget påpeker i kapittel 6 at det synes å være en trend at omfanget av rettighetslovgivning øker.

Bruk av rettighetslovgivning og standardkrav overfor kommuneforvaltningen aksentuerer det generelle spenningsforholdet mellom på den ene siden velferdsstatens behov for nasjonale standarder og på den andre siden rammebetingelsene for kommuners og fylkeskommuners handlefrihet. Definerte rettigheter og detaljerte standardkrav som beskriver hvordan kommuner og fylkeskommuner skal løse sine oppgaver, vil begrense innholdet i lokaldemokratiet. Muligheten til å foreta helhetlige avveininger og tilpasninger basert på lokale behov og ønsker blir svekket, og konsekvensen kan bli at folk opplever det som mindre interessant å engasjere seg i lokalpolitikken. For den enkelte innbygger vil rettighetslovgivningen kunne virke som et tveegget sverd; på den ene siden styrkes den enkeltes rettigheter i forhold til offentlige velferdsytelser, på den andre siden svekkes kommunestyrene og fylkestingene som politiske organer, og dermed også den enkeltes innflytelse på den politikken som skal gjelde lokalt.

Videre kan summen av rettighets- og standardkrav trekke ut så store ressurser at det reduserer muligheten for lokalt initiert aktivitet. Det kan hevdes at det er uheldig at statlige myndigheter uten direkte økonomisk ansvar for virksomheten, skal kunne fastsette standardkrav til denne.

I et nasjonalt perspektiv er derimot rettigheter og standarder sterke og nødvendige styringsvirkemiddel for å nå de velferds mål som sentrale myndigheter trekker opp, og markerer oppgaver som må prioriteres innenfor kommuneforvaltningens samlede økonomiske ramme.

Når staten gjennom bruk av styringsvirkemiddel som rettigheter og standarder legger sterke føringer for kommunesektorens oppgaveløsning, er det på mange måter en form for dobbeltkommunikasjon som kommer til uttrykk. På den ene siden legges oppgaver til kommuner og fylkeskommuner med begrunnelse om at det gir lokalt tilpassede tjenester og bidrar til et levende lokaldemokrati. På den andre siden gir ikke rettighets- og standardkrav rom for lokal tilpasning og prioritering, som jo er kjernen i lokaldemokratiet. Konsekvensen av å tildele kommunesektoren oppgaver den på mange måter ikke får et reelt ansvar for, kan være en svekkelse av lokaldemokratiets legitimitet.

Dersom kommunesektoren skal ha reelt ansvar for en oppgave, krever det at kommunene og fylkeskommunene har muligheter til å foreta reelle valg i oppgaveløsningen. Dette trenger ikke stå i motsetning til at staten på noen sentrale velferdssektorer fastsetter nasjonale standarder. Det krever imidlertid en aksept for at etter at de nasjonale standardene er nådd, kan den

enkelte kommune eller fylkeskommune selv prioritere om det skal satses ytterligere innenfor de ulike sektorene. Det igjen krever at ikke alle ressurser er bundet opp når minstestandardene er nådd, og det innebærer også at det må være aksept for ulikheter mellom kommunene og mellom fylkeskommunene, både blant politikere og befolkningen generelt.

Klage

Særlovgivningen inneholder mange bestemmelser som gir enkeltindivid og næringsliv adgang til å klage over kommunale og fylkeskommunale enkeltvedtak. Klageadgangen er knyttet til spesielle saksområder eller til bestemte typer vedtak. Disse klagebestemmelsene legger kompetansen til å avgjøre klager til ulike organer, i hovedsak statlige. I 24 lover som regulerer kommunesektorens tunge tjenesteområder, er statlig organ klagemyndighet. I forbindelse med at kommuneloven ble vedtatt i 1992 ble klagereglene i forvaltningsloven endret ved at det ble påbud om å opprette en intern klageordning i alle kommuner og fylkeskommuner. Etter den nye ordningen skal klage over enkeltvedtak enten gå til kommunestyret eller fylkestinget (eventuelt formannskapet eller fylkesutvalget), eller til særskilt kommunal eller fylkeskommunal klagenemnd. Den interne klageordningen ble imidlertid ikke gjort gjeldende for vedtak etter særlovgivningen når det er særlige bestemmelser om klage der. Hovedmodellen er dermed fortsatt at statlige organer avgjør klage basert på bestemmelser i ulike særlover.

Sentralt for spørsmålet om klager bør avgjøres av statlige eller kommunale klageorgan, står avveiningen mellom hensynet til det lokale selvstyre og hensynet til den enkeltes rettssikkerhet. Hensynet til lokalt selvstyre kan tilsi at klagesaker som kan medføre prøving av det lokalpolitiske skjønnet, bør avgjøres i kommunen eller i fylkeskommunen gjennom interne klageordninger, mens hensynet til rettssikkerhet understreker at klageorganet bør være uavhengig av og stå fritt i forhold til det organ som har ansvar for yte tjenesten.

Argumentet for at klagebehandlingen bør skje internt i kommunene/fylkeskommunene er at eksterne klageordninger vil gripe uheldig inn i de politiske prioriteringsprosesser som foregår i kommuner og fylkeskommuner. Selv om lovgivningen gir den enkelte borger en lovfestet rett til en bestemt ytelse, vil det på mange områder være overlatt kommuner og fylkeskommuner å avgjøre hvordan og i hvilket omfang tjenesten skal ytes. På områder hvor det fra lovgivers side er vektlagt at avgjørelser skal treffes på grunnlag av politisk skjønn i kommuner og fylkeskommuner, kan det derfor anføres at også klageavgjørelsene på disse områdene bør treffes av kommunalt/fylkeskommunalt organ. Om statlige organ er klagemyndighet vil det innebære at et organ utenfor kommunen eller fylkeskommunen får den øverste kompetanse ikke bare i den enkelte sak, men ut fra presedensvirkninger også på hele området.

Et annet argument som kan tale for at klagen bør behandles i den enkelte kommune eller fylkeskommune er at statlig klagebehandling kan hevdes å bryte med det finansielle ansvarsprinsipp. Utfallet av klagebehandlingen kan innebære betydelige merutgifter for den enkelte kommune eller fylkeskommune. Imidlertid vil de økonomiske problemer som klagebehandlingen kan

påføre kommuner og fylkeskommuner ikke primært være knyttet til hvilket organ som behandler klagen, men være en refleks av at individet gjennom lovgivningen er tildelt rettigheter som setter krav til omfang og kvalitet på tjenestene på et nivå som den aktuelle kommune/fylkeskommune ikke makter å innfri.

Hensynet til rettssikkerhet vil trekke i retning av at klageorganet bør være nøytralt og uhildet i forhold til vedtaksorganet, og at det best oppnås ved å legge klagebehandlingen til et organ utenfor kommunalforvaltningen. Organer utenfor kommunen/fylkeskommunen vil ha en avstand til den aktuelle sak og de personer som er involvert som kan være nødvendig for å sikre god saksbehandling. Selv om det kan opprettes egne organer i den enkelte kommune eller fylkeskommune for å ivareta klagebehandlingen, kan slike ordninger fort oppleves som om "bukken blir satt til å passe havresekken". Det kan med andre ord oppstå tvil – berettiget eller uberettiget – om klageorganets uavhengighet i den aktuelle sak når organet er oppnevnt av kommunestyret/fylkestinget.

I vurderingen av om klager bør avgjøres av statlig eller kommunalt klageorgan, må det også trekkes inn at klagebehandlingen fungerer som et styringsredskap for staten for å sikre at lokale og regionale myndigheter iverksetter statlig politikk på en mest mulig likartet måte de forskjellige stedene i landet. Begrunnelsen er at avgjørelse i klagesaker legger en norm for senere behandling av denne type saker hos lokale myndigheter, med andre ord en indirekte form for instruksjon om hvordan skjønnsutøvelsen bør være.

Spørsmålet om statlig klagebehandling av enkeltvedtak innebærer en overprøving av det lokale selvstyret, må ses i sammenheng med hvilken type vedtak klagen retter seg mot. Generelt kan det hevdes at på saksområder der klageorganet i det vesentlige skal prøve lovligheten og faglige vurderinger, vil det ikke være i strid med det lokale selvstyret at statlige klageorganer foretar overprøving av lokale vedtak. Når vedtak i kommunene og fylkeskommunene derimot er basert på stor grad av fri skjønnsutøvelse, vil hensynet til det lokale selvstyret kunne tilsi at statlige klageorgan er tilbakeholdne med å overprøve skjønnsvurderingene.

I 1994-95 ble det foretatt en gjennomgang av særlovgivningen som også innbefattet en konkret vurdering av hvorvidt statlig klagebehandling burde overføres til kommunen eller fylkeskommunen. Gjennomgangen resulterte ikke i forslag om overføring av klagekompetanse til kommuner og fylkeskommuner. Begrunnelsen var at man ikke fant noe lovområde der en kan si at beslutningene i all hovedsak treffes på grunnlag av fritt skjønn, jf. Ot.prp. nr. 51 (1995-96) *Om lov om endringer i visse lover som vedrører kommuner og fylkeskommuner (særlovsprosjektet fase 2)*.

Hovedmodellen med statlig avgjørelse av klagesaker over kommunale og fylkeskommunale vedtak ble dermed beholdt, men det ble understreket at spørsmålet om hvor klagesaker skal avgjøres bør vurderes på nytt ved fremtidig lovrevisjon og utarbeidelse av nytt lovverk.

Gjennomgangen resulterte i en endring av forvaltningsloven § 34 der det ble tatt inn en ny bestemmelse som pålegger statlige klageinstanser som overprøver kommunale/fylkeskommunale avgjørelser å legge vekt på hensynet til det lokale selvstyret ved overprøving av det frie skjønn. Formålet med denne

bestemmelsen er å legge til rette for mindre statlig overprøving av kommunal og fylkeskommunal skjønnsutøvelse. Det vil innebære at klageinstansen må ta stilling til om argumentene som taler for et annet resultat enn det vedtaket kommunen/fylkeskommunen fattet, er tilstrekkelig tungtveiende til å veie opp for hensynet til det lokale selvstyret. I retningslinjene for statlig klagebehandling etter forvaltningsloven § 34 bli hensynet til rettssikkerhet, hensynet til nasjonal styring, og grunnlovfestede hensyn m.m. nevnt som momenter som i en aktuell vurdering kan veie tyngre enn hensynet til lokalt selvstyre.

Gjeldende klageordninger kan virke fragmenterte og uoversiktlige. I tillegg til at en rekke ulike statlige organer har klagemyndighet, kan det i praksis også oppstå spørsmål om hvilke vedtak som er gjenstand for klage. Disse og andre grunner kan tilsi at det bør foretas en grunnleggende gjennomgang av systemet for forvaltningsklager.

Kontroll, tilsyn og rapportering

Kontroll, tilsyn og rapportering handler om statens behov for å følge opp at lover og forordninger etterleves, og at nasjonale mål og føringer ivaretas av kommunene og fylkeskommunene. Generelt kan det sies at kontroll- og tilsynsoppgavene som ivaretas av regional statsforvaltning, i hovedsak er knyttet til etterlevelsen av lov og regelverk, mens rapportering dreier seg om kommunenes og fylkeskommunenes egen tilbakemelding om oppgaveløsningen og tjenesteytingen er i samsvar med nasjonalt optrukne mål.

Av de to begrepene "tilsyn" og "kontroll", gir "kontroll" de mest negative assosiasjonene i retning av etterkontroll og overprøving, mens "tilsyn" demper inntrykket av overprøving og vektlegger i større grad veilednings- og rådgivningsaspektet. Selv om begrepene således kan oppfattes å ha et noe ulikt meningsinnhold trenger ikke forskjellene å være store i praksis. Også tilsyn, om dette skal ha effekt, vil innebære at tilsynsorganet har visse muligheter til å korrigere kommuners og fylkeskommuners fremgangsmåte og veivalg. I enkelte særlover har statlige tilsynsorganer fått myndighet til å gi kommunene bindende pålegg om å rette opp bestemte forhold som blir avdekket ved tilsyn. Begrepene kontroll og tilsyn omfatter med andre ord et bredt spekter av oppgaver og arbeidsformer hvor metodene som benyttes i stor grad varierer.

Det kan reises spørsmål om tilsyns- og kontrollaktiviteten som regional statsforvaltning utfører er nødvendig for å sikre at kommunene og fylkeskommunene etterlever lov- og regelverk. Det kan hevdes at lokal folkevalgt lojalitet mot nasjonale folkevalgte organers vedtak bør kunne ivareta samme hensyn. Til støtte for dette synspunktet må det også fremheves at den kapasitets- og kompetanseoppbyggingen som har funnet sted i kommunene i langt større grad enn tidligere gir en garanti for at de beslutninger som fattes er i tråd med nasjonale føringer.

På den annen side kan det hevdes at det er et viktig rettsstatlig prinsipp at kontrolloppgaver bør utføres av andre enn det organ som utøver myndighet. Spissformulert; det blir ingen skikkelig kontroll om de som skal kontrolleres har kontroll med kontrolløren. Stortinget har derfor sett det som hensiktsmessig at regionale statsorganer skal ivareta denne kontrollen hva angår kommunene. Det er grunn til å understreke at den demokratiske legitimiteten til

regional statsforvaltning nettopp er knyttet til oppfølgingsansvaret i forhold til nasjonalt fattede vedtak. Regional statsforvaltning skal medvirke til at den folkeviljen som kommer til uttrykk gjennom Stortingets og regjeringens beslutninger blir fulgt opp lokalt. For den enkelte bruker kan statlig kontroll og tilsyn også ses som en forsikring om at kommunene og fylkeskommunene gir et forsvarlig tilbud. Dersom man antar at ressurssterke brukere i større grad enn mer ressurssvake grupper benytter seg av den individuelle klageadgangen, kan statlig tilsyn og kontroll ut fra et rettssikkerhetssynspunkt antas å være spesielt viktig for de mindre ressurssterke brukerne.

For at statlige myndigheter skal kunne ivareta det overordnede nasjonale ansvaret de har, også på områder hvor oppgaveløsningen er lagt til kommuneforvaltningen, er det en forutsetning med løpende tilbakemelding om kommunenes og fylkeskommunens aktivitet. Dette vil være et behov også på områder hvor statlige mål er mer generelt utformet og hvor kommunene/fylkeskommunene er gitt handlingsrom til å utforme de mer detaljerte mål på grunnlag av lokale forhold og ønsker – dels for å vurdere sammenhengen mellom ressursinnsats og resultat, dels for å vurdere virkemiddelbruken på det aktuelle området, og dels for å vurdere om de mer generelle målene for kommunal og fylkeskommunal virksomhet blir ivaretatt. Økende krav til rapportering de senere år må ses i sammenheng med vektleggingen av mål- og resultatstyring som statlig styringsstrategi overfor kommuneforvaltningen. St.meld. nr. 23 (1992-93) fremhever at det som må prege utformingen av et mål- og resultatstyringssystem overfor kommuneforvaltningen er at det blir rapportert begge veier.

”Siktemålet må vere å leggje til rette for ein løpande dialog og informasjonsutveksling mellom lokale styresmakter og sentrale styresmakter. Sentrale styresmakter treng informasjon om konkrete resultat for å sikre at overordna nasjonale mål og hovedprioriteringar på området blir følgde opp, og for eventuelt å justere målformuleringar og verkemiddelbruk. Lokale styresmakter vil få betre informasjon om intensjonane bak dei nasjonale måla og vil kunne lære av kva andre kommunar gjer”.

Selv om de statlige myndigheter har et legitimt behov for å følge opp at nasjonal politikk blir gjennomført, både gjennom kontroll- og tilsynsbestemmelser, og gjennom krav til rapportering, er det viktig at dette behovet balanseres mot hensynet til lokalt selvstyre. Det synes åpenbart at rigide kontrollordninger eller omfattende rapporteringskrav vanskelig er forenlig med en målsetting om at kommunene og fylkeskommunene skal være handlekraftige og levende politiske institusjoner.

Omfanget av statlig kontroll, tilsyn og rapporteringskrav må også ses i sammenheng med de krav som stilles til kommunenes og fylkeskommunenes kontroll med egen virksomhet. Kommunestyre og fylkesting har et kontroll- og tilsynsansvar som følger av det fulle ansvar disse organene har for den virksomheten som drives i kommuner og fylkeskommuner. Kommuneloven pålegger at det i hver kommune og fylkeskommune opprettes et kontrollutvalg som er et kollegialt organ utenfor det ordinære politiske apparat med ansvar for den løpende kontroll. En styrket internkontroll i kommuner og fylkeskommuner reiser spørsmål om det er behov for å opprettholde

omfanget av og innholdet i statlig oppfølgingsvirksomhet som i dag. Avveiningen av forholdet mellom statlige styringshensyn og lokal handlefrihet må uansett være sentral for måten statlig kontroll- og tilsynsvirksomhet utføres, og statlige rapporteringskrav utformes.

Veiledning og rådgivning fra statlige til kommunale myndigheter er blitt oppfattet som et stadig viktigere virkemiddel i den statlige styringen som utøves av regional statsforvaltning. I veiledningsbegrepet ligger det et sett av ulike påvirknings- eller styringsmekanismer – fra lovbestemte rådgivningsfunksjoner, veiledning om oppfyllelse av standardkrav, fortolkning av lov- og regelverk, til ren informasjonsvirksomhet. Rådgivning og veiledning er med andre ord i noen sammenhenger et rettslig styringsvirkemiddel mens det i andre sammenhenger er et styringselement som ikke binder kommunene og fylkeskommunene i tilsvarende grad.

Det kan fremføres motforestillinger mot at veilednings- og kontrollfunksjoner utøves av samme forvaltningsenhet, slik tilfellet er for både fylkesmannen, fylkeslegen og statens utdanningskontor. Det prinsipielle synspunktet er at det anses som uheldig at et statlig regionalt organ gir faglig veiledning til en kommune/fylkeskommune når det samme organet skal utføre kontroll av og være klagemyndighet for beslutninger som er fattet av kommunen/fylkeskommunen. Det kan f.eks. være en risiko for at kontroll- eller klagefunksjonen på uheldige måter påvirkes av hvorledes veiledningen er utført. Hensynet til klar rollefordeling kan derfor tale for at disse funksjonene bør skilles for å unngå potensielle konflikter mellom motstridende veilednings- og kontrollhensyn.

På den andre siden vil en rendyrking av roller om den skal gjennomføres konsekvent, medføre en svært oppdelt offentlig forvaltning som antakelig ikke vil være ønskelig verken sett ut fra et brukerbehov eller hensynet til politisk styring og effektivitet. Det kan også sies at så lenge veiledningen er generell og knyttet til hvordan lov- og regelverk skal tolkes og forstås vil ikke den mulige motsetningen mellom veiledning og kontroll skape problemer.

En undersøkelse utført av Statskonsult viser at kommunene og fylkeskommunene har ulike synspunkter på at regional stat ivaretar både veilednings- og kontrollfunksjoner (rapport 1999:21). De fleste kommunene som inngår i undersøkelsen har positive erfaringer med rollekombinasjonen veiledning og kontroll/klage, og flere ønsker at den regionale statsforvaltning skal være flinkere til å "skjære gjennom" ved å gi klarere råd til kommunene. Samtidig uttrykker de forståelse for at dette ikke er uproblematisk. De store kommunene og fylkeskommunene stiller seg derimot mer kritiske til rollekombinasjonen. De ser helst at regional statsforvaltning i større grad rendyrker rollen som kontroll- og tilsynsorgan.

7.2.2 Økonomiske virkemidler

Statlige finansieringsordninger er en sentral del av styringsforholdet mellom staten og kommuneforvaltningen. Gjennom å fastsette regler og betingelser for statlige tilskudd til ulike typer virksomhet vil staten kunne påvirke kommunenes og fylkeskommunenes prioriteringer. Ved innføringen av det nye inntektssystemet søkte man å komme vekk fra denne formen for detaljstyring ved å gå over til en ordning hvor statlige overføringer til kommunene og

fylkeskommunene som alt overveiende hovedregel skal gis i form av generelle rammetilskudd, såkalte frie inntekter.

Det har imidlertid vist seg vanskelig for regjeringen og Stortinget å holde en konsekvent linje. Kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for sentrale oppgaver i velferdsstaten, og regjeringen og Stortinget har sett det som ønskelig å bruke øremerkede tilskudd for å realisere nasjonale målsettinger på en rekke områder. I 1999 er nærmere 70 prosent av inntektene i kommuneopplegget frie inntekter (ordinær skatt fra inntekt og formue og rammeoverføringer). I 1988 var prosentandelen om lag 80 prosent. I perioden 1988-1999 har de øremerkede overføringene hatt en gjennomsnittlig årlig vekst på i overkant av 20 prosent, mens rammeoverføringene har økt med 3,5 prosent. Bruken av øremerkede tilskudd som styringsvirkemiddel har med andre ord vist en markert økning det siste tiåret (Kilde: Rundskriv H-2/98. Redegjørelse om lokaldemokratiet. Kommunal- og regionaldepartementet).

Øremerkede tilskudd har flere negative konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner. Bruk av øremerkede tilskudd går i praksis på bekostning av rammetilskudd, og det reduserer mulighetene for de lokale folkevalgte til å ta opp egne saker som er viktige for deres lokalsamfunn. I tillegg er det ofte slik at staten krever at kommunene/fylkeskommunene stiller opp med egne midler for å få tildelt øremerkede tilskudd, utfra tanken om at dette skal gi mest mulig kostnadseffektive løsninger i kommunesektoren. På den måten innskrenker øremerking ytterligere det økonomiske handlingsrommet i kommuner og fylkeskommuner. Omfattende bruk av øremerkede tilskudd kan også føre til uheldige spilltilpasninger i kommunene eller fylkeskommunene i påvente av nye statlige tiltakspakker med nye øremerkede tilskudd.

Det er dokumentert at tilskudd med krav til egenfinansiering bidrar til å forsterke inntektsforskjeller mellom kommuner. Fordi kommuner med høy inntekt i større grad enn kommuner med lav inntekt vil være i stand til å dekke egenandelen, mottar kommuner med høy inntekt mer øremerkede tilskudd enn kommuner med lav inntekt. Mange av de øremerkede tilskuddene bidrar med andre ord ikke til likhet, men tvert imot til å forsterke ulikhet mellom kommunene.

Utvalget har merket seg at regjeringen i St.prp. nr. 62 (1999-2000) *Om kommuneøkonomien 2001 mv.* legger frem en plan for på sikt å avvikle eller innlemme øremerkede tilskudd i inntektssystemet.

Parallelt med at bruken av øremerkede tilskudd de senere år har økt, har innføringen av det nye økonomireglementet i praksis virket skjerpende på kravene til oppfølging og kontroll av tilskuddsordninger fra tilskuddsforvalters side. Det har igjen ført til økte krav i forhold til kommunesektoren om utarbeidelse av planer, dokumentasjon og rapporter.

Et annet forhold som begrenser det kommunale selvstyret er at staten har avgjørende innflytelse på de økonomiske rammene for kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet, på både inntekts- og utgiftssiden. Maksimums- og minimumssatsen for den viktigste kommunale og fylkeskommunale inntektskilde – inntektsskatten – fastsettes hvert år av Stortinget. I praksis benytter samtlige kommuner og fylkeskommuner maksimumssatsen. I tillegg er kommunene og fylkeskommunene avhengig av generell statlig bistand i form av rammetilskudd. Det spillerom kommunesektoren har på

inntektssiden, er først og fremst knyttet til eiendomsskatten og ulike typer avgifter og gebyrer. Det er imidlertid knyttet rettslige og praktiske begrensninger til hvor mye kommunene og fylkeskommunene kan styrke sin økonomi med disse virkemidlene. I tillegg gjør det seg gjeldende politiske motforestillinger mot å utnytte denne type grunnlag for finansiering av den kommunale virksomheten fullt ut. Samlet sett betyr dette at viktige premisser for det kommunale aktivitetsnivå bestemmes gjennom fastsettelsen av statsbudsjettet i Stortinget. På samme måte som staten har stor grad av kontroll over kommunesektorens inntekter, har staten også avgjørende innflytelse på kommunesektorens utgifter gjennom lover, forskrifter, retningslinjer, avgjørelser og uttalelser som definerer de krav som skal og kan stilles til kommunale ytelser på forskjellige områder.

Statens sterke innflytelse både på inntekts- og utgiftssiden til kommunesektoren, innebærer at økonomi er en kjerneproblemstilling i debatten om det kommunale selvstyret. Fra kommunalt hold fremholdes det at mange av landets kommuner har så lite spillerom for nytenkning og politiske prioriteringer etter at formelt og reelt bundne utgifter er dekket, at kommunalpolitikken langt på vei tappes for innhold. Fra statlig hold reises det spørsmål om kommuner og fylkeskommuner faktisk utnytter det handlingsrommet de har til å foreta selvstendige valg og prioriteringer. Et trangt økonomisk handlingsrom kan også i noen tilfeller være resultat av kommunens eller fylkeskommunens egne disposisjoner i fortid.

Selv om det kan være vanskelig å etterprøve slike påstander, kan det hevdes at statens sterke innflytelse over både inntekts- og utgiftssiden i kommunesektoren i enkelte sammenhenger kan gjøre ansvarsforholdene mellom staten og kommunesektoren utydelige.

7.2.3 Andre virkemidler

Ved siden av formelle virkemiddel som lover, forskrifter og øremerkede tilskudd som virker bindende på kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet, benytter staten seg også av andre former for styringsvirkemidler som ikke binder, dvs. innebærer plikter for kommunene og fylkeskommunene. Slike former for styringsvirkemidler kan dreie seg om plankrav til kommunal virksomhet, det kan dreie seg om handlingsplaner for bestemte sektorområder, eller det kan være informasjonstiltak med sikte på å påvirke den kommunale virksomhet, f.eks. gjennom rundskriv, veiledning og kurs/konferanser.

Selv om denne type virkemidler ikke formelt binder kommunene og således kan sies å representere en "mykere" form for styring enn de to andre kategoriene, kan effekten av slike styringsvirkemidler likevel være sterk. Dette kan skyldes at denne type styringsvirkemidler ofte blir oppfattet av kommunene og fylkeskommunene som mer forpliktende enn det er grunnlag for. I den forbindelse skal det påpekes at sektorinteressene går på tvers av forvaltningsnivåene, og ofte vil lokale sektorrepresentanter opptre som forsvarere av statlige styringssignaler og faglige normer på "sine" områder. Det har blitt hevdet at sektorrepresentanter fungerer som pressgrupper i lokalpolitikken i en slik grad at de "overoppyller" rollen som lokale pådrivere for nasjonale verdier (Offerdal 1979).

En annen viktig side ved pedagogiske og verdimessige styringsvirke- midler er at de bidrar til å øke innbyggernes forventninger til omfanget og kvaliteten på kommunale tjenester. Det kan i neste omgang føre til at kommu- ner og fylkeskommuner blir kritisert for ikke å opprettholde det tjenestenivået som innbyggerne opplever har blitt lovet dem.

7.2.4 Utvalgets vurdering av styringsforholdet mellom staten og kom- munesektoren

Etter utvalgets oppfatning er den statlige styringen av kommuneforvaltning- en, og utviklingen av dette styringsforholdet, preget av en dobbelthet. På den ene siden har det i løpet av de siste 15-20 år vært iverksatt en rekke reformer som har hatt til hensikt å utvide det kommunale og fylkeskommunale han- dlingsrommet. Nytt inntektssystem, ny kommunal lovgivning og langt større frihet for kommuner og fylkeskommuner til å organisere seg slik de ønsker, har endret rammevilkårene for det lokale selvstyret på en grunnleggende måte. På den andre siden har intensjonene som disse reformene uttrykker langt på vei blitt undergravd av statlig detaljstyring på ulike sektorområder. Særlig kommer dette til uttrykk gjennom rettighetslovgivning og standard- krav, og gjennom økt bruk av øremerkede tilskudd til bestemte formål. Motivene for den sterke statlige sektorstyringen kan være flere. Dels kan det være uttrykk for manglende tillit til kommuners og fylkeskommuners evne til å møte endrede vilkår og nye utfordringer på sektorområder, dels kan det sky- ldes ønsker om å gjennomføre "nasjonale krafttak" på spesifikke områder, men det kan også være resultat av en kamp og rivalisering om midler der den sektor som ikke tyr til rettighetsfesting og øremerking vil bli den tapende part. Uansett motiver blir resultatet at kommunenes og fylkeskommunenes han- dlingsrom for å foreta lokale tilpasninger og prioriteringer svekkes, samtidig som statens styring blir lite helhetlig.

Utvalget er av den oppfatning at sentrale myndigheter bør ha større tillit til at kommuner og fylkeskommuner kan foreta fornuftige prioriteringer og ivareta innbyggernes behov. Etter utvalgets oppfatning er dette også avgjørende for å sikre effektiv ressursbruk lokalt. Statens bruk av detaljsty- rende virkemidler bør derfor reduseres betraktelig. Når lokal og regional til- pasning av offentlige tjenester er ønskelig må kommuneforvaltningen få det handlingsrom som er nødvendig for å foreta en slik tilpasning.

7.3 Regional statsforvaltning og kommunesektoren

Den nasjonale politikken blir ofte fastlagt etter omfattende prosesser som ink- luderer kommunesektoren. De rammer og prioriteringer som nedfelles i formelle vedtak i Stortinget og regjeringen ligger til grunn for departe- mentenes og dermed den regionale statsforvaltningens styringsrelasjoner overfor kommuner og fylkeskommuner. I St.meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunane* blir det poengtert at

"den lokale (regionale) statsforvaltning er et viktig organisatorisk uttrykk for statlig styring av kommunane og fylkeskommunane".

Det er i stor grad den regionale statsforvaltning som har det praktiske ansvaret med å følge opp at kommunene når målene for den nasjonale styringen.

7.3.1 Begrunnelser for regional statsforvaltning

Sentrale myndigheter har et overordnet ansvar for den totale samfunnsutvikling, og i den sammenheng er både sentralforvaltningen og lokalforvaltningen å anse som utøvende organer for gjennomføring av en ønsket samfunnsutvikling. En hovedbegrunnelse for statlig tilstedeværelse lokalt og regionalt er behovet for å sikre at nasjonal politikk blir fulgt opp og gjennomført i samsvar med forutgående vedtak i alle deler av landet. Det dreier seg dels om direkte statlig tjenesteyting, dels om å følge opp at nasjonale mål og standarder blir ivaretatt på områder der oppgaveløsningen ligger hos kommunene, og dels om å ivareta nasjonale hensyn som makroøkonomisk styring og rettssikkerhet på lokalt og regionalt nivå.

En stor del av oppgavene den statlige regionalforvaltningen utfører er tjenesteyting overfor publikum. I den sammenheng er det viktig med fysisk nærhet til brukergruppene for å lette tilgangen til offentlige goder og for å sikre lokalkunnskap i statlig politikkutforming og gjennomføring. Å legge statlige oppgaver ut fra departements- og direktoratskontorer til regional statsforvaltning, er et viktig virkemiddel for å skape nærhet mellom offentlig forvaltning og befolkningen.

Selv om nærhet er en viktig begrunnelse for å legge statlige oppgaver til statlige organer på lokalt og regionalt nivå, skal det likevel påpekes at det er en grense for hvor mye lokale premisser og vurderinger kan innvirke på myndighetsutøvelsen og oppgaveløsningen. Begrunnelsen for å legge oppgaver til statlige lokalorganer i stedet for kommunalforvaltningen er vanligvis knyttet til sakens art og behovet for ensartet praksis uten påvirkning av lokalpolitisk skjønn. Om innslaget av lokale vurderinger fører til at det nedfeller seg ulik praksis rundt om i landet vil det være uheldig.

Det skal også fremheves at overføringen av statlige oppgaver til regional og lokal statsforvaltning er nødvendig for å avlaste den sentrale statsforvaltning for arbeidsoppgaver og dermed forhindre en topptung stat. En spredning av statlige oppgaver har også et distriktpolitisk element ved å tilføre distriktene arbeidsplasser og kompetanse.

Et siste argument for statlig tilstedeværelse regionalt og lokalt er knyttet til kompetanse. Regional statsforvaltning representerer en spesialisert fagkompetanse som ikke alle kommunene har selv, og er av den grunn velegnet til å gi kommunene støtte og veiledning. Det skal tilføyes at denne støttefunksjonen først og fremst er rettet mot småkommuner som av ressursmessige årsaker ikke har kapasitet til å ansette fagpersonell i den utstrekning sentrale myndigheter ofte forutsetter når oppgaver legges til kommunene.

7.3.2 Regional statsforvaltning – tre kjennetegn

Den regionale statsforvaltning består av en rekke institusjoner med meget varierte oppgaver. På tross av dette mangfoldet kan det stilles opp enkelte kriterier for hva som kan karakteriseres som regional statsforvaltning. For det første er regionale statsorgan underlagt en instruks fra sentrale statlige forvaltningsorganer. I prinsippet betyr det at det er regjeringen som er oppdragsgiver. I praksis vil det si at det er et departement eller et direktorat som står

for den løpende styringen og som definerer hvordan oppgavene skal løses. Regjeringen og Stortinget vil imidlertid legge de overordnede retningslinjer og kan også gripe inn dersom man finner det nødvendig. Regional statsforvaltning skiller seg fra kommuner og fylkeskommuner nettopp ved den direkte statlige instruksjonsmyndighet som disse organene er underlagt. Kommuner og fylkeskommuner er selvstendige rettssubjekter som i prinsippet bare kan tillegges oppgaver fra staten gjennom lov, eller i medhold i lov. Kommuner og fylkeskommuner står fritt til å påta seg oppgaver som ikke gjennom lov er lagt til andre myndigheter.

For det andre har regional statsforvaltning oppgaver som skal utføres innenfor et avgrenset geografisk område i motsetning til organer som utfører oppgaver for hele landet. De geografiske grensene for de ulike regionale statsforvaltningsorganene varierer, men den vanligste inndelingen er basert på fylkesgrensene. Inndelingen kan imidlertid også omfatte flere fylker eller dekke et territorium som er mindre enn fylkene, og i noen tilfeller krysser den geografiske inndelingen fylkesgrensene. Om det skal trekkes et skille mellom lokal og regional statsforvaltning vil dette skillet bestå i at lokal statsforvaltning er organer hvor virksomheten sammenfaller med kommunegrensene, mens regional statsforvaltning er organer hvor virksomheten omfatter et område som er større enn kommunegrensene.

Et tredje kjennetegn ved regional statsforvaltning er at oppgavene som utføres retter seg både mot publikum, næringsliv og kommuner/fylkeskommuner. Dels er det myndighetsoppgaver av typen kontroll, godkjenning, tilsyn og klagebehandling, og dels er det oppgaver som har karakter av å være tjenesteyting som f.eks. arbeidsformidling og utbetaling av trygdeytelser. Regional statsforvaltning kan dermed sies å ha kombinerte funksjoner som både omfatter styringsoppgaver overfor kommunesektoren, og serviceoppgaver overfor publikum.

7.3.3 Hovedtrekk i utviklingen av statlig regionalforvaltning siden 1976

Mye av grunnlaget for dagens regionale statsforvaltning ble lagt i det utviklingsarbeid som pågikk i regi av Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen. Med opprettelsen av den selvstendige fylkeskommunen i 1976 ble særlig fylkesmannens rolle endret og redusert. Oppgavene skulle i hovedsak knyttes til kontroll og tilsyn med kommunesektoren samt funksjonen som rettslig klageinstans. I sin prinsipielle hovedutredning NOU 1974:53 *Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen* fremhevet komiteen at:

”det vil fortsatt være nødvendig at staten fører tilsyn med kommunesektoren, men at tilsynet bør kunne begrenses en god del i forhold til de nåværende regler”

uten nærmere å presisere hva som skulle forstås med ”en god del”. Når det gjaldt tilsynet med kommunene burde staten i vesentlig grad gi avgjørelsesmyndighet til

”fylkesmannen eller andre statsorganer på fylkesplan”.

Hovedkomiteen konstaterte samtidig at den regionale statsforvaltningen var mangelfullt samordnet og at statsforvaltningen burde organiseres slik at fylkesmannen ble satt i stand til å ivareta en samordningsfunksjon. Hovedko-

miteen fulgte opp i NOU 1976:17 *Den lokale statsforvaltning* med å foreslå at fylkesmannen skulle ha ansvar for å samordne alle sivile forvaltningsorganer i fylket og at dette ansvaret skulle instruksfestes. Forslaget fikk støtte i Stortinget og fylkesmannens samordningsansvar ble hjemlet i fylkesmannsinstruksen fra 1981.

Hovedkomiteens arbeid når det gjaldt regional statsforvaltning kan på denne bakgrunn sies å romme to sentrale elementer. For det første ønsket komiteen å gi den fremtidige lokalforvaltning en utforming med klare avgrensede og mer konsekvent opptrukne ansvarsforhold. Kommuner og fylkeskommuner skulle gis ansvar for oppgaver som er forbundet med lokalpolitisk styring, mens den regionale statsforvaltning skulle konsentrere seg om oppgaver preget av regelanvendelse, forvaltningsavgjørelser samt kontroll og tilsyn. For det annet anså komiteen det som nødvendig at den regionale statsforvaltning i langt sterkere grad enn tidligere skulle undergis en effektiv og reell samordning ved fylkesmannen.

Utviklingen av regional statsforvaltning i perioden etter 1976 har i stor grad vært kjennetegnet ved en gradvis oppbygging av fylkesmannsembetet. Det har først og fremst kommet til uttrykk gjennom en vekst i oppgaver¹⁰. Hoveddelen av denne oppgaveveksten er knyttet til overflytting av oppgaver fra andre regionale forvaltningsorgan som ledd i arbeidet med å forenkle og samordne det statlige regionale mellomledd mellom kommunene og de sentrale myndigheter. Stortinget har således vedtatt som en prinsipiell linje for organiseringen av den regionale statsforvaltning at statlige regionale enheter som har styrings- og oppfølgingsoppgaver overfor kommunesektoren organisatorisk skal knyttes til fylkesmannsembetet. En annen sentral utvikling har vært at omfanget av den statlige oppfølgingsvirksomheten ikke er redusert i omfang som anbefalt av Hovedkomiteen, men snarere har økt de senere år. Det er flere årsaker til denne utviklingen. Økt bruk av rettighetslovgivning, standardkrav og øremerkede tilskudd er alle styringsvirkemidler som forutsetter en eller annen form for oppfølging og kontroll.

Resultatet av disse utviklingstrekkene har blitt at fylkesmannsembetet i dag fremstår som regjeringens og departementenes viktigste styrings- og veiledningsorgan overfor kommunene. Det er stor bredde i fylkesmannens oppgaver og det kan hevdes at embetets rolle og oppgaver har blitt viktigere enn det man så for seg i 1976. Det ble i 1998 igangsatt et omstillingsarbeid rettet mot fylkesmannsembetene, der hovedformålet var å fokusere på forholdet mellom oppgaver og ressurser i lys av embetets rolle, og med sikte på å forbedre ressursutnyttelsen i embetene.

7.4 Nærmere om styringsforholdet mellom regional statsforvaltning og kommuneforvaltningen

Forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren er relativt komplisert å fremstille oversiktlig. Det er tale om et samspill mellom flere for-

10. Av større organisatoriske endringer nevnes spesielt opprettelsen av beredskap-savdelinger i fylkesmannsembetene i 1979, miljøvernavdelinger i 1982 og landbruk-savdelinger i 1993.

valtningsorganer, på ulike premisser og med forskjellig siktepunkt. Både fylkesmannen, fylkeslegen, statens utdanningskontor, arbeidskontorene, trygdekontorene m.fl. utfører oppgaver som har skjæringsflater mot kommunalforvaltningen. For flere av disse organene er relasjonene til kommunene i større grad preget av et samarbeids- og samhandlingsforhold enn et styringsforhold. Det er først og fremst fylkesmannen, fylkeslegen og utdanningskontoret som har et direkte styrings- og oppfølgingsansvar i forhold til kommunesektoren. Diskusjonen i dette kapitlet konsentreres om denne siden av regional statsforvaltnings oppgaver.

Styringsforholdet mellom regional statsforvaltning og kommunene kan sies å bære preg av elementer fra både hierarki- og partnerskapsperspektivet som ble skissert innledningsvis. Hierarkipreget vil være fremtredende når regional statsforvaltning oppleves av kommunene å gripe inn i den lokalpolitiske prosess og overprøve kommunale skjønnsvurderinger i ulike saker, f.eks. i forbindelse med hvor strengt man skal håndheve bestemmelser i en reguleringsplan eller hvilket nivå man skal legge seg på når det gjelder økonomisk sosialhjelp. De senere år har det imidlertid kommet bestemmelser som må sies å ha en dreining mot å begrense statlige organers mulighet til å overprøve kommunale og fylkeskommunale vedtak, og som dermed kan ses som et ledd i å styrke det kommunale selvstyret. Et eksempel på det er den omtalte endringen av forvaltningsloven § 34 som pålegger klageorganet å "legge vekt på hensynet til kommunalt selvstyre".

En stor del av regional statsforvaltnings relasjoner overfor kommunene vil være basert på samarbeid og samspill, med andre ord bære preg av partnerskapsperspektivet. I dette perspektivet vil den regionale statsforvaltning være viktig som bindeledd mellom sentrale myndigheter og kommunene for å finne løsninger som begge parter kan akseptere. Dette er en rolle som fylkesmannen i stor grad utøver i dag. Særlig kommer det til uttrykk i veilednings- og formidlingsoppgavene embetet ivaretar overfor kommunene, og i oppgaven med å rapportere resultatdata fra kommuneforvaltningen tilbake til sentrale myndigheter.

For den regionale statsforvaltning vil en videre utvikling av partnerskaps-tenkningen innebære at virksomheten i sterkere grad preges av dialog og informasjon, og i mindre grad av kontroll. Dette perspektivet er klart uttrykt i St.meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunane* der det heter:

"Regjeringa vil understreke samspeilsrolla lokale statlege forvaltningssorgan bør spele overfor kommunane. Dette inneber å utvikle større grad av felles forståing mellom forvaltningsnivåa gjennom dialog og informasjonsutveksling. Innafor denne rolla vil rettleiing og rapportering vere viktige oppgåver".

Partenes vurdering av styringsforholdet

For å vurdere om målsettingene om å utvikle relasjonene mellom regional statsforvaltning og kommuneforvaltningen i retning av samarbeid og partnerskap faktisk har blitt etterlevd har Statskonsult (rapport 1999:21) foretatt en kartlegging og vurdering av samhandling og virkemiddelbruk mellom

regional statsforvaltning og kommunesektoren. I en samlet vurdering uttales følgende om styringsforholdet mellom regional stat og kommunesektoren:

”Når hovedinntrykket fra intervjuene er at kommunesektoren stort sett lever i fordragelighet med regional stat, så er ikke det ensbetydende med at kommunesektoren er positiv i forhold til statlig styring. Det er heller ikke slik at kommunene eller fylkeskommunene er enige i den funksjons- og oppgavefordeling som er i dag. Det er snarere slik at det er en utbredt oppfatning om at staten styrer for kraftig gjennom detaljerte krav og øremerkede tilskudd, og det er ulike synspunkter på hvilke rolle regional statsforvaltning skal ha særlig i forhold til fylkeskommunen. Det er imidlertid ikke regional statsforvaltning som fastsetter kravene eller vedtar oppgavefordelingen, og regional statsforvaltnings rolle som formidler og tilrettelegger blir oppfattet positivt. Et annet stort dilemma/spenningsforhold er i forhold til hvorvidt regional statsforvaltning skal ha noen annen rolle enn å være formidler av nasjonale mål og passe på at de følges opp (myndighetsrolle/tilsynsfunksjon). På den ene side er det ønskelig at regional statsforvaltning, og da spesielt fylkesmannen, kan tilpasse nasjonale mål og krav til lokale forhold og ivareta utviklingsoppgaver. På den annen side er det også uttalt at lokal tilpasning og regionale utviklingsoppgaver skal legges til folkevalgte organer dvs. kommuner og fylkeskommuner. Særlig i forhold til fylkeskommunens oppgaver knyttet til regional utvikling blir dette et konfliktområde.”

7.4.1 Statlig samordning overfor kommunene

Behovet for samordning oppstår først og fremst som et svar på en sektorisert statsforvaltning. Begrunnelsen for samordning ligger i; a) ønsket om en konsistent offentlig politikk både i forhold til enkeltmennesker, næringslivet og kommunene, b) antakelsen om at samordnet politikk og iverksetting gir bedre samfunnsmessige effekter, og c) antakelsen om at det på enkelte områder kan gi økonomiske gevinster ved å unngå dobbeltadministrasjon. Samordningsbehovet vil variere for de forskjellige virksomhetsområder, og over tid. Problemet er selvsagt ikke nytt. Men behovet synes å forsterke seg etter hvert som statens virksomhet øker og forgrenes og administrasjonsapparatet blir mer sammensatt.

Representanter for kommunesektoren har i mange år hevdet at staten gjennom sine ytre etater bør opptre på en mer samordnet måte overfor kommunesektoren. Det påpekes gjerne at:

- den statlige styringen er uklar (manglende klargjøring mellom skal/må, bør og kan, og manglende innbyrdes prioriteringer og resultatkrav)
- styringen er uoversiktlig, fordi statlige krav og ønsker kommer i stort omfang, detaljert, spredt og usystematisk
- styringen er fragmentert, etatene har sine egne systemer og rutiner for kommunekontakt.

Fylkesmannen er tildelt en særlig rolle som samordningsmyndighet overfor kommunene. Formålet med denne samordningsrollen er at kommunerettet styring i størst mulig grad skal fremstå som konsistent. Fylkesmannen skal bidra til å legge til rette for at staten ikke pålegger kommunene oppgaver som fører til at de samlede utgifter overstiger inntektene. Fylkesmannen skal således imøtekomme kommunenes behov for at det er et rimelig forhold mellom

operasjonelle mål og oppgaver og de ressurser som samlet er tilgjengelig for å løse oppgavene lokalt. I denne rollen ligger det også at fylkesmannen skal understøtte kommunen som et helhetlig organ og at den statlige styringen tilpasses dette hensynet.

Det kan hevdes at kommunesektoren ikke alltid er tjent med å møte en statsforvaltning som er samkjørt i ett og alt, nærmest som en blokk, da dette legger begrensinger på den lokale handlefriheten. Sprikende statlige styrings-signaler gir med andre ord handlingsrom. Spørsmålet som må reises er om lokalpolitisk handlingsrom bør være en funksjon av en utydelig, uforutsigbar og motsetningsfylt stat. Det synes opplagt at svaret på dette må være nei. En slik tilnærming vil åpne for strategiske spill mellom stat og kommune som vil være uheldig for begge parter. Det vil gi et dårlig grunnlag for dialog og samarbeid mellom stat og kommune, det vil antakelig gi dårligere vilkår for effektiv lokal tilpasning av nasjonal politikk til lokale forhold, og ikke minst vil det gi uklare rammer for det lokale selvstyret, med mulig demokratisk slitasje som følge.

Det er derfor grunn til å fremheve at oversiktlig, tydelig og samordnet styringsinformasjon som klargjør oppgavene og kommunenes handlingsrom er en viktig forutsetning for partnerskapet mellom kommunene og staten. For den regionale statsforvaltningen vil det være en utfordring å finne en rimelig balanse mellom på den ene side klare og samstemte styringssignaler fra statens side, og på den annen side en viss handlefrihet som gir statlige etater tilpasningsevne i sine kontakter med kommunesektoren.

Fylkesmannens samordning på regionalt nivå kan imidlertid bli en direkte konkurrent til kommunenes og fylkeskommunenes eget samordningsansvar innen sine områder. Kommunene og fylkeskommunene er gjennom sine politiske organer pålagt å foreta valg og prioriteringer i et helhetlig perspektiv, noe som forutsetter utøvelse av politisk skjønn. Dette ansvaret kan ikke overtas av andre. I den forbindelse vil det være en viktig utfordring hvor langt samordningsfunksjonen til fylkesmannen skal drives før kommuner og fylkeskommuner opplever at det blir foretatt avveininger og beslutninger som heller burde skje innenfor rammen av det kommunale selvstyret. Statsetatene, inklusive fylkesmannen, skal i den sammenheng være formidlere av nasjonal politikk, og bidra med styringssignaler som gjør lokale tilpasninger mulig. Det vil likevel være en krevende balansegang å finne hvor grensen går mellom den koordinering av statlig politikk som naturlig hører hjemme hos fylkesmannen og den mer understøttende rollen som bør skje inn mot og på det kommunale selvstyrets premisser. Dette tilsier også en sterkere fokusering på dialog og samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer.

Erfaringer med samordningsarbeid

I hvilken grad greier så staten å følge opp sine ambisjoner om å samordne seg i forhold til kommunesektoren? Er samordning på mange måter et honnørord som anvendes i den politiske retorikken, eller er samordning blitt en viktig del av statsetatenes hverdag som det kontinuerlig arbeides med og som stadig forbedres. Trolig ligger det noe i begge disse utsagn.

I praksis arbeides det med samordningstiltak i alle regionale statsetater, med varierende vilje og styrke. Det er i alle fylker faste rutiner for tverrsekto-

riell samordning gjennom interne ledermøter innenfor fylkesmannsembetet, samt ledermøter med andre statlige etater på fylkesplanet under fylkesmannens ledelse. Samarbeidet dreier seg bl.a. om høringssaker, tildeling av skjønnsmidler, tilsynsmetoder, rapporteringsrutiner mv.. I tillegg er det betydelig kontakt på saksbehandlernivå der felles anliggender blir drøftet. Spesielt er det et nært samarbeid mellom fylkesmannen, fylkeslegen og statens utdanningskontor, som alle har et stort innslag av kommunerettede oppgaver. For en nærmere drøfting av forholdet mellom fylkeslegen og fylkesmannen, og statens utdanningskontor og fylkesmannen vises det til kapittel 9.

Samordning i praksis er først og fremst et krav om skikkelig saksbehandling. Regionale statsetater må snakke sammen før det går ut signaler eller det tas standpunkt i saker som gjelder kommunene. Spesielt viktig er det at statlige etater er samkjørt i forhold til kommunaløkonomiske konsekvenser. Fylkesmannen legger som nevnt betydelig vekt på dette fordi det ofte viser seg at helheten og sumeffektene av statlige krav ikke er klarlagt godt nok på sentralt nivå. Statens politikk kan for øvrig slå meget forskjellig ut mellom kommunene. Fylkesmannen får dermed en viktig oppgave med å vurdere og eventuelt videreformidle kunnskaper om utilsiktede utslag når disse blir kjent.

Fylkesmennene har utviklet ulike metoder og organisasjonsformer for å få til en samordnet opptreden fra regional stat overfor kommunene. Et samordningsverktøy som er utviklet de senere år er det såkalte forventningsbrevet. Formålet med forsøket med forventningsbrev er å legge til rette for en bedre og mer samordnet formidling av viktige statlige styringssignaler og forventninger (krav/pålegg) til kommunene. Måten dette gjøres på er å samle sentral styringsinformasjon fra fylkets statsetater i et felles dokument (fellesbrev) til kommunene. Brevet brukes i dialogen mellom regional statsforvaltning og kommunene i fylket og skal gi tydelig og konsistent informasjon om de foreliggende nasjonale politiske styringssignalene.

Selv om det er iverksatt en rekke tiltak for å bedre samordningen av statlig politikk overfor kommunene kan det påpekes flere områder hvor det trolig vil være gevinster å hente på bedre statlig samordning enn i dag. Det er blant annet ønskelig å forenkle og harmonisere statsetatenes tilsynsmetoder overfor kommunene. Videre viser studien fra Statskonsult (rapport 1999:3) at man kan effektivisere virksomheten gjennom sammenslåing og harmonisering av regelverket for en rekke statlige tilskuddsordninger, hvorav et stort antall i dag blir forvaltet av fylkesmannen. Det bør også nevnes at arbeidet med en mer målrettet og effektiv resultatrapportering fra kommunesektoren til staten er godt i gang gjennom det såkalte KOSTRA-systemet¹¹. I Statskonsults analyse (rapport 1999:21) av samhandlingen og virkemiddelbruken mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren fremgår det at både kommuneforvaltning og regional statsforvaltning bruker uforholdsmessig mye tid og ressurser på rapporteringsarbeid i forhold til nytteverdien. Det stilles bl.a. spørsmål ved hvorvidt all informasjonen faktisk blir benyttet av staten, og om detaljeringsnivå og hyppighet på rapporteringen er riktig.

11. KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING. Rapporteringssystem for sammenlignbare data om kommunal økonomi, tjenesteproduksjon og brukere.

7.4.2 Organisatorisk samordning av regionale statsetater?

Det har vært diskutert om samordningen av statens kommunerettede virksomhet kan bli bedre dersom man i større grad enn i dag samler virksomhetssområdene under en hatt. Det mest aktuelle er i så fall at også fylkeslegen og statens utdanningskontor, som begge har et betydelig innslag av kommunerettede oppgaver, blir integrert i fylkesmannsembetet, som i dag er den desidert største instans med tunge innslag av kommunerettet virksomhet. Dette spørsmålet har vært debattert en rekke ganger. Stortinget og regjeringen har ved flere anledninger uttalt at man som en hovedregel ønsker denne organisasjonsmodellen, men saken er aldri fulgt opp med konkrete forslag.

Hovedargumentene for en slik integrering er i første rekke at det vil gi en ryddigere organisering av den regionale statsforvaltning som har oppgaver rettet mot kommunene. Innholdet i arbeidet til de tre nevnte statsetater er i den forbindelse i hovedsak det samme – vekt på veiledning og dialog, i tillegg til kontroll, tilsyn og klagebehandling. Integrering vil gjøre det enklere å håndtere tverrsektoriell satsing, jf. handlingsplanen for eldreomsorgen som viste behov for betydelig koordinering og samarbeid mellom fylkesmannen og fylkeslegen. Signal på sektornivå vil bli bedre tilpasset kommunenes økonomiske rammer, og kontakten med kommunene kan generelt bli mer samkjørt og enhetlig. En samling vil videre ha potensiale for innsparing gjennom en felles administrasjon.

Også fra et innbyggerperspektiv kan en samordning inn under fylkesmannen ha positive effekter. Innbyggerne kan ikke forventes å kjenne sektorenes inndeling i den offentlige forvaltningen. At barnehager og skoler tilhører forskjellige etater i den regionale staten, at pleie og omsorg er delt mellom fylkeslegen og fylkesmannen, er illustrerende eksempler på hvor vanskelig det kan være å orientere seg. Det er få som klarer å skille fylkeslegen fra fylkeskommunens helsetjeneste og statens utdanningskontor fra fylkeskommunens undervisningsadministrasjon. For ivaretagelsen av statens rettsikkerhetsoppgaver, og for folk flest, kan det antas at det vil være en fordel å utnytte fylkesmannsembetets posisjon i publikums bevissthet gjennom en samling av de nevnte oppgaver under en felles ”paraply”. De som føler seg urettmessig behandlet av kommunen, vil da ha ett sted å henvende seg på fylkesnivå, uansett hvilken tjenestetype saken deres tilhører.

Samling av klagebehandling i fylkesmannsembetet kan også sikre en mer helhetlig behandling av klager på tvers av sektorer, og legge til rette for å vurdere om kommunen eller fylkeskommunen er i stand til å oppfylle sine forpliktelser, dersom klagen tas helt eller delvis til følge.

Motargumentene mot en organisatorisk samordning er i første rekke knyttet til at det vil føre til en svekkelse av sektorstyringen innenfor helse og utdanning og at den faglige profil og integritet vil bli uttynnet. Selv om alle etater utfører tilsyns- og kontrolloppgaver overfor kommunesektoren skal ikke likheten mellom oppgavene overdrives. Tilsyns- og kontrolloppgavene er knyttet til de respektive områders særlovgivning og gjør krav på spesialisert kompetanse hos den som utøver kontroll- og tilsynsvirksomheten. Det kan på den bakgrunn hevdes at en organisatorisk samling av etater med slike oppgaver vil gi begrensede synergieffekter.

Utvalgets vurdering

Etter utvalgets oppfatning er det er mye som taler for at en organisatorisk integrering av regionale statsetater i fylkesmannsembetet kan være en god og effektiv organisering av regional statsforvaltning. Organisatorisk samling av etater som har mange likeartede oppgaver, spesielt i forhold til kommunesektoren, vil kunne gi klare faglige og administrative gevinster, og følgelig være et viktig tiltak i moderniseringen av offentlig sektor.

Utvalgsmedlem Leschbrandt kan ikke se at det er synliggjort gevinster ved å samordne fylkeslegene og statens utdanningskontor med fylkesmenene. Så lenge det ikke er synliggjort slike samordningsgevinster, vil Leschbrandt gå i mot en slik samordning.

7.5 Klar rollefordeling eller unødvendig dobbeltarbeid?

Regional statsforvaltning representerer i stor grad fagmiljøer som utfører oppgaver på områder hvor kommuner og fylkeskommuner har et hovedansvar. Fylkeskommunens utdanningsadministrasjon og statens utdanningskontor er et eksempel, likeledes inndelingen i en fylkeskommunal helseadministrasjon og det statlige fylkeslegeembetet. En viktig begrunnelse for en slik forvaltningsutforming er at det anses som uheldig at det samme organ som har ansvar for å yte tjenester til innbyggerne også skal kontrollere om virksomheten er i tråd med det som nasjonale myndigheter har trukket opp i lov- og regelverk.

Denne parallelle oppbygningen har vært, og er gjenstand for kritikk. Det innvendes bl.a. at det er lite rasjonelt og kostnadseffektivt at det bygges opp to fagmiljøer med samme type fagfolk innenfor et avgrenset geografisk område. Det pekes særlig på at de økonomiske, faglige og personalmessige ressurser som på denne måten bindes opp i å utføre kontrollrelaterte oppgaver i langt større grad burde vært benyttet i aktiv tjenesteproduksjon. Det er også blitt hevdet at den parallelle oppbygningen ikke er basert på en balansert rollefordeling mellom aktørene, men snarere innebærer et dobbeltarbeid der byråkrater sitter og gjør den samme jobben to ganger. Og som det gjerne blir poengtert; dobbeltbyråkrati gir i den sammenheng ikke dobbel velferd.

Det kan sies at den parallelle forvaltningsorganiseringen, og kritikken som reises mot denne, er uttrykk for at sentrale hensyn og verdier i en viss grad støter mot hverandre. På den ene siden hensynet til rettsstatens idealer om rettssikkerhet og likebehandling, og på den andre siden hensynet til en kostnadseffektiv og slankere offentlig forvaltning. I utgangspunktet virker det rimelig at utgiftene til offentlig administrasjon kan reduseres ved f.eks. å overføre statlige klage-, kontroll- og tilsynsoppgaver til kommuneforvaltningen og dermed fjerne regionale statsorganer som i dag ivaretar slike oppgaver. Samtidig er det et spørsmål om dette kan gjøres uten at folk samtidig opplever at kravene til rettssikkerhet og likebehandling på ulike områder svekkes. Klage-, kontroll- og tilsynsoppgaver er av en karakter som gjør krav på god faglig kompetanse. Å overføre f.eks. klagekompetanse til kommunene og fylkeskommunene vil innebære at den enkelte kommune og fylkeskommune må bygge opp egne klageorganer med spesialisert kompetanse for å forestå god klagebehandling. Skal klageordningene være reelle og innbyggerne være

sikret toinstans behandling, vil det trolig være vanskelig å unngå å måtte bygge opp parallell kompetanse på to nivå – tjenesteytende instans og klageinstans – i hver enkelt kommune/fylkeskommune. Den innsparing som eventuelt kan oppnås ved å overføre klagekompetansen til kommunene og fylkeskommunene må derfor ses i forhold til de merutgifter kommuner og fylkeskommuner vil få for å etablere troverdige klageordninger.

Dagens forvaltningsoppbygning er altså begrunnet i et ønske om et klart skille og en klar rollefordeling mellom på den ene siden kommunene og fylkeskommunene som i stor grad er tillagt ansvaret for å ivareta offentlig tjenesteyting, og på den andre siden statlige organer som skal ivareta kontroll-, tilsyns- og klageoppgaver. Denne organiseringen vil imidlertid føre til tilfeller av overlappende kompetanse og ”doble” administrasjoner på regionalt nivå.

Selv om forvaltningsutformingen bærer preg av en målsetting om klar rolle- og arbeidsfordeling mellom aktørene betyr det likevel ikke at det ikke på noen områder kan forekomme tilfeller av dobbeltarbeid, med andre ord at identiske eller nært beslektede oppgaver utføres to ganger¹². Det betyr heller ikke at dagens struktur er uttrykk for den riktige balansen mellom hensynene til rettssikkerhet og effektivitet. Det kan f.eks. ligge innsparingsgevinster i å samordne og effektivisere den kontroll- og tilsynsvirksomhet som de ulike regionale statsetater utøver. Det kan også reises spørsmål om ikke omfanget av statlig tilsyn og kontroll på ulike områder kan reduseres uten at det går utover hensynet til rettssikkerhet og hensynet til å følge opp nasjonale mål.

12. I kapittel 9 foretas en nærmere vurdering for hver sektor om det eksisterer tilfeller av dobbeltarbeid.

Kapittel 8

Evaluering av fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå

8.1 Innledning

Tjuefem år etter opprettelsen av ”den nye fylkeskommunen” er fylkeskommunen under kritisk debatt. Politiske partier har programfestet å avskaffe fylkeskommunen som et selvstendig folkevalgt nivå. Rundspøringer til ordførere og andre viser at det rår skepsis til fylkeskommunen lokalt. Staten griper sterkt inn i styringen av en sentral oppgave som sykehusforvaltning, og et viktig distriktpolitisk instrument, utviklingsstøtten til bedriftene, har ikke lenger fylkeskommunen ansvaret for.

I dette kapitlet evalueres erfaringene med fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå. Temainndelingen for gjennomgangen avspeiler de viktigste funksjonene i fylkeskommunen: Styring og demokrati, tjenesteproduksjon og regional utvikling. Innledningsvis i kapitlet beskrives historien frem til den nye fylkeskommunen ble etablert i 1976. Til slutt i kapitlet gis en samlet vurdering av erfaringene med fylkeskommunen. Kapitlet inneholder også en omtale av ressursbruk og stordriftsfordeler i fylkeskommunal administrasjon.

8.2 Fylkeskommunen endrer form og innhold – historien frem til 1976

Fylket og dets forgjenger, amtet¹³, og de inndelingene som bygger på fylket, er det eldste av dagens administrative enheter i Norge. Fylkene ble etablert i 1660-årene ved eneveldets innføring i Danmark-Norge. Med eneveldets innføring ble den sentrale statsmakt, personifisert i kongen, den suverene maktfaktoren i samfunnet. Det innebar at det som måtte eksistere av selvstyrte rettsheter ble underlagt statlig administrasjon og inngikk i et statlig styringshierarki. Grunnenheten i dette systemet var fylket, med kongens representant, fylkesmannen, som den lokale statlige prefekt. Landet ble delt inn i 12 fylker. Denne inndelingen danner utgangspunktet for dagens fylkesinndeling, men den har blitt endret en rekke ganger. Dagens inndeling skriver seg fra 1966 da landet fikk i alt 19 fylker.

Fylkeskommunen kan føre sine røtter tilbake til formannskapslovene i 1837 da det lokale selvstyret ble innført også på fylkesnivået. Ordførerne i herredene innen et fylke skulle i henhold til nyordningen sammen med fylkesmannen utgjøre fylkestinget. Her var fylkesmannen etter loven ordfører, men han hadde ikke stemmerett. Fylkeskommunene besto altså opprinnelig bare av kommunene i landdistriktene, mens byene sto utenfor ordningen. Byene ble betraktet som økonomisk selvhjulpne og trengte ikke et hjelpeorgan i

13. Begrepet amt ble brukt frem til 1918, da det skiftet navn til fylke. Likeledes het fylkesmannen amtmann, og fylkesting og fylkesutvalg ble kalt amtformannskap og amtsutvalg. For enkelthets skyld anvendes de nåværende betegnelser.

form av en fylkeskommune (sekundærkommune) for å ivareta sine forpliktelser overfor innbyggerne. Bykommunene samarbeidet imidlertid med fylkeskommunen om løsning av felles oppgaver for befolkningen, f.eks. sykehusdrift.

Fylkestinget ble innen sine forvaltningsområder tillagt besluttende myndighet på linje med formannskapene i byene og herredene. Det var herredskommunene som stod for fylkeskommunens inntekter gjennom den såkalte repartisjonsskatten. Herredskommunene betalte skatt til fylket avhengig av betalingssevne. På den måten hadde fylkeskommunen en omfordelingsrolle mellom kommunene.

Fylkeskommunens administrasjon var minimal. Saksforberedelse til fylkestinget var tillagt fylkesmannen og han var samtidig leder for fylkestingets utøvende organ – fylkesutvalget. Han hadde dermed en viktig rolle som forslagsstiller overfor fylkestinget og var samtidig den som sørget for gjennomføring av fylkestingets vedtak. Dette ga fylkesmannen en lederrolle i forhold til fylkeskommunal og kommunal virksomhet i fylket. Statens sentrale rolle kom særlig til uttrykk gjennom det faktum at fylkestinget ikke hadde instruksjonsmyndighet overfor sin egen administrasjon – den var tillagt fylkesmannen.

I løpet av de første hundre årene skjedde kun relativt små endringer i fylkeskommunenes sammensetning og funksjonsmåte. Fylkeskommunene hadde få oppgaver og førte en anonym tilværelse ved siden av stat og kommuner. Det var først etter den andre verdenskrig at dette beslutningsnivået fikk en mer fremskutt plass.

En ny lov om fylkeskommuner ble vedtatt i 1961, og gjort gjeldende fra nyttår 1964. Det var den første loven som særskilt omhandlet fylkeskommunene, og loven innebar at byene ble medlem av 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. Sist, men ikke minst ble det fra 1964 et klarere skille mellom politikk og administrasjon. Fylkesmannen hadde fra 1964 bare rent administrative oppgaver, og fylkesordføreren ble nå leder av både fylkesutvalget og fylkestinget.

Den gamle ordningen med at byene stod utenfor fylkeskommunen hadde med tiden skapt store problemer. Flere mulige tiltak var blitt skissert, og mangeårig kommunalminister Ulrik Olsen (Ap) lansert i 1954 en radikal løsning på dette problemet. Isteden for å la byene bli medlem av en variant av den gamle fylkeskommunen, ønsket Olsen å skape en helt ny fylkeskommune. Den idéskissen han la frem er for ettertiden blitt hetende Lex Ulrik, og man kjenner godt igjen hovedelementene i denne skissen fra måten fylkeskommunene er organisert på i dag: En skulle innføre direkte valg til fylkestinget til erstatning for et fylkesting sammensatt av ordførerne i fylket, fylkesskatten skulle utliknes direkte og ikke lenger fordeles på den enkelte kommune, og fylkeskommunen skulle få sin egen administrasjon. Fellesnevner for Lex Ulrik var institusjonell frigjøring: Fylkeskommunen skulle bli langt "friere", både i forhold til kommunene (som den til da hadde vært fellesorgan for) og i forhold

til staten gjennom fylkesmannen. Videre var de ulike fylkesreformene innenfor Lex Ulrik innrettet mot å styrke demokratiske verdier.

Lex Ulrik møtte hard motstand, og hardest var motstanden fra fylkesmennene. For fylkesmennene var det vanskelig å akseptere at deres egen maktstilling skulle oppfattes som et udemokratisk innslag i styringssettet. Like mye som de var statlige representanter i distriktene, så fylkesmennene seg som talsmenn for distriktene overfor staten. Det viktigste argumentet mot Lex Ulrik var likevel at en sterk fylkeskommune kunne ha uheldige bivirkninger for kommunene. Det var også et moment at man ikke så det som ønskelig å iverksette større reformer i kommunesektoren samtidig med Scheikomiteens utredning om kommuneinndelingen. Ulrik Olsen ble tvunget til å legge den radikale idéskissen på is. Den moderate loven om fylkeskommuner som ble vedtatt i 1961, var preget av å være et kompromiss. Det var likevel et viktig steg på veien mot det nye fylket; mot en mer demokratisk og selvstendig fylkeskommune, og et klarere skille mellom statlig og fylkeskommunal administrasjon.

10-årsperioden frem til 1975 var i stor grad preget av fagetatens inntog på den fylkeskommunale arena. Fylkeskommunen ble pålagt ansvar for bygging og drift av institusjoner innen psykisk helsevern, fylkesvegene ble en ny forpliktelse, og fra 1973 var både sykehussektoren og videregående utdanning fylkeskommunale ansvarsområder. Summen av endringene var vesentlige. For det første ble fylkeskommunen et organ med langt større forpliktelser overfor det enkelte individ enn overfor kommunene som sådan. For det andre innebar oppgaveutvidelsen at fylkeskommunen nå fremsto som en mer uavhengig tjenesteytende enhet og i mindre grad som et hjelpeorgan for kommunene. Den sterke ekspansjonen i fylkeskommunens virkeområde reiste snart spørsmål 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.

I 1975 ga Stortinget klarsignal til innføringen av den nye fylkeskommunen. Reformene som da ble vedtatt med bred politisk enighet, var langt på vei identiske med de tiltakene som to tiår tidligere var blitt foreslått gjennom Lex Ulrik – og som møtte så hard motbør.

Flo (2000) drøfter tre viktige forutsetninger som ble endret fra midten av 1950-tallet til midten av 1970-tallet som gjorde at de viktigste elementene ved Lex Ulrik gradvis ble langt mer attraktive i det politiske miljøet. For det første økte ønsket om å frigjøre fylkeskommunen fra kommunene på det økonomiske området. Fylkeskommunen var tidligere organisert som et "spleiselag" mellom kommunene. Men fra om lag 1960 økte utgiftene til fylkeskommunene radikalt, i første rekke ved at fylkeskommunene fikk økt ansvar for ekspansive offentlige sektorer. Fylkespolitikkerne kunne vedta, og så sende regningen videre til kommunene. Dette la et urimelig høyt press på økonomien i kommunene. Løsningen var å innføre direkte fylkesskatt, og derigjennom gjøre fylkespolitikkerne mer ansvarlige for de disposisjonene de foretok. Dette la samtidig grunnlag for en endring i valgordningen. Fra lokalforvaltningsutvalget (NOU 1972:13 *Valg av fylkesting*) ble det nemlig sett som en uttrykkelig forutsetning for direkte fylkesskatt at man samtidig innførte direkte valg til fylkeskommunen.

For det andre førte veksten i det offentlige engasjementet på fylkesnivå til at det av rent "praktiske" årsaker var sett på som nødvendig å avlaste fylkesmannen for mange av de oppgavene han/hun hadde. Som administrativ sjef for fylkeskommunen i tillegg til sitt eget embete, hadde fylkesmennene et stort arbeidspress. For at fylkesmannen skulle kunne konsentrere seg om de statlige oppgavene, ble det attraktivt å skille ut en egen, frittstående fylkeskommunal administrasjon. Dette hadde også den fordelen at fylkesmennene ble mer rendyrkede statlige representanter. Fra statlig hold var det ved flere anledninger stilt spørsmål ved hvor lojaliteten til fylkesmennene gikk, og det var til tider opplevd som et problem at fylkesmannen fremsto som talsmann for sitt fylke og ikke som en forvalter av statlig politikk.

For det tredje var 1960-tallet tiåret da distriktpolitikken og den aktive samfunnsplanleggingen for alvor vokste frem. Ønsket om å drive en mest mulig effektiv distriktpolitikk gjorde at en eksperimenterte med tanken om å frigjøre seg fra den tradisjonelle politiske og administrative inndelingen på regionalt nivå. Ingen av disse initiativene førte frem; tvert imot bidro eksperimenteringen til å fremheve de gode egenskapene en fylkeskommune med en sterk folkevalgt styring hadde. Fra representanter for flere partier ble det gang på gang understreket at en burde bruke lokale folkevalgte krefter i distriktsplanleggingen: Planleggingen burde av prinsipielle grunner foregå i nært samarbeid med demokratisk ansvarlige organer. Således bidro fremveksten av distriktpolitikk og planlegging til et sterkere ønske om å styrke den folkevalgte innflytelsen i allerede eksisterende styringsorgan. Dette aktualiserte tanken om direkte valg til fylkesting. Også uavhengig av fremveksten av distriktpolitikken var det et viktig argument for en endring av fylkeskommunen at den etter hvert hadde fått ansvar for store og tunge tjenesteområder uten å ha en direkte demokratisk forankring i befolkningen.

I virkeligheten hang spørsmålene om direkte valg, direkte skatt og skille mellom fylkeskommunal og statlig administrasjon så nøye sammen at de mest var å se som elementer er i en samlet pakke. Når ett element ble mer attraktivt, bidro det også til å gjøre de andre elementene mer attraktive.

Selv om frigjøringen av fylkeskommunen på mange måter tvang seg frem "av seg selv", var reformene i 1975 etter Flos vurdering ikke bare en formalisering av en ordning som langt på vei var politisk avklart. Ved inngangen til 1970-tallet hadde politikerne fortsatt et stort handlingsrom når de skulle fylle den nye fylkeskommunen med innhold. F.eks. ga ikke de endrede forutsetningene som er beskrevet ovenfor, noen avklaring i forhold til hvilke oppgaver fylkeskommunen skulle ivareta, hvor grensene mot kommunal og statlig virksomhet skulle trekkes, eller hvordan samhandlingen mellom de ulike styringsnivåene skulle foregå. Det som skjedde ved inngangen til 1970-tallet, var at frigjøringen av fylkeskommunen skiftet funksjon; fra å være noe som tvang seg frem som følge av samfunnsutviklingen, til å bli et positivt og dynamisk virkemiddel for å nå viktige felles mål og verdier (Flo, 2000). Disse målene og verdiene må ses i sammenheng med det radikale og "grønne" ideologiske klimaet som preget samfunnet på denne tiden; et klima som ga stor oppmerksomhet om folkestyre og nærhet, demokrati og desentralisering, distrikt og selvstyre. Den nye fylkeskommunen ble sett som et egnet redskap til å sette slike verdier ut i praksis.

Radikaliseringen gjaldt store deler av det politiske livet. For Arbeiderpartiet ble desentralisering, demokratisering, og en sterk og mer selvstendig fylkeskommune et forpliktende politisk prosjekt. Og mens synet på kommunen som en autonom enhet tidligere hadde hatt sterkt feste på borgerlig side, hadde alle de borgerlige partiene nå akseptert idealet om forvaltningskommunen; en kommune som var integrert i det statlige styringsapparatet. Således var det duket for bred politisk enighet om en viktig kommunalpolitisk reform; innføringen av den nye fylkeskommunen.

Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen med Dagfin Juel som leder, fikk en stor rolle i utformingen av det nye fylket. Desentralisering, demokratisering og effektivitet var de tre lederstjernene for det reformarbeidet komiteen skulle forberede. Det særmerkede ved reformprosessen var likevel at mye politisk konfliktmateriale ble skjøvet under teppet, og at en isteden konsentrerte seg om å få gjennomført det en var enige om. Dette kan i første rekke forklares med at man så politisk konsensus som en avgjørende forutsetning for at reformene skulle bli vellykket.

Forventningene til den nye fylkeskommunen var store. Fylkeskommunen skulle være et viktig redskap for å oppfylle verdier som folkestyre og nærhet, demokrati og desentralisering, distrikt og selvstyre. Gjennom fylkeskommunen skulle man få bukt med samordningsproblem, ekspertvelde, fremmedgjøring og detaljstyring. Reformene skulle komme til nytte for den enkelte borger, f.eks. ved at han/hun skulle få raskere og bedre saksbehandling og tettere kontakt med de som styrte. Fylkeskommunen skulle bli "en mer betydningsfull politisk enhet", men det gikk ikke klart frem hva dette ville ha å si for selve oppgavefordelingen. Men alt tyder på at fylkeskommunen på sikt var ment å få en mer utpreget generalistfunksjon, og en dominerende regionalpolitisk rolle. Trolig var fylkesplanen ment som det viktigste virkemidlet for å gi fylkeskommunen en bredere basis. Signalet fra rikspolitikere var at fylkeskommunen skulle ha det overordnede ansvaret for alle potensielt innovative og politikkskapende funksjoner på regionalt nivå.

8.3 Virkemåten til demokratiet på fylkesnivå

8.3.1 Innledning

I dette avsnittet oppsummeres erfaringer med fylkesdemokratiet etter at det ble innført direkte valg til fylkestinget i 1976. Det er erfaringene med fylkeskommunen som demokratisk arena som vurderes. Fylkesmannens, og den øvrige statlige regionalforvaltnings demokratiske rolle blir ikke diskutert her. Selv om statlig regionalforvaltning i ulike sammenhenger kan opptre som talsmenn for lokale og regionale interesser overfor sentrale myndigheter, har de sitt fundament i rollen som forvalter av nasjonal politikk og nasjonale verdier. Legitimiteten og forankringen til den statlige regionalforvaltningen er således knyttet opp mot det nasjonale demokrati og de nasjonale demokratiske organer, dvs. Stortinget og regjeringen.

8.3.2 Hvordan evaluere demokrati?

Demokrati er ingen entydig størrelse. Demokrati kan på den ene siden være en betegnelse for grunnleggende fellesskapsverdier som frihet, likhet, rettfer-

dighet, toleranse etc., mens på den andre side kan demokrati ses på som en prosedyre for å nå frem til flertallsvedtak. På bakgrunn av demokratibegrepets mangfoldighet er det nødvendig å presisere hvilken forståelse av demokrati som legges til grunn for evalueringen.

Demokrati betyr folkestyre. En vesentlig tanke bak demokratiske styresett er at folk skal være med å styre i saker som angår det fellesskap de er en del av. I utgangspunktet er det vanlig å trekke et skille mellom direkte og indirekte demokrati. I et rent direkte demokrati deltar borgerne direkte ved utformingen av beslutningene som angår dem. I fellesskap med forholdsvis få personer er dette et demokratiideal som forholdsvis enkelt lar seg realisere. Når antall personer i fellesskapet er stort blir imidlertid direkte demokrati problematisk. Alle innbyggere kan vanskelig delta i alle beslutninger. I et indirekte demokrati utpekes det representanter som overlates å treffe beslutninger for og på vegne av et samfunnsfellesskap. I moderne styreformer foregår utpekingen typisk gjennom valg. Dette innebærer at beslutningskompetanse i prinsippet delegeres fra velgere til representanter. Kilden for representantenes legitimitet er dermed folkets vilje uttrykt gjennom periodiske valg. Den indirekte, eller representative, formen for demokrati er i dag den vanlige, både i organisasjoner og sammenslutninger av ulik karakter og størrelse og innenfor nasjonale styringssystemer. Likevel er direkte demokratiske mekanismer som f.eks. folkeavstemning fortsatt i bruk i mange land, enten som supplement til det representative system eller som dominerende beslutningsmekanisme som f.eks. i Sveits.

Fylkesdemokratiet er et representativt demokrati. Hvert fjerde år velges det representanter til fylkesting for å fremme og fatte beslutninger i samsvar med folks interesser rundt om i landets fylkeskommuner. De folkevalgte blir slik bindeleddet mellom innbyggerne og fylkeskommunen. Kvaliteten på demokratiet vil i stor grad være avhengig av hvor godt dette bindeleddet fungerer. Når utvalget er gitt i oppgave å evaluere virkemåten til fylkesdemokratiet synes det derfor rimelig å ta utgangspunkt i sentrale elementer ved et representativt styresett og vurdere det fylkeskommunale demokratiet i forhold til disse.

Innenfor demokratiteorien defineres representativt demokrati på mange og til dels ulike måter. De fleste forbinder likevel begrepet med et styre gjennom valgte representanter, basert på folkesuverenitetsprinsippet, en-person-en-stemme og flertallsprinsippet (Olsen 1995). Styret skal ha sin basis og sitt verdigrunnlag i de oppfatninger som gjør seg gjeldende i befolkningen. Prinsipielt kan det skilles mellom to former for representasjon. For det første dreier det seg om representantene står for de samme meninger og oppfatninger som innbyggerne - med andre ord hvor meningsrepresentative de er. Den andre formen for representativitet - sosial representativitet - handler om at de folkevalgte skal utgjøre et tverrsnitt av den befolkningen de utgår fra med hensyn til sosiale og demografiske bakgrunnskjennetegn slik som kjønn, alder, utdanning etc.. Selv om det går et skille mellom de to formene for representasjon vil det i praksis ofte være nær sammenheng mellom sosiale bakgrunnsvariabler og meninger.

Dagens representative demokratier er videre kjennetegnet ved å være partidemokratier. Partiene er viktige for flere formål. De har en viktig rolle

gjennom å mobilisere befolkningen til politiske valg. Skal valget ha noen mening må velgerne ha noe å velge mellom. Det er partienes oppgave å samle og samordne det utall av interesser som finnes i befolkningen, og omsette interessene i politiske programmer. Partiene har også en vesentlig rekrutteringsoppgave. De stiller kandidater til valg som skal fremføre og ivareta de politiske programmer i beslutende forsamlinger. Partiene er også viktige for å følge opp og etterprøve iverksettingen av vedtak i offentlige organer. Endelig har partiene en viktig rolle i å sørge for at den offentlige politiske debatt holdes levende.

Representativt demokrati kan ses på som en prosess som spenner fra det å stille opp lister ved valg, til det å iverksette offentlig politikk. Når utvalget har valgt å bruke tanken om representativt demokrati som utgangspunkt for å evaluere fylkesdemokratiet vil det innebære en vurdering av flere viktige momenter:

1. *Rekruttering og representativitet:* Hvem er fylkestingsrepresentantene? Er de representative for befolkningen som helhet, eller utgjør de en elite? Er enkelte grupper systematisk underrepresentert, og andre overrepresentert?
2. *Valg og valgdeltakelse:* Hvordan er valgordningen? Sikrer den at et bredt spekter av politiske interesser har mulighet for å bli representert i beslutende organer? Gir valgdeltakelsen de folkevalgte et klart mandat å styre på grunnlag av? Har den enkelte andre påvirkningskanaler for å øve innflytelse på beslutninger?
3. *Organiseringen av folkevalgt organ:* Hvordan er de politiske organer organisert? Hvilke hensyn er lagt inn i organiseringen? Hvilke styringsformer benyttes?
4. *Partienes rolle i fylkespolitikken:* Hvilken påvirkningskraft har fylkespolitikkerne på de saksområder som de har ansvar for? Hvilken rolle spiller fylkespartiene for å ivareta folks interesser og meninger?
5. *Befolkningens vurdering:* Hvor viktig er fylkesdemokratiet for folk flest? Hva sier spørreundersøkelser? Hva mener ulike grupper av befolkningen? Med andre ord: Har fylkeskommunen legitimitet?

Ved å rette søkelyset på disse momentene vil utvalget belyse sentrale trekk ved funksjonsmåten til dagens fylkeskommunale demokrati. Et ensidig fokus på representativt demokrati fanger likevel ikke opp alle viktige sider ved demokratibegrepet. Brukermedvirkning og deltakelsesformer på siden av de representative kanaler kan også ses på som viktige måter for å engasjere og øke folks innflytelse på løsningen av samfunnsoppgaver. Er brukerdemokratiet fremtredende på fylkesnivå? I hvilken grad tar fylkeskommunene i bruk andre virkemidler enn selve valghandlingen for å høre folks meninger i ulike spørsmål? Dette blir drøftet til slutt i avsnittet.

8.3.3 Demokratiske svakheter ved den gamle ordning

Før erfaringene med dagens system går gjennom, vil man se nærmere på det systemet man forlot i 1976. En av de sentrale begrunnelsene for opprettelsen av den "nye" fylkeskommunen med direkte valg til fylkestinget var at reformen ville innebære en demokratisering av fylkesforvaltningen. Hva ble ansett

for å være problematisk med den "gamle" fylkeskommunen sett fra en demokratisynsvinkel?

I perioden 1964 til 1975 besto fylkeskommunen av samtlige kommuner i fylket, og med fylkestingsrepresentanter valgt av kommunestyrene i kommunene. Hver kommune skulle ha en representant i fylkestinget for hver påbegynte 6 000 innbyggere i kommunen, men ingen kommune kunne alene ha mer enn en tredjedel av fylkestingets samlede medlemstall (NOU 1972:13 *Valg av fylkesting*). Kommunene stod fritt til å velge sine representanter blant de valgte kommunestyremedlemmene, men de aller fleste kommunestyrer valgte ordføreren og gruppeførerne for de øvrige partiene som nådde opp innenfor det antallet representanter som skulle velges.

Hva var de viktigste prinsipielle innvendinger mot den indirekte representasjonsformen? For det første hadde omfanget på og innholdet i fylkeskommunens oppgaver endret seg på en måte som talte for en overgang til direkte valg. En utvikling der fylkeskommunens oppgaver ble flere og større, skapte et behov for et styringsorgan som var selvstendig i forhold til kommunene, og som var sammensatt på politisk grunnlag. Dette lot seg ikke realisere med den gamle modellen. Videre innebar de nye oppgavens innhold at fylkeskommunen i større grad enn tidligere ble et tjenesteytende organ med direkte forpliktelser overfor befolkningen. I den forbindelse ga indirekte representasjon gjennom kommunene innbyggerne svak kontroll og innflytelse med fylkespolitikkerne.

En annen svakhet ved den gamle valgordningen var at fylkestinget ikke fikk en politisk sammensetning som tilsvarte partienes styrkeforhold i fylket. Så lenge kommunestyrene utpekte sin ordfører og eventuelt noen flere representanter i de største kommunene fikk de typiske "ordførerparteriene" en veldig overrepresentasjon, mens andre partier overhodet ikke ble representert. Valgordningen understreket dermed fylkeskommunens karakter som samarbeidsorgan for kommunene, hvor geografisk representasjon var viktigere å ivareta enn (parti-) politisk representasjon.

En annen vesentlig svakhet var at fylkestingsrepresentantene var lite representative i forhold til velgermassens sammensetning med hensyn til kjønn og alder. I årene fylkestinget var sammensatt ved indirekte valg, var forsamlingen svært mannsdominert og preget av politikere med lang fartstid og bred erfaring. Kvinnerepresentasjonen utgjorde bare et par prosent (KOU 1-98). Betydningen av å få en valgordning som kunne føre til en bredere representasjon av befolkningen var viktig for mange. I en høringsuttalelse til lovforslaget om ny valgordning til fylkestinget legger Norske Kvinners Nasjonalråd stor vekt på dette momentet. Uttalelsen sier også noe om hvilke forventninger man på begynnelsen av 1970-tallet knyttet til en fornyet fylkeskommune:

"...Selv om det er av betydning at de enkelte kommuner føler seg tilfredsstillende representert, må dette hensynet ikke fullstendig overskygge hensynet, for det første til fylkets interesser som helhet, og for det andre til en rimelig representasjon av kvinner, ungdom, lavstatus yrkesgrupper og andre kategorier av vanligvis underrepresenterte grupper. Det er en kjensgjerning at den nåværende valgordning fører til at fylkestingene hovedsakelig består av menn, idet kvinner ikke når de posisjoner i kommunene som tilsier valg til fylkestingene.(...)

Fylkestingene blir i fremtiden kanskje det viktigste forum for nær-demokratiet, og man bør være forpliktet til å sikre kvinner en rimelig representasjon der" (Ot.prp. nr. 37 (1973-74)).

Et siste argument som talte mot ordningen med indirekte valgte representanter var at vervene som både sentrale kommunepolitikere og fylkespolitikere førte til en uforholdsmessig stor arbeidsbelastning. Konsekvensen var gjerne at fylkespolitikken ble nedprioritert til fordel for det politiske arbeidet i kommunen. I en undersøkelse utført av Lundevall (1975) ble fylkestingsrepresentantene i fire utvalgte fylker spurt om hvor mye av deres tid i arbeid med offentlige saker som ble benyttet til fylkestingsarbeidet. På dette svarte 89 prosent av representantene at fylkestingsarbeidet la beslag på mindre enn 25 prosent av arbeidstiden. En annen side ved dette var at de gangene fylkestingsarbeidet faktisk ble prioritert gjorde man det i egenskap av å være kommunepolitiker. Deltakelsen i fylkestinget var i større grad motivert ut fra å fremme egen kommunes interesser enn å ivareta et helhetlig fylkesperspektiv.

8.3.4 Det "nye" fylkesdemokratiet

I 1975 vedtok Stortinget direkte valg til fylkestinget, og fylkeskommunen fikk egen administrasjon under ledelse av en fylkesrådmann. Det ble også vedtatt at fylkeskommunen skulle ha egen beskatningsrett. Reformen i 1976 innebar en selvstendigjøring og demokratisering av fylkeskommunen. Den var ikke lenger et "hjelpeorgan" for kommunene, men hadde alle typiske kjennetegn til en selvstendig kommune: Kontroll over egen rekruttering gjennom egne valg, direkte beskatningsrett, egen politisk og administrativ ledelse, og et bredt spekter av oppgaver med regionalt nedslagsfelt. Fylkeskommunen i sin nye form ble således utformet for å kunne utøve en territorielt basert politikk med demokratisk forankring i befolkningen i fylket.

Har direkte valg til fylkestingene vært en vellykket reform sett i demokratisk sammenheng? Utvalget drøfter dette i lys av momentene presentert i avsnitt 8.3.2.

8.3.4.1 Rekruttering og representativitet

Rekruttering av folkevalgte har stor betydning for hvordan et representativt demokrati fungerer. Selv om valgloven ikke stiller krav om at det skal være partier som stiller lister ved valgene, er partilistene i praksis blitt helt dominerende både ved stortings-, kommune- og fylkestingsvalgene. Partiene avgjør hvem velgerne i praksis kan velge mellom, og velgernes innflytelse blir dermed begrenset til å avgjøre hvor mange representanter de ulike partiene får. Her skiller fylkestings- og kommunestyrevalgene seg fra hverandre. Ved kommunestyrevalget har man et mer fremtredende element av personvalg ved at partienes kandidater kan kumuleres mens denne muligheten ikke eksisterer ved fylkestingsvalgene. Ved fylkestingsvalg kan velgerne bare endre stemmesedlene ved å endre rekkefølgen på kandidatene og ved å stryke kandidater. Når velgerne har begrensede muligheter til å gjøre endringer på partienes kandidatlistor, blir partienes nominasjonsprosesser helt sentrale for å ivareta idealet om sosial representativitet i de fylkeskommunale organer.

Sosial representativitet

Hagen og Sørensen (1997) har foretatt undersøkelser av norske kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter i perioden 1991-1995 med utgangspunkt i de sosiale bakgrunnsvariablene kjønn, alder, utdanning og yrke. Dataene er sammenlignet med tilsvarende data om stortingsrepresentantene og den voksne befolkning, jf. tabell 8.1.

Tabell 8.1: Kommunestyre-, fylkestings- og stortingsrepresentantenes kjønn, alder og utdanning sammenlignet med den voksne befolkningen. Kommunestyreperioden 1991-95, stortingsperioden 1993-97, befolkningen pr. 1. januar 1995. Prosentandeler

	Kommunestyre	Fylkesting	Stortinget	Befolkningen
<i>Kjønn:</i>				
Kvinne	25	37	38	51
Mann	75	63	62	49
<i>Alder:</i>				
Under 30 år	4	7	7	23
30- 39 år	13	8	15	19
40- 49 år	39	32	38	18
50- 59 år	29	37	34	13
60-66 år	8	14	6	8
67 år eller over	7	3	1	19
<i>Høyeste utdanningsnivå:</i>				
Folke- eller ungdomsskole	24	19	1	28
Videregående skole	22	18	30	50
Univ.- eller høyskolenivå	53	64	69	19
Annet / ubesvart	3	0	0	3
N	1519	508	165	-

Kilde: Hagen og Sørensen 1997. Merk at dette er en utvalgsundersøkelse og ikke viser den faktiske fordelingen på de ulike variablene. Det oppgis f.eks. en lavere kvinneandel her enn i tabell 8.2, som viser den faktiske fordelingen.

Kvinneandelen blant representantene i fylkestingene var som nevnt svært lav (ca. 1 prosent) før 1975. Innføringen av direkte valg til fylkestinget har ført til et gjennombrudd for kvinnerepresentasjon. I en rekke fylkesting hadde det ikke vært kvinnelige representanter i det hele tatt mens etter valget i 1975 utgjorde andelen kvinner hele 26 prosent.

Lundevalls undersøkelse viste at i 1971 var 7 prosent av representantene under 40 år, 53 prosent mellom 40 og 53 år og 37 prosent over 54 år. De middelaldrende dominerte med andre ord fylkestinget. Dette virker også å være situasjonen i dag selv om representasjonen for de yngre generasjonene har blitt noe bedre. Hagen og Sørensens undersøkelse viser at 15 prosent av representantene nå er under 40 år, 69 prosent av fylkestingsrepresentantene befinner seg innenfor aldersintervallet 40 - 59 år, mens ca. 17 prosent er eldre enn 60 år.

Høyt utdannede synes å være overrepresentert blant fylkestingsrepresentantene. Mens ca. 19 prosent av befolkningen har høyere utdanning, har 53 prosent av kommunestyrerepresentantene, 64 prosent av fylkestingsrepresentantene og hele 69 prosent av stortingsrepresentantene høyere utdanning. I en tilsvarende undersøkelse utført for perioden 1987-1991 var andelen høyt utdannede 42 prosent i kommunestyrene, 50 prosent i fylkestingene og 60 prosent på Stortinget (Fevolden, Hagen og Sørensen 1994). Det er med andre ord en forholdsvis sterk prosentvis økning av høyt utdannede i våre folkevalgte organer, og fylkestingene utgjør intet unntak i så måte. Sammenlignet med situasjonen før 1975 kan det se ut som om innføringen av direkte fylkestingsvalg likevel ikke har hatt store konsekvenser for representantenes utdanningsbakgrunn. Lundevall (1975) fant at fylkespolitikkerne han studerte i 1971 hadde et klart elitepreg med hensyn til inntekt og utdanning, og undersøkelsen til Hagen og Sørensen viser det samme, i alle fall når det gjelder utdanning.

Tabell 8.2: Fylkestingsvalgene 1975-95. Prosent kvinner blant representantene

År	1975	1979	1983	1987	1991	1995
<i>Kvinneandel:</i>						
Fylkestingene	26,0	28,8	32,8	40,6	39,3	41,2
Kommunestyrene	15,0	22,8	23,8	31,2	28,5	32,7

Kilde: Norges offisielle statistikk (NOS)

Tabell 8.2 viser at andelen kvinner i fylkestingene har fortsatt å vokse. Ved valgene i 1991 gikk kvinneandelen midlertidig ned, men denne tendensen snudde ved valget i 1995, da vel 41 prosent av fylkestingsrepresentantene som ble valgt inn, var kvinner. I sammenligning er kvinneandelen i kommunestyrene betydelig lavere enn i fylkestingene. En mulig årsak til dette kan være at muligheten til å stryke og kumulere kandidater ved kommunevalget går i kvinners disfavør (Hagen og Sørensen 1997). Det bør også påpekes at kvinneandelen blant de kommunale ordførere nå bare er på 16 prosent. Det antyder hvor lav kvinnerepresentasjon man fortsatt ville ha med den gamle ordningen hvor de kommunale ordførere i hovedsak utgjorde fylkestinget.

Tabell 8.3: Yrkestilknytning for kommunestyrerepresentanter, fylkestingsrepresentanter og befolkningen. Prosent

	Kommunestyre	Fylkesting	Befolkningen
Private bedrifter	33	23	35
Organisasjoner	4	8	1
Kommunene eller fylkeskommunene	33	44	18
Stat	16	12	11
Annet, ikke i arbeid	15	12	36
Totalt	101	101	
(N)	(1479)	(480)	

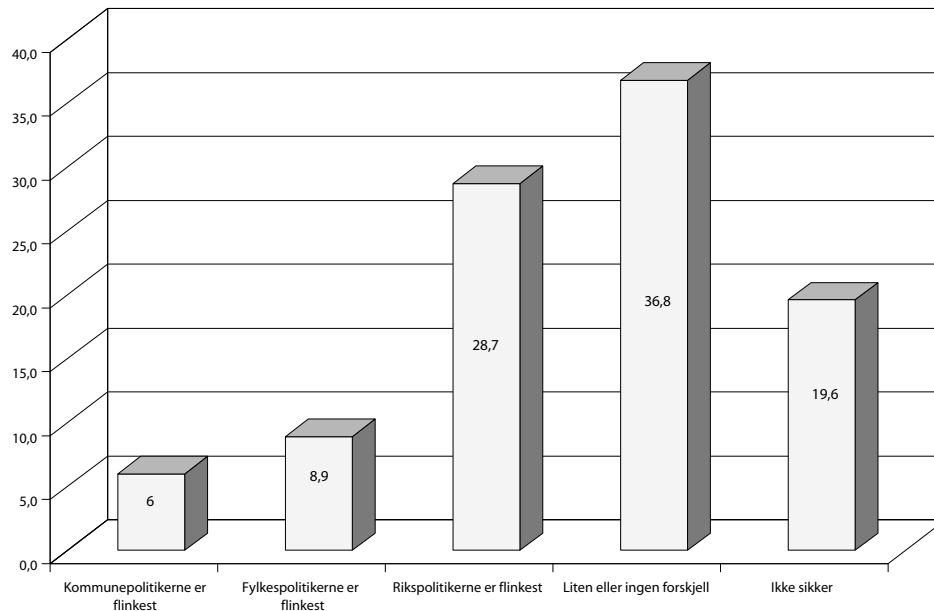
Kilde: Hagen og Sørensen 1997 Note: Tallene for de folkevalgte er fra 1995, mens tallene for befolkningen er fra 1989.

Tabell 8.3 viser kommunestyre- og fylkestingsrepresentantenes yrkestilknytning. I forhold til befolkningen som helhet er ansatte i offentlig virksomhet klart overrepresentert. Hele 56 prosent av fylkestingsrepresentantene har arbeid enten i stat, fylkeskommune eller kommune, mens den tilsvarende andelen for befolkningen er 29 prosent. Sammenlignet med kommunestyrene er den relative andelen av representantene som jobber i privat sektor, betydelig lavere i fylkestinget. Fra en demokratisk synsvinkel kan det representere et problem hvis andelen fylkestingsrepresentanter som har sitt arbeid i fylkeskommunen, blir svært høy. Det er uheldig hvis representanter kommer i en situasjon hvor de både forbereder, vedtar og iverksetter fylkeskommunens politikk. Gruppen som er sterkest underrepresentert i fylkestingene er i første rekke de som ikke er i arbeidslivet, altså hjemmевærende, studenter, arbeidsledige, pensjonister og andre trygdede.

Som en konklusjon kan det sies at direkte valg til fylkestinget har ført til en bredere representasjon i fylkestinget med hensyn til bakgrunnsvariablene kjønn og alder. Særlig har kvinnerepresentasjonen blitt betydelig utvidet. Når det gjelder utdanning er fylkestinget, i likhet med perioden før 1975, dominert av personer med høy utdanning. I sum: den gjennomsnittlige fylkestingsrepresentant er en middelaldrende kvinne eller mann, hun/han har høy utdanning og har sitt yrke i det offentlige.

Meningsrepresentativitet

I hvilken grad er det samsvar mellom fylkestingsrepresentantenes meninger og innbyggernes meninger? Undersøkelser for kommunene viser at det er høy grad av samsvar mellom representantenes og velgernes meninger på de fleste områder. Variasjoner mellom kommuner med hensyn til velgernes prioriteringer samsvarer i stor grad med forskjeller mellom kommunene med hensyn til hvordan de folkevalgte prioriterer.



Figur 8.1 Politikernes evne til å fange opp ønsker og behov i befolkning. 1997.

Kilde: Klausen og Østtveiten, 1999

I en spørreundersøkelse utført av Opinion på vegne av Kommunenes Sentralforbund i 1997 ble respondentene stilt spørsmål om de synes politikere generelt er flinke til å fange opp behov og ønsker i befolkningen, og om det er det noen forskjell mellom kommunepolitikere, fylkespolitikere og rikspolitikere. Svarfordelingen viser at flertallet blant de spurte ikke har noen særlig sterk oppfatning om at det er forskjell på rikspolitikernes, fylkespolitikernes og lokalpolitikernes evne til å fange opp folks ønsker og behov. Blant de som mener det faktisk eksisterer slike forskjeller, er det en overvekt som mener at rikspolitikere er flinkere i så henseende enn det lokalpolitikere er, jf. figur 8.1.

Rekruttering og personsifte i fylkestingene

I et representativt demokrati er det viktig at de folkevalgte avspeiler befolkningen, både med hensyn til bakgrunnskjennetegn og meninger. En forutsetning for å få til dette er at det finnes et rikt utvalg av personer som er villige til å stille som kandidater og la seg velge til politiske verv. En viktig del av debatten om lokaldemokratiet de senere år har nettopp dreid seg om folks villighet til å la seg engasjere i lokalpolitikken. Det synes i dag å være et generelt trekk at partiene har et økende problem med å rekruttere nye medlemmer, og finne tilstrekkelig antall kandidater som er villige til å stå på partiets liste.

En viktig side ved rekrutteringss spørsmålet dreier seg om andelen folkevalgte som er villig til å stille til valg på nytt. Valgstatistikk og undersøkelser viser at utskiftningen av representanter i norske kommuner og fylkeskommuner er svært høy i forhold til andre nordiske land. I gjennomsnitt

skiftes 2/3 av norske kommune- og fylkestingsrepresentanter ut ved hvert lokalvalg, mens den tilsvarende andelen i de øvrige nordiske landene har vært om lag 1/3 (Aars 1998). Ved kommune- og fylkestingsvalget i 1995 ble 43 prosent av fylkestingsrepresentantene fra foregående periode gjenvalgt, mens det tilsvarende tallet for kommunestyrerepresentantene var 39 prosent. Ved fylkestingsvalgene er gjenvalgsprosenten høyere blant menn (46,6 prosent) enn blant kvinner (38,2 prosent) ¹⁴.

Er den lave gjenvalgsprosenten en styrke eller en svakhet ved fylkesdemokratiet? Begge tolkninger er mulige. På den ene siden kan det argumenteres for at det er ønskelig med en høy grad av utskiftning i de folkevalgte organer for at flest mulig skal få prøvd seg i politisk virksomhet. Mange blir involvert i politiske prosesser og beslutninger, og det er i seg selv positivt i et demokrati. Stor gjennomstrømming kan også bidra til å hindre at de folkevalgte utvikler seg til å bli en elite som står langt fra folk flest. Høy utskiftning kan også tas som en bekreftelse på at den demokratiske kontrollen fungerer. Et valg forutsetter tross alt at noen blir veiet og funnet for lette (Larsen og Offerdal 1992). Forutsetningen er at utskiftingene skjer som resultat av at velgerne utøver sin myndighet og straffer eller belønner de representanter og partier man mener har gjort en god eller dårlig jobb.

Tanken om valget som etterkontroll er viktig i et representativt demokrati hvor folks direkte innflytelse på politikken vanligvis er begrenset i perioden mellom valgene. Vissheten om denne etterkontrollen er tenkt å skulle disiplinere de folkevalgte til å følge velgernes ønsker også i valgperioden. Undersøkelser viser imidlertid at den høye utskiftingen av kommune- og fylkestingsrepresentanter ikke først og fremst skyldes velgernes dom, men at folk trekker seg frivillig fra vervene (Larsen og Offerdal 1995). Det store personskiftet gir derfor grunn for bekymring på vegne av lokal- og fylkesdemokratiet. Når representanter trekker seg frivillig vil grunnlaget for velgernes kontroll med de folkevalgte forsvinne. Høy utskifting blir dermed ikke uttrykk for sterk velgerkontroll, men snarere uttrykk for det motsatte: den demokratiske kontrollen blir umulig. Det skal likevel påpekes at dette problemet nok er større i kommunevalgene hvor personvalget spiller en mer fremtredende rolle enn i fylkestingsvalget. Et annet problem ved at så mange ikke ønsker gjenvalg er at det gir negative signaler om at politisk arbeid i kommunestyre og fylkesting ikke er interessant og attraktivt. Høy utskifting fører også til at mye verdifull politisk erfaring går tapt.

8.3.4.2 Valg og valgdeltakelse

Valgordningen

Målet med å innføre direkte valg til fylkestinget var å få "et direkte valgt fylkesting, sammensatt på politisk grunnlag, for å styre utviklingen" (Ot.prp. nr. 37 (1973-1974)). Fylkesnivået skulle politisk ansvarliggjøres overfor innbyggerne i fylket, slik at velgerne kunne holde fylkeskommunale politikere ansvarlige for de beslutningene og prioriteringene som ble foretatt i fylkestinget. I forhold til tidligere praksis ville det innebære en politisering av fylkes-

14. Norges offisielle statistikk: Fylkestingsvalget 1995

politikken; skillelinjene i fylkestinget skulle ikke lenger bestemmes av kommunale særinteresser, men av representantenes partimessige tilhørighet. Samtidig ble det påpekt at en valgordning med direkte valg kunne føre til en geografisk skjev representasjon i fylkestinget hvor ikke bare enkelte kommuner, men også større distrikter kunne risikere ikke å bli representert. Det var derfor en viktig målsetting å sikre "en rimelig geografisk fordeling av representantene". I tillegg ble det også fremsatt som en målsetting at fylkestinget skulle være et handlekraftig styreorgan. Valgreglene burde gjøre det mulig å avpasse fylkestingets størrelse i de enkelte fylker slik at det kunne få en bred sammensetning uten at det gikk på bekostning av styringseffektiviteten.

Valgordningen skulle altså utformes i skjæringsflaten mellom hensynene til partirepresentasjon, geografisk representasjon og styringseffektivitet. I NOU 1972:13 *Valg av fylkesting* ble flere alternative valgordninger som kunne ivareta disse hensynene diskutert. Diskusjonen dreide seg særlig om fylket skulle utgjøre én valgkrets, eller om, fylket skulle deles inn flere valgkretser. Fordelen ved en oppdeling i flere valgkretser ville være at de enkelte deler av fylket da ville bli sikret representasjon i fylkestinget¹⁵. Det ble også pekt på at det lettere ville kunne skapes kontakt mellom distriktene eller de enkelte kommuner og fylkeskommunen når fylket ble delt opp i valgkretser. Ulempe ved å dele inn fylket i flere valgkretser var at dette kunne føre til en skjev partipolitisk sammensetning av fylkestinget. I likhet med den gamle ordningen kunne det føre til at de største partiene ble overrepresentert og de små partiene underrepresentert. Ett annet motargument var at en oppdeling av fylkene i valgkretser lett kunne skape et for sterkt avhengighetsforhold mellom kretsene og representantene med den følge at representantene følte seg mer forpliktet til å ta hensyn til sitt distrikt enn til fylket som helhet.

Resultatet ble en valgordning hvor hvert fylke utgjør én valgkrets. Det ble særlig lagt vekt på at dette var nødvendig for at fylkestinget skulle få en politisk sammensetning som svarte til partienes styrkeforhold i fylket, og for å få politikere som identifiserte seg med fylket som helhet. Det var også en naturlig følge av at fylkeskommunen skulle etableres som en selvstendig politisk enhet. Etter valgordningen som ble innført i 1975 blir fylkestingsrepresentantene dermed utpekt gjennom en ordning med forholdstallsvalg, dvs. de politiske partier får representasjon etter deres fylkesmessige oppslutning. Selv om den nye valgordningen først og fremst ble utformet for å ivareta hensynet til en rettferdig politisk representasjon ble det også innført regler for å ivareta hensynet til geografisk representasjon. Det ble nemlig etablert en utjevningsordning ved at en sjettedel av mandatene ble gjort til utjevningsmandater, og slik at et partis utjevningsmandater skulle gå til kandidater fra kommuner som ikke hadde fått ordinære mandater eller som var underrepresentert etter at de ordinære mandatene var fordelt.

Det er liten tvil om at den nye valgordningen har ført til en bredere og mer rettferdig partirepresentasjon i fylkestinget. Før 1975 bestod eksempelvis fylkestinget i Finnmark av kun to partier, Arbeiderpartiet med 19 representanter og Høyre med 3 (NOU 1972:13). Etter det første direkte valget til fylkesting i 1975 var den politiske sammensetningen som følger: Arbeiderpartiet 18 rep-

15. Hver kommune ville imidlertid ikke være garantert representasjon med mindre hver kommune ble en valgkrets.

representanter, Høyre 6 representanter, Kristelig Folkeparti 3 representanter, Senterpartiet 2 representanter, Sosialistisk Venstreparti 4 representanter og Venstre 1 representant (Statistisk årbok 1976).

Hva så med målsettingen om å utvikle en ny politikerrolle og en ny politikk på fylkesplan? Har den kommunale talsmann forsvunnet til fordel for fylkespolitikere som har hele fylket som interessefokus? Kvavik og Mydske (1997) utførte en undersøkelse i 1986-1987 av fylkestingsrepresentantenes representasjonsfokus. Representasjonsfokus viser til hvilke grupper representantene primært oppfatter seg å representere. Representantene ble bedt om å ta stilling til fem valgmuligheter: fylke, distrikt, kommune, parti og interessegruppe (yrke, næring).

Tabell 8.4: Fylkespolitikernes representasjonsfokus. Prosent

Representantens vurdering	Mest viktig	Nest mest viktig	Tredje mest viktig
Fylke	60	25	8
Distrikt	5	17	33
Kommune	3	9	24
Parti	30	41	13
Yrke/næring	1	2	3
Andre	1	1	3
Ubesvart	2	6	14
Totalt	100	100	100

Kilde: Kvavik og Mydske 1997 Note: Spørreundersøkelsen ble sendt til samtlige fylkestingsrepresentanter i 1983-87 og 716 av totalt 1016 representanter besvarte undersøkelsen, dvs. en svarprosent på 70,4.

Undersøkelsen viser at intensjonene ved omleggingen langt på vei er blitt innfridd, jf. tabell 8.4. Fylkespolitikernes interesse- og representasjonsfokus er først og fremst rettet mot fylket og deretter mot det politiske parti de er medlem av. Hele 60 prosent av representantene svarer at de anser fylket som deres viktigste representasjonsfokus mens 30 prosent mener at partiet er det viktigste. Bare 3 prosent av respondentene svarer at de mener det er viktigst å representere kommunen. En tilsvarende undersøkelse utført av Fevolden i 1982 viser samme resultat; de aller fleste svarer at de ser seg først og fremst som representanter for fylkeskommunen, med partiet som god nummer to.

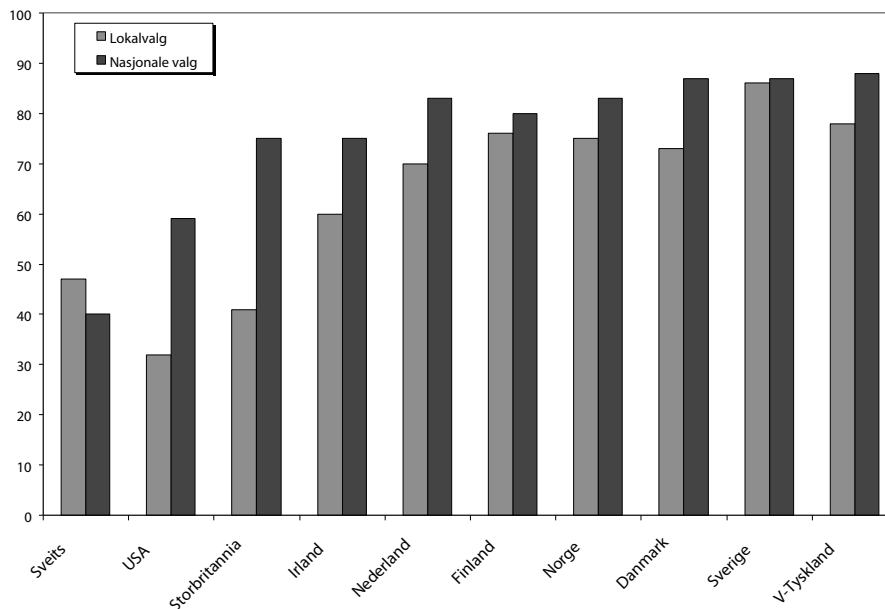
Et moment som kan tale for at fylkespolitikken fortsatt preges av kommunale interesser er imidlertid det faktum at forholdsvis mange fylkestingsrepresentanter også er medlem av kommunestyret. Antakelsen er at de som også er medlem av et kommunestyre lettere vil identifisere seg med interessene til kommunen - også i fylkeskommunal sammenheng. Tidligere undersøkelser har vist at fylkestingsrepresentantene i høy grad er eller har vært med i kommunestyrene i sine hjemkommuner. Tall for 1998 viser at denne andelen fortsatt er høy. I følge Hagen og Sørensen (1999) sitter 27 prosent av fylkestingsrepresentantene i kommunestyret i sin hjemkommune, mens hele 72 prosent har sittet i kommunestyret i tidligere perioder.

Valgdeltakelse

Valg spiller en nøkkelrolle i et representativt demokrati. Det er gjennom valget at politikerne blir stilt til ansvar for sine handlinger, og det er gjennom valget at et nytt politisk styringsflertall gis et mandat av folket. Valginstitusjonen er av vital betydning for ethvert demokratisk styresetts legitimitet. Valgdeltakelse blir da også gjerne brukt som en indikasjon på om folk slutter opp om de demokratiske institusjoner. Høy valgdeltakelse blir tolket som et tegn på at demokratiet fungerer godt, mens lav valgdeltakelse er uttrykk for det motsatte.

Det er imidlertid ikke opplagt at valgdeltakelse kan brukes som et termometer for demokratiets helsetilstand. Lav valgdeltakelse trenger f.eks. ikke være utslag av mistillit overfor det politiske system, men kan snarere tenkes å være et resultat av at folk føler seg hørt og er fornøyde med den politikk som føres, og at de dermed ikke har behov for å engasjere seg. Det kan også hevdes at synkende valgdeltakelse i en periode ikke bør oppfattes som et akutt krisetegn for demokratiet, men heller ses på som sykliske bevegelser som er naturlige i ethvert system basert på valg. En annen type innvending retter seg mot hva man mener med "høy" og "lav" valgdeltakelse, og når er nivået så lavt at det representerer et problem for demokratiet? En valgdeltakelse på f.eks. 60 prosent kan oppleves som faretruende lav i ett land, men være godt over snittet i ett annet.

Figur 8.2 viser valgdeltakelsen ved nasjonale og lokale valg i 10 vestlige land.



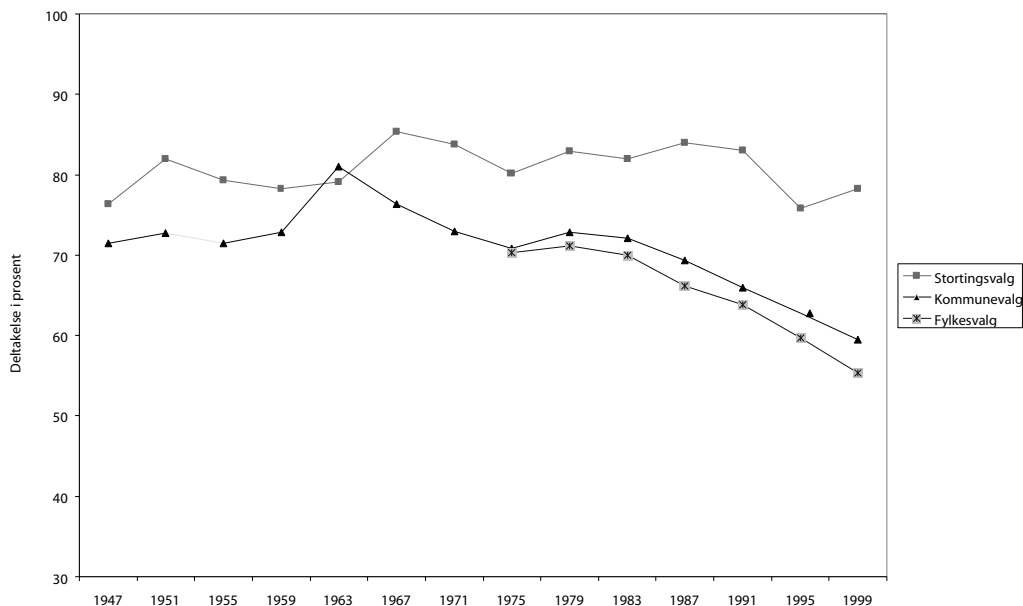
Figur 8.2 Valgdeltakelse ved nasjonale og lokale valg i 10 vestlige land. Gjennomsnitt for perioden 1956-79.

Note: Nederland er bare dekket for perioden 1970-79 pga. obligatorisk stemmeplikt før 1970. Storbritannia er dekket for perioden 1970-80, mens Sveits bare er dekket for perioden 1970-88.

Kilde: Skare (1996)

Figuren viser at valgdeltakelsen i Norge ikke er lav sammenlignet med andre europeiske land, snarere tvert om. Differansen mellom deltakelsen i stortingsvalg og kommunevalg er heller ikke høyere enn forskjellen i deltakelse i nasjonale og lokale valg i mange andre land. Det skal likevel tilføyes at figuren er basert på forholdsvis gamle tall, og gir dermed ikke et oppdatert bilde.

Selv om det ikke er uproblematisk å bruke valgdeltakelse som målestokk om hvordan et demokrati fungerer, er det etter utvalgets oppfatning rimelig å anta at valgdeltakelse likevel reflekterer innbyggernes interesse for og oppslutning om politiske prosesser og det politiske system.



Figur 8.3 Deltakelse ved stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunevalg. 1943–99.

Kilde: Statistisk årbok (ulike publikasjoner). Data fra stortingsvalgene er hentet fra det siste valget før kommune- og fylkestingsvalgene, dvs. 1945, 1949 osv.. For å få en oversiktlig figur er stortingsvalgene plassert som om de ble avholdt samme år som kommune- og fylkestingsvalgene.

Det har vært avholdt i alt sju 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 nede på 55,4 prosent. Den reduserte valgdeltakelsen avspeiler en parallell tendens for kommunevalgene, selv om deltakelsen i kommunevalgene har ligget noen prosent høyere enn i fylkestingsvalgene. For kommunevalgene har deltakelsen gått fra 71,8 prosent i 1975 til 59,5 i 1999. Det er grunn til å merke seg at en tilsvarende nedgang i valgdeltakelse ikke har funnet sted ved stortingsvalgene.

Deltakelsen ved stortingsvalget i 1997 var på 78 prosent, en nedgang på under 2 prosentpoeng siden 1973.

Valgstatistikken fra fylkestingsvalget i 1995 viser at frammøtet var omtrent likt mellom kvinner og menn. Derimot foreligger det variasjoner etter alder. Alle aldersgrupper viste tydelig nedgang i valgdeltakelsen, men fallet var størst blant velgere under 30 år. For førstegangselgerne, dvs. ungdom under 23 år, var deltakelsen nede i bare 30 prosent. I de yngste årsklassene var deltakelsen lavere for menn enn for kvinner, mens for velgere over 60 år var tendensen den motsatte. Her var menn mest tilbøyelige til å stemme (Statistisk sentralbyrå 1996).

Det har vært pekt på flere årsaker til at stadig færre stemmer ved lokalvalgene. En forklaring kan være at velgerne ser på utfallet av lokalvalgene som mindre viktig enn utfallet i de nasjonale valgene. Undersøkelser støtter langt på vei denne forklaringen. I lokalvalgundersøkelsen fra 1995 ble det spurt hvilket valg som betydde mest for velgerne. Hele 60,8 prosent av respondentene svarte at stortingsvalget var viktigst, 28,3 prosent nevnte kommunestyrevalget, mens 0,8 prosent nevnte fylkestingsvalget (Skare 1996a). Velgerne tillegger altså valg på nasjonalt nivå større betydning enn valg på lokalt nivå. Men dette resultatet er kanskje ikke så uventet gitt det norske styringssystemets karakter hvor svært mange viktige avgjørelser fattes på nasjonalt nivå, og gitt den oppmerksomhet som til enhver tid blir rettet mot Stortinget og regjeringen generelt. I en landsdekkende undersøkelse utført av Opinion AS på vegne av "Sundsbø-utvalget" er også folks interesse for fylkeskommunen undersøkt¹⁶. Denne undersøkelsen viser også at folk har mindre interesse for fylkespolitikk enn rikspolitikk og kommunepolitikk. Hele 64 prosent av de spurte svarer at de er mindre eller ikke interessert i politikken på fylkesnivå. Tilsvarende tall for kommunene er 34 prosent og for rikspolitikken 14 prosent (KOU 1-97). Konklusjonen de to undersøkelsen gir er at folk synes fylkesnivået er markert mindre politisk interessant enn kommunenivået og riksnivået.

De to refererte undersøkelsene sier likevel ingenting om hvorfor man synes at fylkes- og lokalpolitikken er lite interessant. For å svare på dette spørsmålet er det nødvendig å se nærmere på trekk ved de lokaldemokratiske institusjonene og rammebetingelsene de virker innenfor. En tese kan være at det lokale selvstyret både når det gjelder oppgaveløsning og finansiering har blitt så sterkt begrenset av statlig styring og reguleringer at folk tenker at det ikke gjør noen forskjell om de deltar eller ikke. Skare (1996a) har undersøkt denne problemstillingen for kommunevalgene og konkluderer at det ikke er slik at folks politiske deltakelse og engasjement i særlig utstrekning er betinget av i hvilken grad de oppfatter kommunen som autonom i forhold til staten, jf. tabell 8.5.

16. "Sundsbø-utvalget" var et utvalg oppnevnt av Kommunenes Sentralforbund for å vurdere forholdet mellom forvaltningsnivåene. Utvalget, som ble ledet av Dagfinn Sundsbø, la frem sin sluttrapport 15. april 1998.

Tabell 8.5: Lokalpolitisk deltakelse betinget av i hvilken grad kommunen oppfattes å være autonom, samt hvilket forvaltningsnivå man mener har størst innvirkning på hverdagen. 1996. Prosentandel som svarer positivt.

Deltakelsesform	Stor	Kommunenens autonomi			Størst innvirkning		
		En viss	Liten	Vet ikke	Stat	Fylke	Kommune
Valgdeltakelse	91	91	85	81	82	82	84
Vil stå på liste	24	21	21	11	18	14	13
Vil ha komm. verv	30	28	28	15	25	17	17
Deltakelsesindeks	1,9	1,7	1,7	1,0	1,3	1,3	1,4
N	362	780	88	1 655	1 158	327	2 209
Prosent	12,5	27,0	3,0	57,4	31,4	8,9	59,8

Kilde: Skare (1996a)

Undersøkelsen viser også at svært mange ikke har noen oppfatning om kommunenes handlefrihet. Nesten 60 prosent av de undersøkte må svare "vet ikke" på spørsmålet om kommunenes autonomi. Undersøkelsen omfatter ikke fylkeskommunene, men det er grunn til å anta at tendensen i resultatene der ville vært den samme. Sannsynligvis ville andelen som svarer "vet ikke" vært enda høyere siden andre undersøkelser viser at folks kunnskaper om fylkeskommunen generelt er lavere enn hva de er for kommunen. Selv om denne undersøkelsen viser at oppfatninger om ansvarsforholdene mellom stat og kommune har beskjedne betydning for folks deltakelse sier den ingenting om hvilken virkning det vil ha om kommunene og fylkeskommunene faktisk ble gitt større frihet.

En annen årsak til at ikke flere stemmer kan være at den høye temperaturen og konfliktstøyen som preger stortingsvalgene ikke er tilstede i lokalvalgene. Det har vært påpekt at dette særlig er tilfelle for fylkeskommunevalget (Hagen og Sørensen 1998). På fylkesnivået er partienes profil svak og de politiske skillelinjene lite synlige, noe som kan være et resultat av at fylkeskommunens oppgaver enten er sterkt statlig styrt som f.eks. helse og videregående opplæring, eller at de er lite synlige for folk flest. Men det kan også skyldes at fylkespolitikere i for liten grad har lyktes i å få satt fylkeskommunale spørsmål på dagsorden i lokale medier og presse.

En tredje forklaring på sviktende oppmøte kan være at valgkampen og mediedekningen av denne, gir feilaktige signaler om hva og hvem valget dreier seg om. Valgkampen er en viktig prosess for å engasjere og mobilisere folk frem mot valgdagen. Det har imidlertid blitt påpekt som et problem ved lokalvalgene at valgkampen i alt for liten grad er dominert av lokale og regionale spørsmål, og ikke minst av lokale og regionale politikere. Det er snarere rikspolitiske aktører og rikspolitiske saker som fokuseres. Gitt at dette er en riktig beskrivelse, er det viktig å spørre om den rikspolitiske fokuseringen fører til økt eller svekket valgdeltakelse ved lokalvalgene.

På den ene siden kan det tenkes at rikspolitikere, og fokuset på nasjonale stridsspørsmål gir lokalvalgene betydelig drahjelp. Gjennom sin gjennomslag-

skraft i sentrale media skaper rikspolitikerne oppmerksomhet om valget, noe som i neste omgang fører til større engasjement blant folk og høyere valgdeltakelse. På den andre siden kan det hevdes at det rikspolitiske fokuset kan bidra til å svekke folks interesse for å stemme ved kommune- og fylkestingsvalget. Det rikspolitiske fokuset fører til at lokale og regionale problemstillinger og stridsspørsmål fortrenses fra arenaen med det resultat at folk ikke fatter interesse for de saker og politikere som faktisk er på valg.

Det er utført flere undersøkelser av rikspolitikkens betydning ved lokalvalg. I en undersøkelse utført av Hilmar Rommetvedt ble det spurt om det er slik at fylkes- og lokalvalgene kun er en refleks av den rikspolitiske agenda - en slags stor rikspolitisk gallup (Rommetvedt 1994). Hovedkonklusjonen er at lokalpolitikken og rikspolitikkens betydning er forskjellig i de to valgene. Når det gjelder kommunevalget har lokalpolitikken og lokalpolitikkerne stor betydning for velgernes vurdering og for valgresultatene i den enkelte kommune. Både store resultatvariasjoner i de forskjellige kommunene og velgernes egne utsagn viser dette. Når det gjelder fylkestingsvalget derimot viser analysene at rikspolitiske forhold har større betydning for velgernes stemmegivning enn lokal-/regionalpolitiske forhold.

I forbindelse med lokalvalgundersøkelsen i 1995 ble et stort antall velgere spurt om det var rikspolitiske eller lokalpolitiske faktorer som var utslagsgivende for valg av parti. For både kommune- og fylkestingsvalget ble et generelt spørsmål stilt: "Hva la du mest vekt på ved ditt valg av parti: personer på lista, lokale saker, allmenn tillit til partiet eller rikspolitiske saker?"

Tabell 8.6: Viktigste faktorer for valg av parti til kommunestyre- og fylkestingsvalg. Prosentandel.

	Kommunestyrevalg	Fylkestingsvalg
Rikspolitiske saker	12	18
Allmenn tillit	40	49
Lokale saker	29	21
Personer på lista	19	12
Sum	100	100
N	2365	1944

Kilde: Bjørklund 1999

Gitt at kategoriene "Rikspolitiske saker" og "Allmenn tillit" er uttrykk for den rikspolitiske faktoren, og "Lokale saker" og "Personer på lista" er uttrykk for det lokalpolitiske aspektet, viser resultatet at det rikspolitiske elementet har større betydning i fylkestingsvalgene enn i lokalvalgene (Bjørklund 1999). Ved fylkestingsvalgene la 67 prosent av de spurte mest vekt på rikspolitiske faktorer, mens 33 prosent la mest vekt på lokale faktorer, jf. tabell 8.6.

I den grad riksdominansen innebærer at fokus rettes mot politiske problemstillinger som fylkespolitikkerne har liten eller ingen innflytelse på, og det i neste omgang blir bestemmende for den enkeltes stemmegivning, kan den rikspolitiske innflytelsen på fylkestingsvalget være et demokratisk problem.

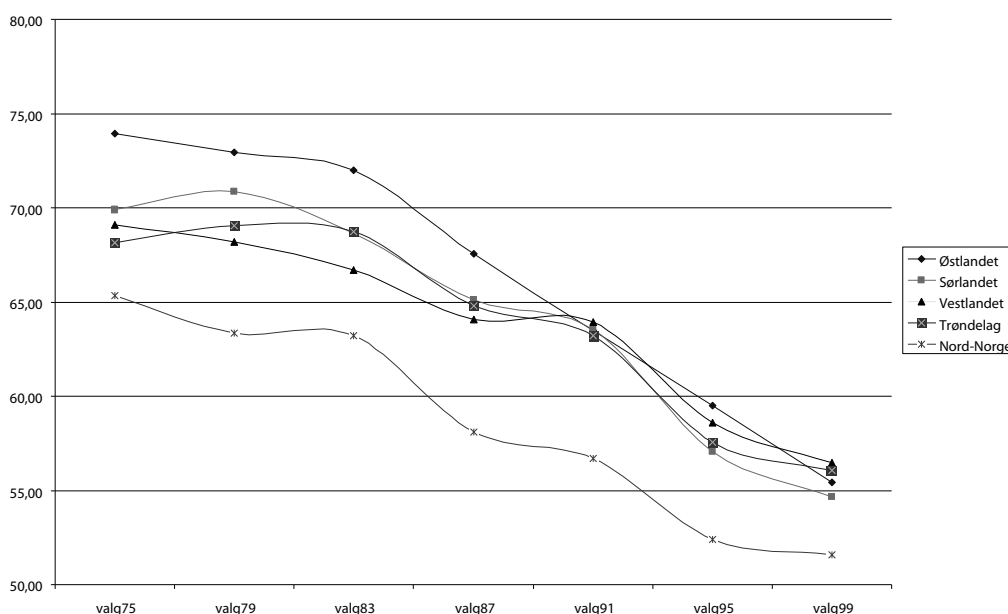
Fylkespolitikkerne stilles til ansvar for forhold som de ikke har herredømme over (Rommetvedt 1998). Fylkestingsvalget vil heller ikke fungere som den formidlingsmekanismen det skal være mellom velgernes ønsker og den politikken som faktisk utøves på fylkesnivå. Valgresultatet blir en tilbakemelding til rikspolitikkerne, ikke til fylkespolitikkerne. Hvis derimot fokus er rettet mot politiske problemstillinger som faktisk er sentrale arbeidsområder for fylkeskommunen kan ikke rikspolitikernes dominans sies å utgjøre et stort demokratisk problem.

Problemet med begge tolkninger er at de forutsetter at det lar seg gjøre å trekke opp et klart skille mellom hva som er lokale/regionale saker og hva som er rikspolitiske saker. Med tanke på at forvaltningsnivåene er så sterkt vevd inn i hverandre, kan dette i mange tilfeller være vanskelig.

Variasjoner i valgdeltakelse

Tall for valgdeltakelsen ved fylkestingsvalgene på landsbasis kan dekke over betydelige fylkesvise variasjoner. Hvordan varierer valgdeltakelsen ved fylkestingsvalgene mellom landsdeler og fylker? Har valgdeltakelsen sammenheng med variasjoner i geografisk identitet, slik at innbyggerne i noen områder føler en sterkere tilknytning og identifikasjon med sitt fylke enn i andre områder, og dermed har sterkere tilbøyelighet til å stemme?

På oppdrag av utvalget har Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) analysert valgdeltakelsen ved fylkestingsvalgene i perioden 1975-1999 (Klausen og Østtveiten 1999). Analysen viser at det er betydelige og stabile forskjeller i valgdeltakelse i de ulike delene av landet.



Figur 8.4 Deltakelse ved fylkestingsvalgene 1975-99 fordelt på landsdelene

Kilde: Klausen og Østtveiten 1999

Figur 8.4 viser at Østlandet gjennom hele perioden har ligget over de andre landsdelene i valgdeltakelse. Unntaket er i 1999 da deltakelsen var høyere både i Vestland fylkene og i Trøndelagsfylkene. Nord-Norge har gjennom hele perioden ligget lavest i valgdeltakelsen. I gjennomsnitt har de nordnorske fylkene 8,8 prosentpoeng lavere valgdeltakelse enn Østland fylkene (NIBR 1999:20). NIBRs analyse viser at Akershus, med unntak av valget i 1975, har hatt den høyeste valgdeltakelsen blant Østland fylkene. Akershus skiller seg også fra de andre fylkene ved at det har vært mindre forskjell mellom deltakelsen i kommune- og fylkestingsvalget enn i de andre fylkene. De fylkene som har hatt de største forskjellene på valgdeltakelsen i henholdsvis kommunevalget og fylkesvalget er de tre nordnorske fylkene med en maksimal forskjell på om lag ti prosentpoeng i 1995.

Figur 8.4 viser videre at Vestland fylkene skiller seg ut fra de andre regionene ved at fylkene hadde en liten oppgang i valgdeltakelse fra 1987 til 1991. En nærmere granskning av valgstatistikken viser at det er særlig Sogn og Fjordane som har et oppsving fra 1987 til 1991. NIBR påpeker at dette oppsvinget må forklares med lokale forhold, og fremhevet bl.a. at et lokalsykehus i Florø var truet med nedleggelse, noe som førte til at enkelte partier klarte å mobilisere velgere mot denne trusselen.

Hva kan forklare forskjellene i valgdeltakelse? NIBR undersøkte om forhold som folketall og befolkningstetthet kunne forklare slike variasjoner. Analysene viser at valgdeltakelsen ved fylkestingsvalgene er høyere i små kommuner (under 2 000 innbyggere) enn i store kommuner. Ved valget i 1991 var valgdeltakelsen f.eks. drøyt 5 prosentpoeng lavere i kommuner over 2 000 innbyggere enn i de mindre kommunene. Dette samsvarer godt med andre analyser (Bjørklund 1999) som viser at små kommuner har hatt høyere valgdeltakelse enn større kommuner ved alle typer valg, men at denne forskjellen er i ferd med å utjevne seg. NIBRs undersøkelse viste også at fylker med en større andel av befolkningen i tettsteder har høyere deltakelse enn fylker med spredt bosetting.

8.3.4.3 Organisering av folkevalgt organ

Fylkestinget

Fylkestinget er det øverste styrende organet i fylkeskommunen. Størrelsen på fylkestinget er betinget av befolkningsstørrelsen, men kommuneloven fastsetter et minste lovlige medlemstall på 19 for fylkeskommunene med færrest innbyggere og 43 for de største.

Har størrelsen på fylkestinget noe å si for demokratisk innflytelse? På den ene side kan det argumenteres for at antallet folkevalgte ikke er avgjørende for hvor godt et demokratisk politisk system fungerer. Det sentrale er om velgerne har mulighet til å formidle synspunkter og interesser til representantene og at disse er lydhøre overfor velgerne. Gitt at representantene er lydhøre overfor de de representerer, kan hensyn til styringseffektivitet og handlekraft tale for at man legger medlemstallet lavt. På den andre side kan det hevdes at det er et demokrati-problem om fylkestingene utvikler seg til å bli små og eksklusive organ. Hensynet til bred deltakelse i de øverste styringsor-

ganene, og hensynet til at disse bør sikres en representativ sammensetning, taler for å sette medlemstallet høyt.

Det er fylkestinget selv som gjør vedtak om medlemstallet og etter den nye kommuneloven kan dette settes fritt utover det lovbestemte minimumstallet. Hvilken linje har fylkestingene valgt å legge seg på?

Tabell 8.7: Fylkestingsvalgene 1979-95. Antall representanter.

År	1979	1983	1987	1991	1995
Representanter	1099	1101	1101	991	953

Kilde: Norges offisielle statistikk (NOS): Fylkestingsvalget

Tabell 8.7 viser at antallet fylkestingsrepresentanter har vært forholdsvis stabilt siden 1979. Selv om det kan registreres en mindre nedgang i antall representanter i perioden er hovedinntrykket at de fleste fylkesting ser ut til å mene at de har en størrelse som balanserer hensynene til styringseffektivitet og bred representasjon. Møtene i fylkestingene er åpne, slik at alle som vil har anledning til å høre på debattene. Beslutningene i fylkestinget blir vanligvis fattet med enkelt flertall. Unntakene er vedtak om innføring av parlamentarisme og vedtak om å behandle saker som ikke står på dagsorden. Slike saker må vedtas med 2/3 flertall.

Politisk styringsmodell

Den nye kommuneloven som ble iverksatt 1. januar 1993, økte kommunenes frihet til å velge organisasjonsformer, bl.a. til å velge politisk styringsmodell. Etter loven kan kommunene og fylkeskommunene nå organiseres etter to ulike styringsmodeller - formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen.

Formannskapsmodellen innebærer at en lar alle partier over en viss minimumsstørrelse få plass i organisasjonens utøvende organ. I fylkeskommunal sammenheng innebærer det at fylkestinget selv velger et fylkesutvalg blant medlemmene av fylkestinget og sammensetningen reflekterer partienes relative styrke i fylkestinget. Fylkesutvalget velges for en 4 års periode og kan ikke utsettes for mistillitsforslag. I henhold til kommuneloven skal fylkesutvalget behandle forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. Utover dette er det fylkestinget som fastsetter rammene for fylkesutvalgets arbeidsområde. Det er fylkesutvalget som har den løpende kontakten med fylkesadministrasjonen og utgjør således bindeleddet mellom politisk styring og administrativ iverksetting. Kjernen i den parlamentariske styringsformen er at et politisk valgt fylkesråd overtar ledelsen av administrasjonen og gis innstillingsrett overfor fylkestinget. Fylkesrådet blir valgt ved flertallsvalg i fylkestinget. Fylkesrådet er parlamentarisk ansvarlig overfor fylkestinget og må derfor ha fylkestingets tillit for å bli sittende. Fylkesrådet må gå av dersom det blir flertall for et mistillitsforslag eller dersom et kabinettsspørsmål ikke får flertall.

Ut fra et demokratiperspektiv kan de to modellene betraktes som konkurrerende alternativer. Der den parlamentariske modellen vektlegger konsentrasjon av makt og ansvar, vektlegger formannskapsmodellen makt- og ansvarsfordeling. Og der den parlamentariske modellen fremhever partikonflikt, fremhever formannskapsmodellen konsensus. Begge modeller kan således sies å ivareta viktige hensyn. Det har imidlertid vært påpekt at formannskapsmodellen tilslører de konflikter som måtte finnes blant de lokale partiene, og at den dermed bidrar til å svekke folks interesse for kommunene og fylkeskommunene som politiske arenaer. Det er vanskelig for velgerne å skille mellom opposisjon og posisjon, og se hvem som står bak de ulike vedtak. Med en parlamentarisk styringsmodell derimot vil skillet mellom opposisjon og posisjon tre klart frem og politiske ansvar bli tydelig plassert. En mulig svakhet ved den parlamentariske modellen kan imidlertid være at mindre partier lett blir til-sidesatt og at det over tid kan utvikle seg til et topartisystem, der det politiske mangfoldet forsvinner. I det perspektivet vil formannskapsmodellen bidra til å sikre bredest mulig representasjon i beslutningsprosessene.

I valgperioden 1999–2003 er alle fylkeskommunene unntatt Oslo og Nordland organisert etter formannskapsmodellen¹⁷. Årsakene til at ikke flere fylkeskommuner har prøvd den parlamentariske modellen kan være mange. En begrunnelse som særlig fremheves, er at den sterkere markering av de partipolitiske skillelinjer som parlamentarismemodellen representerer, oppleves av mange å virke kunstig i en sammenheng der man har lang tradisjon for bred deltakelse og enstemmighet som grunnlag for politiske vedtak.

8.3.4.4 Partienes rolle i fylkespolitikken

I et representativt demokrati blir velgernes meninger formidlet som en stemme på et bestemt politisk parti. Forutsetningen er at de politiske partiene kan representere velgernes interesser, og at de har innflytelse på faktiske beslutninger. Det er med andre ord ikke nok at innbyggerne kan påvirke representantene; disse må i sin tur ha innflytelse på de samfunnsforhold de er valgt for å styre. Det sentrale spørsmålet i en lokaldemokratisk sammenheng er om kommunestyrene og fylkestingene faktisk har denne innflytelsen, eller om det er vel så mye andre forhold som virker bestemmende for politikken innhold? En måte å vurdere lokalpolitikken innflytelse på er å vurdere om den partipolitiske sammensetningen har betydning for ulike typer beslutningsutfall.

Hagen og Sørensen (1998) har analysert betydningen av partier innenfor fylkesdemokratiet og undersøkt om det finnes forskjeller mellom partiene i synet på ulike områder i fylkespolitikken. Undersøkelsen er gjort med utgangspunkt i partipolitiske utgiftsprioriteringer. Er det forskjeller i utgiftsprioriteringer mellom partirepresentantene? De finner at det ordinære sakskartet i fylkestinget gir liten anledning til partipolitiske markeringer. Standpunktene er svært like på tvers av partigrensene. Derimot er det partipolitisk konfliktpo-

17. Selv om formannskapsmodellen er den helt dominerende politiske styringsmodellen skjer det imidlertid betydelige endringer innenfor denne modellen. Et sentralt trekk er at formannskapene og fylkesutvalgene utvikles i retning av strategiske organer med overordnet ansvar for planlegging og økonomi (Gravdahl og Hagen).

tensiale i saker som sjeldnere kommer opp; synspunkt på skatte- og avgiftsnivå og holdninger til konkurranseutsetting. I slike saker er det potensielle for en klar høyre - venstre dimensjon i fylkespolitikken.

Hagen og Sørensen mener at den svake graden av partipolitiske markeringer må ses i sammenheng med fylkeskommunens handlingsrom. De skriver:

”Vår tolkning er at fylkestinget innenfor dagens organisasjonsmodell gir lite rom for partipolitisk eksponering og politikktutforming. I større grad enn kommunestyrene preges fylkestingene av få politisk ”spennende” valgsituasjoner, noe som delvis skyldes de rammebetingelsene som staten har definert for virksomheten”.

Påstanden rimer godt med andre undersøkelser som viser at de folkevalgte i fylkestingene oppfatter at fylkesnivået er underlagt en sterk statlig styring, og en sterkere regulering enn kommunene (Hagen og Sørensen 1999).

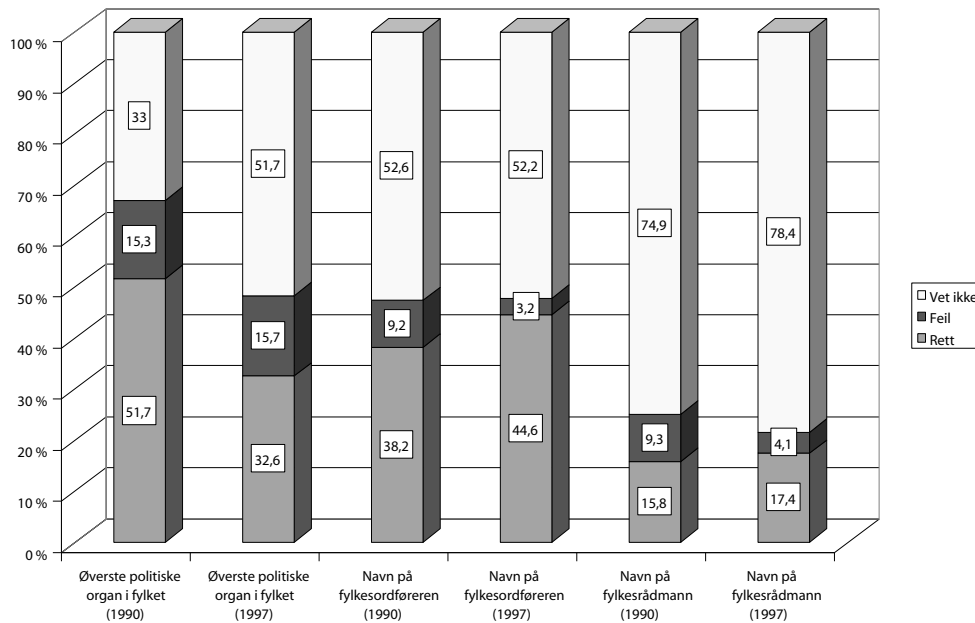
Selv om Hagen og Sørensen sine undersøkelser viser at forskjellene i partipolitiske prioriteringer på områder som videregående opplæring og sykehus er små, har utvalget likevel inntrykk av at det på andre områder er klare partipolitiske profileringer. Det forhold at fylkespolitikkerne er valgt på et partipolitisk program vil også virke forpliktende på den enkeltes representants stemmegivning i fylkestinget.

8.3.4.5 Befolkningens vurdering

Folks vurdering av fylkeskommunen

Innbyggernes forhold til og interesse for fylkeskommunen, kan måles på andre måter enn ved å se på valgdeltakelse. Det har vært gjennomført flere undersøkelser for å avdekke folks kunnskap og meninger om fylkeskommunen. På oppdrag av utvalget har Klausen og Østtveiten (1999) systematisert dette materialet, og i det følgende presenteres noen hovedkonklusjoner.

Resultatene som presenteres først er hentet fra landsomfattende undersøkelser i henholdsvis 1990 og 1997 som begge dreide seg om folks kunnskaper og meninger om fylkesnivået. Følgende spørsmål var identiske i de to undersøkelsene og tillater sammenligninger over tid: ”Kjenner du til hva som er det øverste politiske organet i en fylkeskommune? Kjenner du navnet på fylkesordføreren og fylkesrådmannen her i fylket?”



Figur 8.5 Kunnskap om fylkespolitikken, 1990 og 1997

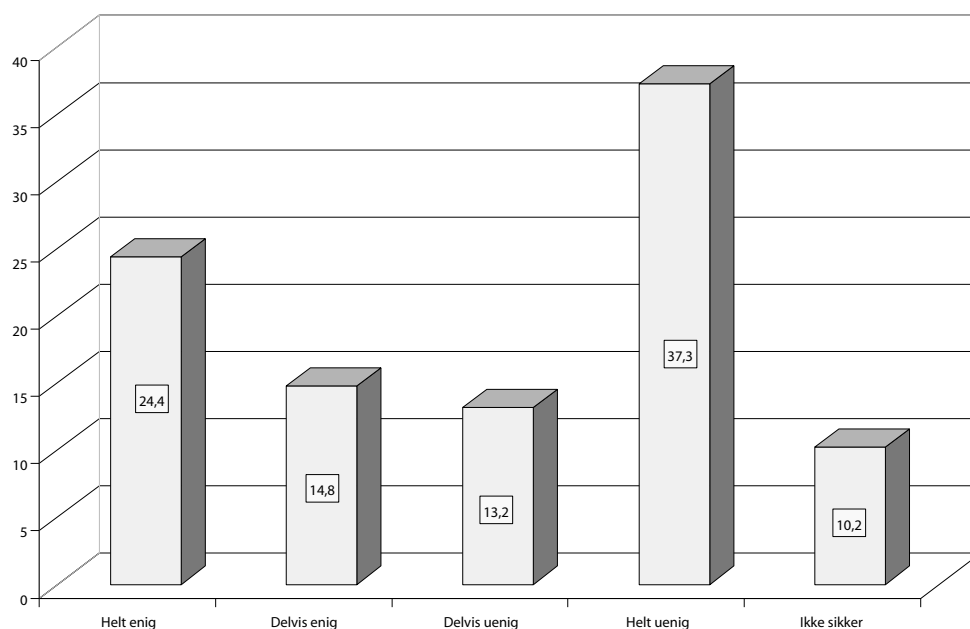
Kilde: Klausen og Østtveiten 1999

Figur 8.5 viser at folks kunnskaper om fylkeskommunens politiske organer ikke synes å ha blitt bedre siden 1990. I 1990 svarte 51,7 prosent riktig på hva som er det høyeste politiske organet i fylket, mot 32,6 i 1997. For de andre spørsmålene er ikke forskjellene mellom 1990 og 1997 store. Figuren viser også, ikke overraskende, at det er langt flere som kan navngi fylkesordføreren enn fylkesrådmannen.

Fylkesordføreren navn er kjent blant om lag 40 prosent av de spurte mens 15 prosent kan navngi fylkesrådmannen. Undersøkelsene viste også at folks kunnskaper om de fylkeskommunale oppgaver, organer og ansvarlige personer varierer en god del fra fylke til fylke og mellom forskjellige samfunnsgrupper. I undersøkelsen fra 1990 kjente over 70 prosent av de spurte navnet på fylkesordføreren i ett fylke mens i et annet fylke var tallet bare 20 prosent. Hvorvidt resultatene av undersøkelsene skal tolkes som dårlige eller gode kan diskuteres. At bare en av tre stemmeberettigede i 1997 kan oppgi at fylkestinget er det øverste politiske organet i fylket kan synes dårlig, mens på den andre side kan andelen korrekte svar på hvem som er fylkesordføreren sies å være høy.

I undersøkelsen fra 1997 er det også spurt om forhold som gjelder den generelle forvaltningsorganiseringen på fylkesnivå. På spørsmål om fylkesmannen er ansatt i staten eller i fylkeskommunen svarer 25 prosent at de ikke vet, 43 prosent staten og 33 prosent fylkeskommunen. Undersøkelsen viser likevel at folk har forholdsvis god kjennskap til hvilket forvaltningsnivå som har ansvaret for ulike offentlige oppgaver. 79 prosent svarer f.eks. at det er fylkeskommunen som har ansvar for sykehusene. I 1997 undersøkelsen er det også inkludert et spørsmål som mer direkte er rettet mot folks syn på

fylkeskommunen som demokratisk arena. Respondentene ble bedt om å ta stilling til om folkestyret ville bli svekket dersom fylkeskommunen skulle bli nedlagt.

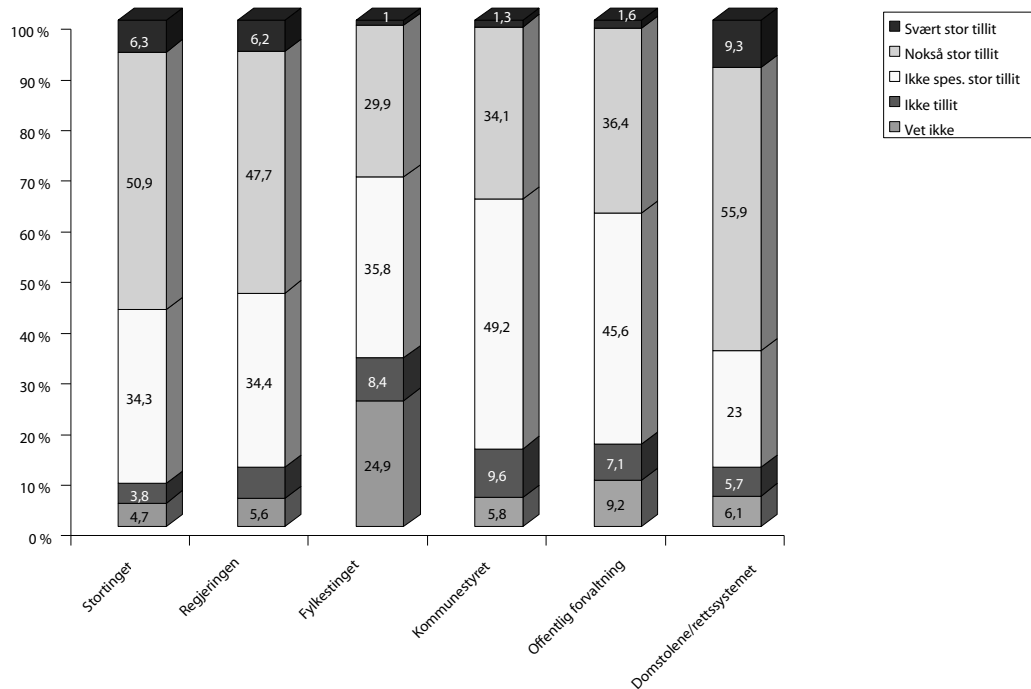


Figur 8.6 Svekkes folkestyret hvis fylkeskommune nedlegges?

Kilde: Klausen og Østtveiten 1999

Figur 8.6 viser at om lag halvparten av respondentene helt eller delvis er uenige i påstanden om at folkestyret ville bli svekket hvis fylkeskommunen ble nedlagt. Det er videre en langt større andel som er helt uenige i påstanden (37,3 prosent) enn det er som er helt enige (24,4 prosent). Resultatet kan vanskelig tolkes annerledes enn at en stor andel av de spurte ikke tillegger fylkeskommunen stor betydning som del av det samlede folkestyret. Den samme undersøkelsen viser også at et stort flertall av de spurte sier seg enig eller delvis enig i en påstand om at fylkespolitikkerne har liten innflytelse på folks hverdag.

Når det gjelder folks tillit til fylkeskommunen og andre offentlige instanser ble dette spørsmålet tatt opp i en undersøkelse utført av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste i 1996 (*Haldningar til offentlege styremakter og offentleg verksemd*).



Figur 8.7 Tillit til et utvalg instanser. 1996

Kilde: Klausen og Østtveiten 1999

Som man ser av figur 8.7 fremgår det ikke av datamaterialet at folk har særlig mindre tillit til fylkespolitikkerne enn til deres kollegaer i kommunestyret. Det mest iøynefallende når det gjelder resultatet for fylkestinget sammenlignet med de andre instansene er den store andelen som ikke har svart eller som har svart vet ikke. Det viser at mange synes det er vanskelig å gi til kjenne synspunkter på fylkeskommunen. Det styrker inntrykket av at fylkeskommunen oppleves som fjern av mange. Figur 8.7 viser for øvrig at de spurte har betydelig større tillit til de politiske organer på sentralt nivå, Stortinget og regjeringen, enn til de politiske organer lokalt og regionalt. Det er likevel få, fra 3,8 prosent til 9,6 som oppgir ikke å ha tillit til de enkelte instansene. På bakgrunn av undersøkelsen synes det derfor ikke berettiget å snakke om en tillitskrise mellom befolkningen og de politiske myndigheter på ulike nivåer.

Klausen og Østtveiten (1999) mener undersøkelsene samlet sett tegner følgende bilde av folks kunnskaper og holdninger om fylkeskommunen:

”det (er) nærliggende å påstå at fylkeskommunen oppleves som en forholdsvis fjerntliggende og perifer organisasjon for de fleste innbyggerne. Resultatene er samlet sett ikke entydig positive eller negative, men det er gjennomgående at fylkeskommunen oppleves som mindre viktig enn de andre styringsnivåene, og at fylkespolitikken i forholdsvis liten grad har innvirkning på folks hverdag. Det er ikke noe massivt krav om at fylkeskommunen bør nedlegges, og ingen entydig oppfatning om at fylkene gjør en dårlig jobb eller ikke har en naturlig plass i styringssystemet. Samtidig er imidlertid den positive oppslutningen om systemet forholdsvis lunken. Få mener at fylkeskommunen bør få

flere oppgaver, og mange mener at folkestyret og tjenestekvaliteten ikke vil bli skadelidende hvis fylkeskommunen ble nedlagt.”

”Samfunnselitenes” vurdering

De refererte undersøkelsene er basert på et bredt og representativt utvalg av befolkningen. Torsteinsen (1998) har undersøkt holdninger til fylkeskommunen blant et smalere utvalg av befolkningen, det han omtaler som samfunnselitene¹⁸. Hvor mye støtte har fylkeskommunen hos samfunnselitene lokalt, regionalt og nasjonalt? Resultatene viser at ”elitene” er svært delt i synet på fylkeskommunen. Mest positive holdninger har politikerne i utvalget, ordførerne og stortingsrepresentantene, fylkespartilederne og næringsorganisasjonene. Mest negative er rådmennene, lederen for regional statsforvaltning, embedsmenn i departementene og bedriftslederne. På spørsmål om fylkeskommunens oppgaver sa 62 prosent av de spurte seg enig i utsagnet om at sykehusene bør overføres til staten, mens et knapt flertall går inn for å overføre de videregående skolene til staten eller kommunene. Respondentene ble også bedt om å ta stilling til ulike sider ved fylkeskommunen og vurdere hva de anså som viktig. Effektivitet i tjenesteproduksjonen blir vektlagt som det viktigste mens demokratihensyn tillegges liten vekt. Torsteinsen skriver:

”Det er lite som tyder på at det formelle fylkeskommunale demokratiet har noen sterkere posisjon blant elitene enn blant innbyggerne ellers, snarere tvert imot. Når det gjelder det mer uformelle demokratikriteriet, det at fylkeskommunen har et nært og tillitsfullt forhold til befolkningen, er bildet imidlertid et annet.” (Torsteinsen 1998).

Fylkespolitikernes syn

Hvilke holdninger og oppfatninger har fylkespolitikerne selv om fylkeskommunen og fylkeskommunens fremtid? Utvalget har bedt Handelshøyskolen BI om å kartlegge fylkespolitikernes oppfatninger av en rekke forhold knyttet til fylkeskommunen, bl.a. oppfatninger av fylkeskommunens fremtidige organisering og eksistens (Hagen og Sørensen 1999). I undersøkelsen ble fylkestingsrepresentantene stilt overfor fire utviklingsalternativer for fylkeskommunen: 1) videreføring av dagens modell, 2) en modell hvor fylkeskommunen opprettholdes samtidig med at en justerer arbeidsdelingen mellom fylkeskommunen og den regionale statsforvaltningen, 3) en modell med fellesadministrasjon mellom fylkeskommunen og fylkesmannen, og 4) avvikling av fylkeskommunen og fordeling av fylkeskommunens oppgaver på stat og kommune. Undersøkelsen viser at et stort flertall blant fylkestingsrepresentantene mener at fylkeskommunen må endres. Bare 3,6 prosent av fylkestingsrepresentantene vil opprettholde dagens modell – noe som må sies å representere en svært kritisk holdning til dagens organisering. Blant reformmulighetene er det størst oppslutning om alternativet som innebærer en endret arbeidsfordeling mellom regional statsforvaltning og fylkeskommunen. Om lag 54 prosent

18. Undersøkelsen ble gjennomført som en spørreskjemaundersøkelse og omfattet 641 ledere i ulike offentlige institusjoner (stortingsrepresentanter, departementsledelse, ordførere, rådmenn m.m.), frivillige organisasjoner (ledere for humanitære organisasjoner, idrettsorganisasjoner, religiøse organisasjoner m.m.) og private virksomheter (bedriftsledere, leder for næringsorganisasjoner m.m.)

ønsker denne løsningen. Alternativet med avvikling av fylkeskommunen får støtte av nærmere en fjerdedel av fylkespolitikere. I den samme undersøkelsen ble fylkestingsrepresentantene også stilt spørsmål om valgordningen til fylkestinget bør baseres på direkte eller indirekte valg. På dette spørsmålet svarte nærmere 90 prosent at de foretrekker direkte valg til fylkestingene (Hagen og Sørensen 1999).

Medias dekning av fylkeskommunen

Ved å styre den enkeltes og samfunnets oppmerksomhet mot bestemte politiske spørsmål legger mediene premissene for den offentlige debatt og meningsdannelse. Hvilket bilde av fylkeskommunen blir gitt i norske medier? Hvilket omfang har stoff om fylkeskommunen i norske aviser, og hvilke typer saker dominerer i reportasjene? En systematisk gjennomgang av et utvalg norske aviser i ett år tegner et klart mønster (Langset 1998)¹⁹. Hovedfunnet er at media i altoverveiende grad konsentrerer oppmerksomheten mot fylkeskommunens tjenesteproduserende rolle. Mangel på effektivitet, spesielt i forbindelse med sykehusdriften, er et grunntema som går igjen for hele perioden. Undersøkelsen viste videre at fylkeskommunen som demokratisk og politisk arena på langt nær blir viet samme oppmerksomhet. Omtalen av fylkespolitikken og fylkespolitikere var gjerne koblet til de ulike krisene ved ulike sykehus og hadde en klar negativ valør. Fylkespolitikere blir gjentatte ganger betraktet som lite sentrale i forhold til oppgavene de er satt til å løse innenfor ulike sektorer.

8.3.5 Fylkeskommunen – et brukerdemokrati?

I de senere år har det blitt rette stadig større oppmerksomhet mot befolkningens mulighet til å utøve innflytelse på offentlig politikk gjennom andre påvirkningskanaler enn de som er knyttet til det representative systemet. Behovet for slike muligheter har ikke blitt mindre ved at interessen for å delta i det representative demokrati synes å falle blant folk flest, særlig på lokalt og regionalt nivå. Som vi har sett er synkende valgdeltakelse, rekrutteringsproblemer blant politiske partier og sviktende oppslutning om politiske institusjoner uttrykk for denne tendensen. Slike alternative kanaler for deltakelse og påvirkning har flere former. Dels kan det dreie seg om å etablere former for medbestemmelse hvor innbyggerne/brukerne trekkes med i styringen av offentlige institusjoner (brukerstyret), dels kan det dreie seg om å gå aktivt ut til berørte grupper og innhente informasjon og synspunkter før vedtak fattes og dels kan det dreie seg om såkalte "direkte aksjoner" hvor folk engasjerer seg og driver aktiv og direkte påvirkning av politiske myndigheter i forhold til enkeltsaker. Vi skal se nærmere på de to første elementene – brukermedvirkning og informasjonsinnhenting – for å evaluere fylkeskommunen som brukerdemokrati.

Klausen og Østveiten (1999) har undersøkt i hvilken grad brukermedvirkning og brukerstyring er tatt i bruk i fylkeskommunene. Undersøkelsen er rettet mot de to største tjenesteytende sektorene i fylkeskommunen,

19. Avisene som ble studert var Aftenposten, Arbeiderbladet, Nationen, Dagens Næringsliv, og fire regionaviser: Adresseavisen, Bergens Tidende, Fædrelandsvennen og Nordlys. Utvalget bestod av 590 avisartikler.

videregående opplæring og sykehus²⁰. Graden av brukermedvirkning og brukerstyring i videregående opplæring ser ut til å variere forholdsvis mye mellom fylkene. Mens 3-4 fylker ser ut til å ha gitt skoleutvalgene, hvor elevene er representert, en forholdsvis aktiv og innflytelsesrik rolle, oppgir flere fylker at dette organet har utspilt sin rolle. Hovedinntrykket er ellers at den reelle graden av brukerinnflytelse på dette området er forholdsvis moderat. Når det gjelder sykehussektoren oppgir alle fylkene at man har en eller annen form for brukermedvirkning. Inntrykket er at pasientorganisasjonene i ganske stor grad trekkes inn, og får fremføre sine synspunkter. Det er imidlertid en viss variasjon mellom fylkene med hensyn til i hvor stor grad pasientorganisasjonene er involvert i aktiviteten i de styrende organer. På bakgrunn av funnene konkluderer forskerne med at som arena for kontakt og innflytelse mellom fylkeskommunen og innbyggerne er brukerdemokratiet i begrenset grad utbygd. Forskerne mener det kan ha sammenheng med hvem som er brukere av de fylkeskommunale tjenestene. Det er f.eks. opplagt at brukerne innenfor sykehussektoren, dvs. pasientene, i liten grad kan trekkes inn i styringen av institusjonene.

Hva så med informasjonsinnhenting og kontakt med innbyggerne? Hvor flinke er fylkeskommunen til å informere om sin virksomhet og innhente opplysninger om folkemeningen i ulike spørsmål? Det er opp til hver enkelt fylkeskommune å organisere sin informasjonsvirksomhet og iverksette tiltak i den forbindelse. Slike informasjonstiltak blir registret i Organisasjonsdatabasen for kommunale organisasjonsdata. Ved registreringen i 1996 hadde alle fylkeskommunene ansatt egne informasjonsmedarbeidere og langt de fleste hadde egen informasjonsavis. Av andre informasjonstiltak som nevnes, er det bare noen fylkeskommuner som bruker disse. To fylker har egen informasjonsspalte i lokal dagspresse, mens tre oppgir å ha sendinger fra fylkestingsmøter på nærradio eller lokal TV. Enkelte fylkeskommuner har ordning med åpne informasjonsmøter, men ingen av fylkene har lagt inn egen spørretime for innbyggerne i fylkestingsmøtene. Bruken av internett har imidlertid vokst frem som en viktig informasjonskanal de senere år, og i dag har alle fylkeskommunene egne hjemmesider.

I organisasjonsdatabasen er det også registrert kommunenes og fylkeskommunenes tiltak for å innhente informasjon om folkemeningen i ulike spørsmål. Registreringen i 1996 viser at bruken av slike tiltak er relativt begrenset, selv om enkelte fylkeskommuner benytter seg av ulike former for befolkningsundersøkelser, brukerundersøkelser og brukermøter for dette formålet. Selv om registreringen i organisasjonsdatabasen (pr. 1996) viser at fylkeskommunene bare i begrenset grad har etablert formaliserte arenaer for brukerinnflytelse og -medvirkning, betyr det nødvendigvis ikke at kontakten med brukerne er dårlig. Svært mye av brukerkontakten skjer gjennom andre, mindre formaliserte kontaktformer som samtaler, møter etc.. Etter utvalgets oppfatning er denne formen for kontakt mellom fylkeskommunene og ulike brukergrupper utstrakt.

20. Undersøkelsen er basert på telefonintervju med informanter innen videregående opplæring og sykehussektoren.

Utvalgets vurdering

Etter utvalgets vurdering er det fylkeskommunale demokrati satt under betydelig press. Signalene om dette er mange. Valgdeltakelsen er fallende, og i flere fylker er det nå bare annenhver stemmeberettiget som stemmer ved fylkestingsvalget. Den fallende valgdeltakelsen er likevel ikke et særphenomen for fylkesvalgene. Det synes å være en allmenn trend at interessen for valg til politiske institusjoner er synkende. Tendensen i kommunevalgene er den samme, selv om deltakelsen der er et par prosentpoeng høyere. Valganalyser viser at rikspolitiske spørsmål er mer avgjørende for folks stemmegivning ved fylkestingsvalget enn forhold i den enkelte fylkeskommune. Ved valg til kommunestyrene legger folk derimot større vekt på forhold i den enkelte kommune.

Innbyggernes forhold til og oppslutning om det fylkeskommunale demokratiet kan imidlertid undersøkes på andre måter enn bare ved å se på valgdeltakelse. Det har f.eks. vært gjennomført en rekke spørreundersøkelser for å avdekke folkemeningen om fylkeskommunen. Undersøkelsene etterlater et klart inntrykk av at folk gjennomgående har et distansert forhold til fylkeskommunen som demokratisk organ og politisk arena. Kunnskapene om fylkeskommunale forhold er dårlige, og i rangeringer av forvaltningsnivåenes betydning for folk blir fylkeskommunen systematisk vurdert som det minst viktige. Fylkeskommunens mangel på folkelig forankring synes å gjelde alle samfunnsgrupper. Også blant fylkespolitikere er det en klar majoritet som ønsker endring av dagens ordning. Mediabildet av fylkeskommunen er i stor grad preget av kritiske oppslag knyttet til problemene i helsesektoren.

Selv om det er mange forhold som tyder på at fylkeskommunen ikke har blitt den demokratiske nyvinningen som mange så for seg i 1976, mener utvalget det er gode grunner til å understreke at den direktevalgte fylkeskommune har åpnet muligheten for bredere og mer direkte politisk deltakelse, og styrket folks innflytelse på samfunnsspørsmål som løses på regionalt nivå. I forhold til situasjonen før 1976 bør det fremheves at kvinnene nå har kommet med i fylkespolitikken for fullt, yngre aldersgrupper er bedre representert, partisammensetningen har blitt bredere og langt mer rettferdig, og man har i stor grad fått fylkespolitikere som ser hen til hele fylkets beste i sitt arbeid. I forhold til å bøte på de demokratiske svakhetene ved den gamle ordningen må den direktevalgte fylkeskommune således sies å ha vært et vellykket prosjekt.

Utvalget vil understreke at om fylkeskommunene skal fylle den demokratiske rollen de er tiltenkt, er det avgjørende at de har en alminnelig tillit i befolkningen. Slik tillit er ikke alene avhengig av fylkeskommunens innsats på de ulike områder den er tillagt ansvar. Den er også helt avhengig av at de fungerer innenfor rammer som er egnet til å skape tillit og oppslutning. Det fylkeskommunale demokrati utspiller seg innenfor rammer som begrenser fylkeskommunens handlefrihet; det dreier seg både om statlig regulering av fylkeskommunale inntekter (skattøre og øremerkede tilskudd), lovfestede minstestandarder og individuelle rettigheter til fylkeskommunale tjenester, men også manglende innflytelse på politikkområder og virkemidler som er viktige i et regionalt perspektiv. Utvalget vil hevde at slike begrensninger i fylkeskommunens handlingsrom fører til svekket interesse for fylkeskommunen som demokratisk institusjon, og i neste omgang til en svekkelse av insti-

tusjonens legitimitet. Selv om ytre rammebetingelser legger begrensninger for folks interesse og engasjement for fylkeskommunen, vil utvalget påpeke at det også er rom for styrket fylkeskommunal innsats for å styrke vårt regionale demokrati. Ikke minst gjelder dette i forhold til å synliggjøre fylkeskommunen overfor befolkningen gjennom mediene og ulike former for kontaktskapende tiltak. Å legge til rette for en mer aktiv brukermedvirkning enn i dag synes også å være en utfordring.

8.4 Fylkeskommunen som tjenesteprodusent

Måling av effektivitet og kvalitet på offentlig oppgaveløsning er metodisk krevende. Utvalget har derfor sett det som hensiktsmessig å drøfte dette noe nærmere, før man går inn i evalueringen av den enkelte sektor.

Det varierer i hvilken grad og på hvilken måte, ulike fylkeskommunale tjenesteområder har vært gjenstand for analyser av prioriteringseffektivitet, kostnadseffektivitet og kvalitetsmessige vurderinger. Det varierer også i hvilken grad områdene de senere årene har blitt underlagt en overordnet og helhetlig drøfting gjennom en offentlig utredning (NOU) og/eller en stortingsmelding. Fordi omfanget og formen på foreliggende bakgrunnsmateriale varierer for de ulike fylkeskommunale ansvarsområdene, har utvalget valgt ikke å følge en stram disposisjon for gjennomgangen. Utvalget har videre valgt å fokusere sin evaluering på de tjenesteområdene som er mest ressurskrevende økonomisk sett, dvs. videregående opplæring og fylkeshelsetjeneste. Det innebærer at viktige tjenesteområder som f.eks. barnevern og rusmiddelomsorg ikke vurderes nærmere i dette kapitlet, men først omtales i kapittel 9. Utvalget behandler heller ikke kollektiv transport her. Hovedårsaken til det er at det viste seg vanskelig å evaluere fylkeskommunens innsats på dette området uten også å vurdere de øvrige aktørene. En samlet vurdering av samferdselssektoren vil bli gitt i kapittel 9.

8.4.1 Generelt om måling av effektivitet og kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon

Effektiv ressursbruk

Når måling av effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon er krevende henger dette bl.a. sammen med at de prismekanismer som eksisterer i fungerende markeder normalt ikke er i funksjon i forhold til offentlig tjenesteproduksjon. Ett viktig formål med offentlig virksomhet er nettopp å ta seg av oppgaver som ikke løses på en samfunnsøkonomisk effektiv måte innenfor en markedsøkonomisk ramme. Begrensningene i markedssystemet har sammenheng med 1) at markedet ikke automatisk sikrer en rettferdig fordeling av goder, 2) at markedet ikke sikrer samfunnsøkonomisk effektiv produksjon av fellesgoder eller av goder med såkalte eksterne virkninger, og 3) at ufullkommen konkurranse og asymmetrisk informasjon kan gjøre markedene ufullkomne.

Et annet helt vesentlig særtrekk ved offentlig virksomhet er at de viktigste beslutningene fattes på den politiske arena. Det har en egenverdi, både fordi demokratisk medvirkning er et gode i seg selv, og fordi det innebærer at valgene og grunnlaget de treffes på er synlige og kan kontrolleres i en grad som sjelden gjelder i privat sektor. Ut fra slike hensyn kan alle typer offentlig res-

sursbruk begrunnes som ønskelig, og økonomisk resultatoppnåelse er bare ett blant flere legitime momenter. Det foreligger derfor ingen enkle kriterier for å evaluere politiske organers ressursbruk. Å evaluere fylkeskommunen ut fra økonomiske hensyn vil bare være en del av evalueringen. En samlet vurdering må også baseres på andre hensyn og verdier som f.eks. demokrati og rettssikkerhet.

Ut fra økonomisk teori formuleres det ofte to samfunnsøkonomiske krav til effektiv ressursbruk i kommuner og fylkeskommuner: krav om kostnadseffektivitet og prioriteringseffektivitet.

Kostnadseffektivitet: Kostnadseffektivitet innebærer at tjenestene produseres så billig som mulig for gitt omfang og kvalitet på tjenestetilbudet. Innenfor et markedssystem forutsetter man at aktørene har som mål å maksimere sitt overskudd, og at det gir dem et økonomisk incitament til å produsere sine varer og tjenester kostnadseffektivt.

Innenfor offentlig sektor har man ikke det samme bedriftsøkonomiske incitamentet til å sikre at tjenestene produseres så billig som mulig. Kommunene og fylkeskommunene må derfor etablere interne styringssystemer som stimulerer til billigst mulig produksjon. Det er imidlertid ikke enkelt å lage slike interne styringssystemer fordi det er vanskelig å måle effekten eller verdien av produksjonen.

For private virksomheter fastsettes verdien av det de produserer gjennom den prisen de oppnår i markedet. Kunden vurderer pris opp mot kvalitet og mengde. For de fleste offentlige tjenester dannes det ikke en markedspris som gir uttrykk for verdien av produksjonen sett fra brukernes side. Man må følge se etter andre metoder for å fastsette verdien eller effekten av produksjonen, men det er metodisk vanskelig, bl.a. fordi den bør måles hos brukerne. Innenfor utdanningssektoren bør f.eks. verdien av produksjonen måles ved elevenes faglige og sosiale læring, og ikke i antall elevplasser. Tilsvarende bør produksjonsmålet i helsesektoren knyttes til forbedringer av pasientenes helsetilstand, og ikke i antall liggedøgn. Når omfanget og verdien av produksjonen ikke kan måles på noen god måte, er det vanskelig å vurdere om høy ressursinnsats pr. elev eller pasient skyldes lav kostnadseffektivitet eller om det skyldes høy kvalitet på tjenestene som tilbys. Det er et alvorlig metodeproblem i vurderingen av fylkeskommunenes kostnadseffektivitet at det er vanskelig å skille mellom ressursinnsats og kvalitet.

Et annet moment er at det offentlige også må ta hensyn til den delen av kostnadene som må bæres av de som forbruker offentlige tjenester. Det er ikke kostnadseffektivt om det offentlige, for å spare utgifter, påfører konsumentene større ekstrakostnader enn hva det offentlige sparer.

Kostnadene ved å produsere offentlige tjenester kan være forskjellig i ulike deler av landet, bl.a. på grunn av ulike geografiske forhold og bosetningsmønstre. Dette er to av årsakene til at utgiftene ved å tilby likeverdige tjenestetilbud varierer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Når man skal sammenligne kostnadseffektiviteten mellom kommuner og mellom fylkeskommuner er det derfor viktig å ta hensyn til ulikheter i kostnadsforhold som skyldes objektive forhold, dvs. kostnadsulemper som er utenfor kommunens eller fylkeskommunens kontroll. Først når en har tatt hensyn til de objektive forskjellene kan man snakke om ulikheter i kostnadseffektivitet.

På tross av problemene med å måle verdien av offentlig tjenesteproduksjon er det etterhvert utviklet flere metoder som kan brukes til å si noe om kostnadseffektiviteten i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon. De enkleste metodene som benyttes, er rent beskrivende analyser, og på noen områder er dette det eneste som foreligger. Andre metoder er regresjonsanalyse, frontproduktfunksjonsanalyse og aktivitetsanalyse (ABC) ²¹.

Prioriteringseffektivitet: Kravet om prioriteringseffektivitet (eller allokeringseffektivitet) er knyttet til i hvilken grad omfanget, sammensetningen og standarden på de kommunale eller fylkeskommunale tjenestene er tilpasset befolkningens preferanser. Kommunene og fylkeskommunene skal sikre forskjeller i tjenestetilbudet når befolkningens preferanser er forskjellige.

I en markedsøkonomi vil prisme mekanismen være med på å sikre prioriteringseffektivitet. Den mest lønnsomme drift vil bli avgjort i møtet mellom bedriftens produksjonskostnader og forbrukernes betalingsvillighet.

Offentlige tjenester omsettes imidlertid sjelden i et marked hvor brukerne av tjenestene gjennom sin betalingsvillighet (prisen) gir direkte uttrykk for hvilken verdi eller nytte tjenesten har for dem. Når omfanget og verdien av produksjonen ikke kan måles på noen god måte, blir det vanskelig å vurdere hvorvidt det er samsvar mellom kostnadene knyttet til å produsere tjenesten og verdien av produksjonen. Det gjør at det for offentlige tjenester er langt vanskeligere å fastslå hvorvidt en tjeneste produseres i et riktig omfang og med riktig kvalitet.

Ideelt sett omfatter kravet om prioriteringseffektivitet tre ulike aspekter ved utformingen av det offentlige tjenestetilbudet. For det første bør fordelingen av midler mellom ulike kommunale/fylkeskommunale oppgaver tilpasses lokale forhold. Prioriteringen mellom f.eks. sykehus og videregående opplæring må baseres på en lokal avveining mellom nytte og kostnad. Det andre aspektet ved prioriteringseffektivitet er knyttet til omfanget av kommunalt/fylkeskommunalt forbruk i forhold til privat forbruk. På samme måte som for avveiningen mellom ulike kommunale/fylkeskommunale oppgaver, bør avveiningen her ta utgangspunkt i en lokal avveining mellom nytte og kostnad. Gevinsten ved økt kommunalt/fylkeskommunalt forbruk, finansiert ved f.eks. avgiftsinnkreving fra innbyggerne, må veies opp mot ulempen dette medfører i form av lavere privat forbruk. Prioriteringseffektivitet innebærer for det tredje at utgiftene over tid bør tilpasses skiftende lokale utfordringer.

Kommunal og fylkeskommunal aktivitet kan påvirke forbruk eller produksjon i andre kommuner og fylkeskommuner, selv om dette ikke er det primære formålet med aktiviteten. Slike utilsiktede virkninger vil påvirke effektiviteten dersom det ikke tas hensyn til konsekvensene for nabokommunen eller nabofylket. F.eks. kan vegbygging i en kommune redusere reisetid og drivstofforbruk for innbyggere i nabokommunen dersom de også benytter denne veien. Tilsvarende kan et godt skoletilbud gi økt kompetanse som arbeidsgivere, gjerne utenfor kommunen eller fylket, kan dra nytte av.

Fleire ulike innfallsvinkler er benyttet for å vurdere kommuners og fylkeskommuners prioriteringseffektivitet, bl.a. de følgende:

– Kartlegging av innbyggernes tilfredshet med kommunale/fylkeskommu-

21. For en nærmere presentasjon av de ulike analysemetodene og problemene knyttet til dem vises det til rapport nr. 4/99 fra Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

- nale tjenester.
- Kartlegging av forskjeller i prioriteringsmønster mellom ulike sektorer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, hensyn tatt til strukturelle ulikheter som befolkningsgrunnlag, befolkningssammensetning, sosiale indikatorer og reiseavstander.
 - Undersøkelser av samsvaret mellom lokalpolitikernes og innbyggernes utgiftspreferanser.
 - Undersøkelser av hvordan endringen i befolkningens alderssammensetning slår ut i kommunenes og fylkeskommunenes prioriteringer mellom sektorer.

Kvalitet

I de senere år har resultatrapportering fra kommuner og fylkeskommuner fått stadig større oppmerksomhet. De årlige kommuneøkonomiproposisjonene gir omfattende informasjon om produksjon, dekningsgrad og ressursinnsats pr. bruker for ulike kommunale og fylkeskommunale tjenester. Resultatrapporteringen gir et godt grunnlag for å vurdere kommunenes og fylkeskommunenes ressursinnsats på ulike tjenesteområder og til dels også produsert mengde. Rapporteringen sier imidlertid mindre om kvaliteten på de tjenestene som produseres, hvilken effekt de har og hvordan brukerne oppfatter tjenestetilbudet. Innenfor helsesektoren rapporteres det f.eks. om antall sykesenger, antall utskrivninger og antall polikliniske konsultasjoner, men dette gir ikke direkte informasjon om effekten på befolkningens helsetilstand.

Det er et generelt problem at det innenfor ulike kommunale og fylkeskommunale sektorer ikke finnes entydige kvalitetsmål som gjør det mulig å slå fast om kvaliteten på tjenesten utvikler seg i positiv eller negativ retning. Den registrering som finnes av data som kan si noe om kvaliteten på tjenesten, er også ofte mangelfull. Det nærmeste man kommer kan derfor være indirekte kvalitetsparametre. I tillegg er det nå på flere områder innenfor helsesektoren utarbeidet spesifikke faglige standarder for kvalitetsutvikling.

For å gi et så komplett bilde som mulig av kvaliteten på den fylkeskommunale tjenesteproduksjonen vil det være behov for både å innta brukernes perspektiv, f.eks. gjennom brukerundersøkelser og å innta et mer faglig ståsted (profesjonelt definert kvalitet). Utvalgets tidsramme har begrenset muligheten for å gå inn i faglige vurderinger av kvaliteten på den fylkeskommunale tjenesteproduksjonen.

Brugerundersøkelser: Brukerundersøkelser kan betraktes som et forsøk på å måle/vurdere produksjonen fra etterspørselssiden. Men brukerundersøkelser har klare begrensninger. I 1997 initierte og finansierte Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi et forskningssprosjekt (Dræge, Løyland og Ringstad, 1997) som bl.a. hadde til hensikt å vurdere metodiske problemer knyttet til bruken av slike undersøkelser.

Mange vil betrakte det som et problem at brukervurderingen er subjektiv. Mål på kommunal eller fylkeskommunal ressursinnsats som dekningsgrader og ressursinnsats pr. bruker, er mer objektive størrelser enn tilfredshet. Den underliggende skepsisen til brukerundersøkelser er trolig knyttet til at de ikke gir noen informasjon om premissene for innbyggernes vurdering av tjenestetilbudet. For det første kjenner vi ikke informasjonsgrunnlaget for vur-

deringene. I hvilken grad har respondenten informerte og kvalifiserte oppfatninger om tjenestetilbudet? For det andre må vurderingen nødvendigvis bli subjektiv, og de ulike respondentene kan oppfatte spørsmålene og svaralternativene forskjellig. For det tredje kan det være slik at respondenten like gjerne formidler generell misnøye som spesifikk misnøye med det kommunale eller fylkeskommunale tjenestetilbudet. Analysene til Dræge, Løyland og Ringstad indikerer at dette kan være et betydelig problem. Dette kan bety at noen er mer tilfreds enn andre uansett det objektive innholdet de blir spurt om å gi en vurdering av, og at brukerundersøkelser i en viss grad vil fange opp hvor fornøyd eller misfornøyd innbyggerne er generelt sett. Et fjerde poeng kan være at brukerundersøkelser legger for stor vekt på serviceaspektet ved tjenestene. Innen helsetjenester kan det enkelte ganger være vanskelig for pasientene å vurdere utbytte av selve behandlingen, særlig på kort sikt. Vurderingen av tjenesten må følgelig baseres på forhold som ventetid, personalets imøtekommenhet, kommunikasjon med legen og så videre. Slike forhold er selvsagt en viktig del av tjenesten. Poenget er at de kan bli overfokuset i forhold til selve behandlingen.

Gitt at det er metodiske problemer knyttet til brukerundersøkelser, er det viktig å spørre om produksjonen kan måles fra etterspørselssiden på mer objektive måter. I utdanningssektoren er karakterer på standardiserte prøver, videre utdanning og lønn mulige produksjonsmål. Problemet med disse alternativene, bortsett fra karakterer på standardiserte prøver, er at de først kan observeres lang tid etter at tjenesten er produsert. For de fleste tjenester er det derfor vanskelig å se gode alternativer til brukerundersøkelser for en løpende vurdering av tjenestetilbudet.

Norsk Gallup har siden 1992 gjennomført omfattende undersøkelser av befolkningens tilfredshet med ulike sider ved egen bostedskommune og eget fylke. I undersøkelsen legges det stor vekt på offentlig tjenesteproduksjon. Gallups befolknings- og brukerundersøkelse er den mest omfattende kartlegging som er foretatt av befolkningens tilfredshet med offentlig tjenesteyting, og det er denne undersøkelsen utvalget vil vise til i den sektorvise gjennomgangen. Undersøkelsen gjennomføres som en postal undersøkelse gjennom at et tilfeldig utvalg av innbyggere bosatt i alle landets kommuner får tilsendt samme type skjema. Målgruppen for undersøkelsen er befolkningen over 16 år.

I undersøkelsen gjøres det et skille mellom ikke-bruker og bruker. Det er kun innbyggere som har benyttet en tjeneste i løpet av de 12 siste måneder som regnes som bruker (unntak for barnehage, skole og eldreomsorg, der foresatte eller pårørende gjør vurderingen). Ikke-brukere gis også anledning til å bedømme tjenesten, men da ut fra sitt inntrykk.

8.4.2 Fylkeshelsetjenesten

8.4.2.1 Innledning

En evaluering av fylkeskommunens rolle i forhold til spesialisthelsetjenestene, kan gripes på flere måter. Utvalget vil avgrense seg til å drøfte hvilke av spesialisthelsetjenestens nåværende problemer som kan relateres til at det er fylkeskommunene som er ansvarlige for planlegging, investering og drift av spesialisthelsetjenestene. Problemene som diskuteres blir dermed knyttet til

de overordnede, strukturelle forholdene som finansiering og organisering av sykehusdriften. Formålet med en eventuell endring i oppgavefordelingen må være å bedre noen av de forholdene som kritikken retter seg mot. Det blir dermed vesentlig å ha kunnskap om hvilke av disse forholdene som faktisk påvirkes av eierskap, organisering og finansiering.

Utvalget starter med en kort historisk oversikt over utviklingen av eierskap, organisering og finansieringsordninger, deretter følger en vurdering av i hvilken grad sentrale mål for spesialisthelsetjenestene er nådd, til slutt følger en vurdering av fylkeskommunen som sykehuseier. Når det gjelder alternativer til at dagens fylkeskommuner har ansvar for spesialisthelsetjenestene, vil disse bli drøftet videre i kapittel 11.

Bakgrunnen for problemene som blir beskrevet er meget sammensatt. Faktorer som nivået på ressursinnsats, befolkningens forventninger, organisasjon, finansieringsmåte og eierstruktur vil alle spille en rolle. Vår kunnskap er imidlertid mangelfull både om de enkelte faktorenes betydning og om samspillet mellom faktorene. Mangelfull dokumentasjon og kunnskap er en viktig forutsetning for den kampen om virkelighetsforståelsen som foregår i helsepolitikken.

8.4.2.2 Kort om organiseringen av spesialisthelsetjenestene

Fylkeskommunen skal etter lov om spesialisthelsetjenesten av 1999²² sørge for at befolkningen tilbys somatiske og psykiatriske spesialisthelsetjenester i og utenfor institusjon, medisinsk laboratorie- og røntgentjeneste, ambulansetjeneste med bil og båt, og medisinsk nødmeldetjeneste. Fylkeskommunen skal videre sørge for at befolkningens behov for øyeblikkelig hjelp blir dekket. Oppgavene kan løses av fylkeskommunen selv, eller ved at fylkeskommunen inngår avtale med andre tjenesteytere. Selv om formuleringene i spesialisthelsetjenesteloven avviker fra formuleringene i tidligere lover på dette feltet (sykehusloven og psykiatriloven) er fylkeskommunens rolle i helsepolitikken i prinsippet uendret: Fylkeskommunen er det folkevalgte nivå som har det løpende ansvar for iverksettingen av nasjonale mål knyttet til somatiske og psykiatriske spesialisthelsetjenester.

Slik har det ikke alltid vært. Frem til 1969 var eierskapet til sykehusene fordelt på flere: staten, større kommuner, fylker og private organisasjoner. Etter 1969 har fylkeskommunene stått som eiere av de offentlige sykehusene (unntakene er Rikshospitalet og enkelte statlige spesialsykehus som alle eies av staten)²³. Private sykehus er etterhvert inkludert i fylkeskommunenes og regionenes helseplaner og i høy grad finansiert over offentlige budsjetter. Det finnes flere typer av sykehus: lokalsykehus som foretar enklere diagnostisering og behandlinger, sentralsykehus som på mange områder er høyt spesialiserte og regionsykehusene som er høyspesialiserte enheter som også driver forskning og undervisning. Fra midten av 1970-årene har en ønsket å integrere sykehusene innenfor fem helseregioner, jf. St.meld. nr. 9 (1974-75) *Sykehusutbygging mv. i et regionalisert helsevesen*. Gjennom samarbeid om pasient-

22. Loven iverksettes trolig fra 1. januar 2001.

23. Oslo kommune har både kommunale og fylkeskommunale oppgaver og er dermed sykehuseier.

behandlingen har intensjonen vært å bedre utnyttelsen av kompetanse og investeringer i sykehusene. Fylkeskommunene inngår også avtaler med private spesialister.

I løpet av 1990-tallet har ulike problemstillinger knyttet til eierskap, organisering, styring og finansiering av sykehussektoren blitt vurdert. St.meld. nr. 24 (1996-97) *Tilgjengelighet og faglighet* ble lagt frem på bakgrunn av Hellandsvikutvalgets innstilling (NOU 1996:5 *Hvem skal eie sykehusene?*). I følge regjeringen var hovedproblemet for spesialisthelsetjenesten på det tidspunkt meldingen ble lagt frem, at spesialisthelsetjenesten var organisert slik at personell og utstyr langt fra kom til sin rett. Stortingsmeldingen drøftet ulike virkemidler for fremtidig styring og eierskap av spesialisthelsetjenesten, med hovedvekt på sykehusstrukturen. Det ble lagt til grunn at prinsippene for overordnet organisering og styring også skulle gjelde spesialisthelsetjenesten innen psykiatrien. De tre modellene Hellandsvikutvalget hadde utredet nærmere var: 1) Regionalisert sykehusvesen med fylkeskommunene som eiere – løst formalisert regionalt samarbeid, 2) Formalisert interfylkeskommunalt samarbeid – interkommunalt selskap og 3) Regionalisert sykehusvesen med staten som eier. Sosial- og helsedepartementet anså ingen av Hellandsvikutvalgets tre modeller fullt ut å løse problemene i spesialisthelsetjenesten. Med utgangspunkt i Hellandsvikutvalgets modeller, senere endringer i finansieringen og utviklingen i andre land, foreslo departementet en fjerde modell for bedre styring av spesialisthelsetjenesten. Modellen forutsatte en formalisering av de regionale helseutvalgene. Helseutvalgene ble politiske organer med egne sekretariat og selvstendig ansvar for å utarbeide regionale helseplaner. Statlig styring skulle sikres gjennom statlig godkjenning av helseplanene og rapportering om gjennomføring av planene. Departementets vurdering var samtidig at hvem som eier sykehusene, var mindre sentralt i denne sammenhengen. Fremfor å foreta en omfattende organisatorisk endring, så departementet det derfor som hensiktsmessig å ta i bruk nye styringsvirkemidler. Stortinget ga sin tilslutning til regjeringens modell for organisering og styring av sykehusene, jf. Innst. S. nr. 237 (1996-97).

Finansieringen av sykehusene er betydelig endret i den perioden fylkeskommunene har hatt ansvaret for sykehusene. I 1970-årene fikk fylkeskommunene refundert 50-75 prosent av driftsutgiftene pr. liggedag (kurdøgn). I perioden 1980-1997 var fylkeskommunenes spesialisthelsetjeneste rammefinansiert fra staten. Fylkeskommunene benyttet også rammeoverføringer overfor sykehusene. Fra 1. juli 1997 er det innført såkalt innsatsstyrt finansiering (ISF) av somatiske sykehus. ISF innebærer at deler av utgiftene til fylkeskommunenes behandling av inneliggende pasienter refunderes av staten. Den statlige refusjonssatsen til fylkeskommunene ble i utgangspunktet satt til 30 prosent av DRG-prisen²⁴, fra 1. januar 1998 ble refusjonssatsen hevet til 45 prosent, og fra 1. januar 1999 ble refusjonssatsen hevet til 50 prosent av DRG-pris. Øvrige kostnader ved behandlingen av inneliggende pasienter dekkes av fylkeskommunenes frie inntekter. Det var Stortingets og Sosial- og helsedepartementets intensjon at fylkeskommunene skulle

24. DRG står for Diagnose Relaterte Grupper. DRG-systemet klassifiserer pasienter etter sykdomstype og behandlingsomfang. Målet er at pasientgruppene skal være medisinsk meningsfylte og forholdsvis homogene med hensyn til forbruk av ressurser.

videreføre refusjonene til sykehusene slik at fylkeskommunenes budsjett eller avtaler med sykehusene fikk et element av aktivitetsbasert finansiering. I 2000 benytter alle fylkeskommuner aktivitetsbaserte budsjett eller avtaler med sykehusene.

I 1998 satte regjeringen ned et utvalg for å vurdere sykehusenes tilknytningsformer (Sørensen-utvalget). Med tilknytningsform menes måten en virksomhet er knyttet til de politiske myndigheter på. Utvalget vurderte både fylkeskommunale og statlige sykehus. Utvalgets konklusjoner (jf. NOU 1999:15 *Hvor nært skal det være?*) var at det er behov for å klargjøre statens og fylkeskommunenes roller som myndighetsutøvere, som eiere og som oppdragsgivere for de offentlige sykehusene. Utvalget mente videre at både stat og fylkeskommune må stå fritt i valg av tilknytningsform. Et bredt flertall i utvalget mente at kommunale selskap og statsforetaket er egnede tilknytningsformer for offentlige sykehus fordi denne organisasjonsformen markerer at sykehusene forblir offentlig eide, samtidig som sykehusledelsens selvstendighet og ansvar for den daglige driften understrekes.

8.4.2.3 Hva er målene for fylkeshelsetjenesten, og i hvilken grad er målene nådd?

Hvilke av problemene i helsetjenesten kan relateres til det fylkeskommunale ansvar og den fylkeskommunale utøvelse av styring? For å besvare spørsmålet har utvalget valgt å ta utgangspunkt i sentrale mål for spesialisthelsetjenestene og vurdere i hvilken grad disse er nådd. Målene for spesialisthelsetjenestene har ikke vært konstante over tid. Rettferdig fordeling, likeverdig behandling, høy kvalitet, god service og effektiv ressursutnyttelse har vært gjennomgående målsettinger for spesialisthelsetjenesten over en lengre periode. De siste årene har en i tillegg utviklet mål om kortere ventetider til behandling, valgfrihet for pasientene, rett til fornyet vurdering, og sterkere formalisert klagerett (lov om pasientrettigheter). Av de mange målene for spesialisthelsetjenestene, vil utvalget særlig diskutere hvordan fylkeskommunene bidrar til å nå de følgende:

- Lik tilgjengelighet til spesialisthelsetjenester
- Høy faglig kvalitet og høy pasienttilfredshet
- Høy produktivitet og kostnadseffektivitet
- Ønsket nivå på drift og investeringer - kostnadskontroll

Avgrensningen er gjort fordi det særlig er disse målene vi antar kan påvirkes av oppgavefordelingen mellom styringsnivåene og av antall styringsnivåer, og som det samtidig er mulig å skaffe opplysninger om på nåværende tidspunkt. Det vil være av stor interesse også å studere hvordan det regionale helseplanarbeidet utvikler seg og om pasientenes rett til valg av sykehus på en god måte kan gjennomføres innenfor dagens styringsmodell. Dette er imidlertid områder der det i dag finnes lite eller ingen data. Noen momenter berøres likevel i kapittel 11, der utvalget drøfter ulike løsningsmodeller for det regionale nivået.

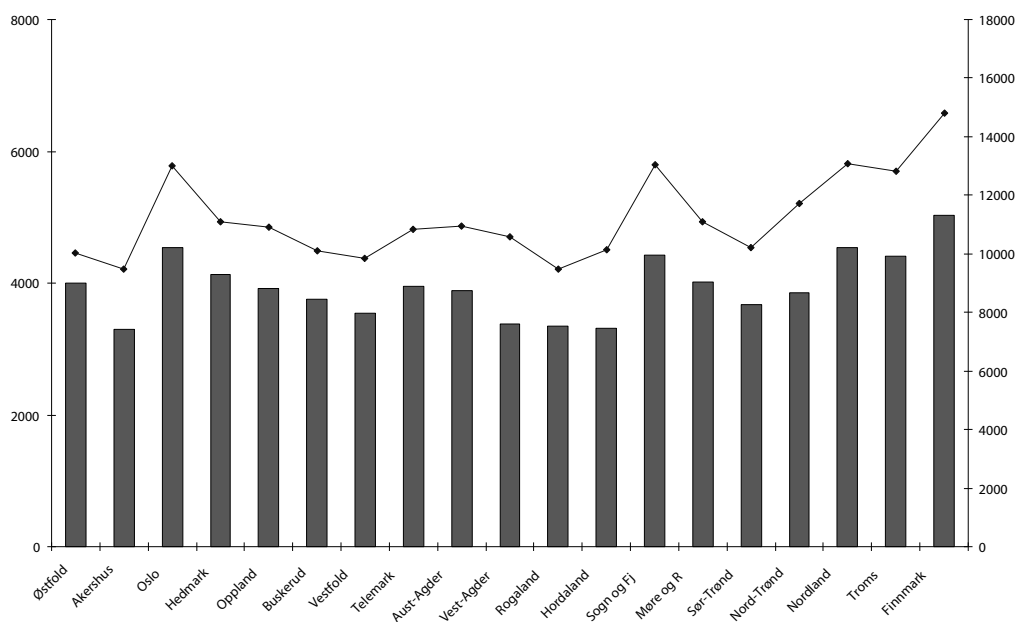
Lik tilgjengelighet til spesialisthelsetjenester

Det har skjedd en betydelig økning i fylkeskommunenes ressursbruk til spesialisthelsetjenester i løpet av 1990-årene. Bruttoutgiftene til somatiske helsetjenester økte med nær 1 000 kroner pr. innbygger fra om lag 5 000 kroner pr. innbygger i 1991 til om lag 6 300 kroner pr. innbygger i 1999 (1995-kroner). På samme måte finner man en sterk økning i utgiftene til psykiatri. I følge SAMDATA Psykiatri 1998 var utgiftene til pasientbehandling i 1991 i gjennomsnitt kr 1 495 pr. voksen innbygger. I 1997 hadde utgiftene økt til kr 1 627. Utgiftene er målt i faste priser. Det har følgelig vært en realvekst på 8,8 prosent i perioden. Både for somatikk og psykiatri har veksten vært sterkest i perioden etter 1995.

En overordnet målsetting for helsepolitikken er å sikre befolkning god og rimelig lik tilgang på helse- og omsorgstjenester uavhengig av bosted. Utvalget vil vurdere om denne målsettingen er nådd utfra tre forhold:

- om det eksisterer variasjoner i ressursbruken i helsesektoren mellom fylkeskommunene,
- om det er variasjoner i ventetider til behandling og garantibrudd i forhold til ventetidsgarantien mellom fylkeskommunene, og
- om det eksisterer variasjoner i tilgangen til høyt spesialiserte helsetjenester (f.eks. regionsykehusfunksjoner) mellom fylkeskommunene (gjestepasientproblemet).

Ressursbruk: Figur 8.8 viser variasjoner i fylkeskommunenes driftsutgifter til somatiske helsetjenester pr. innbygger og "frie inntekter" pr. innbygger i 1995.



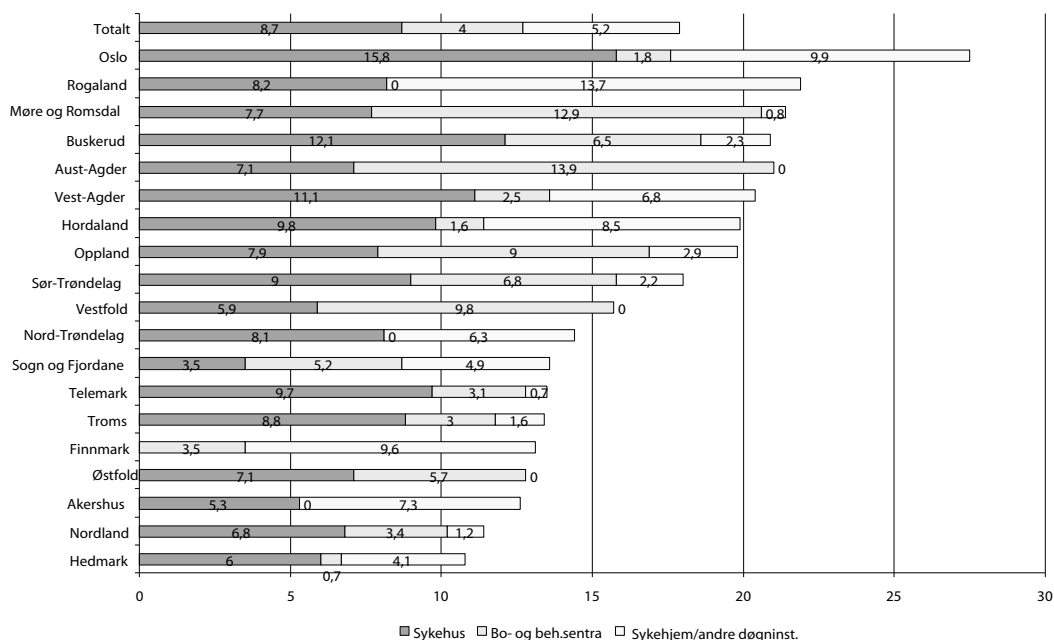
Figur 8.8 Fylkeskommunale inntekter og utgifter til somatiske helsetjenester pr. innbygger. 1995.

Figur 8.8 viser til dels store variasjoner i fylkeskommunenes utgifter til somatiske helsetjenester. Det benyttes minst ressurser pr. innbygger i Akershus, mest ressurser pr. innbygger i Oslo, Sogn og Fjordane og de tre nordligste fylkene. Ressursbruken gjenspeiles i befolkningens bruk av sykehustjenester. Tall fra 1998 (SAMDATA Sykehus 3/1999) viser at befolkningen i Sogn og Fjordane hadde flest sykehusopphold (187 innleggelses pr. 1 000 innbyggere), mens befolkningen i Akershus hadde færrest (133 pr. 1 000 innbyggere).

Hva forklarer variasjonene? I SAMDATA sykehus 1/1998 har man sett nærmere på variasjoner i fylkeskommunenes utgifter til sykehustjenester. Det vises i den forbindelse til studier som har gitt god kunnskap om hvilke faktorer som synes å påvirke fylkeskommunenes utgifter til sykehustjenester:

- For det første er det en sterk positiv sammenheng mellom fylkeskommunenes frie inntekter, dvs. summen av rammeoverføringer og skatter, og utgifter til sykehustjenester, jf. figur 8.8.
- For det andre er det en viss sammenheng mellom variable som antas å påvirke sykkeligheten, i første rekke alder, og utgifter til sykehustjenester.
- Derimot viser ikke analysene av fylkeskommunenes utgifter til somatiske helsetjenester stabile effekter av spredtbygdhet.

Det er også betydelige fylkesvise forskjeller i befolkningens bruk av psykiatriske helsetjenester. Figur 8.9 viser dekkningen i døgnplasser etter institusjonstype og tilknytningsfylke.



Figur 8.9 Døgnplassdekning etter institusjonstype og tilknytningsfylke. Plasser pr. 10 000 innbyggere 18 år og eldre. 1997

De observerte forskjeller i befolkningens bruk av psykiatriske døgninstitusjoner kunne skyldes at fylkene enten satser på døgnbehandling eller

poliklinisk virksomhet. Dette er ikke tilfelle. Tendensen er heller at fylker med mange døgnopphold også gjennomgående har mange polikliniske behandlingssekvenser i forhold til innbyggertallet. Det skjer altså ingen substituering mellom de to behandlingsformene på fylkesnivå. Fordi psykiatritjenesten inngår i et komplekst samspill med andre tjenestetilbud på andre nivåer, er det imidlertid behov for bedre data bl.a. om virksomheten innen 1. linjetjenesten for å kunne gi mer fyllestgjørende svar på i hvilken grad helsepolitiske målsettinger om likhet i tilgjengelighet er nådd.

Hva forklarer så variasjoner i tilbud innen psykiatrien? Hope og Rønningen (1998) finner at inntektsvariasjoner og alderssammensetning er de viktigste faktorene for å forklare variasjoner i fylkeskommunenes utgiftsnivå både når det gjelder somatiske og psykiatriske helsetjenester. Hope og Rønningen er også den eneste nyere analyse av effekter av variasjoner i politiske partiers styrke på fylkeskommunale prioriteringer. Som i liknende analyser på kommunenivå er effektene av partisammensetning svake. De finner imidlertid at det er positiv sammenheng mellom andel av representanter fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstre og Rød Valgallianse i fylkestingene og utgifter til psykiatri, mens partienes styrke ikke påvirker innsatsen til somatiske helsetjenester. Det er også tegn på at mindretalls, koalisjonsstyrer bruker mer penger til somatisk sektor enn ett-parti flertallsstyrer.

Ventetider og garantibrudd: Få områder har vært omfattet av så stor helsepolitisk oppmerksomhet som utviklingen i ventelister og ventetider. Kvaliteten på ventelistedata har imidlertid vært dårlig slik at det er vanskelig å vurdere utviklingen i ventetider over en lengre periode. Samtidig som man fra 1. juli 1997 la om finansieringssystemet ble 6-måneders garantien erstattet av en 3-måneders behandlingsgaranti. Denne hadde tre formål: For det første skulle den bidra til å redusere ventetidene for garantipasientene. I hovedsak skulle dette skje gjennom klarere og strengere retningslinjer for å få tildelt garanti. For det andre skulle den bidra til å øke kapasitetsutnyttelsen i sektoren. Ved å gi pasientene en behandlingsgaranti ble fylkeskommunene pålagt å sende pasientene ut av fylket i de tilfeller hvor de selv ikke hadde ledig kapasitet. For det tredje skulle behandlingsgarantien bidra til å sikre en riktige prioritering av pasientene gjennom å gi klarere retningslinjer for hvilke typer pasienter som ble omfattet av garantiordningen. Det ligger også i den eksisterende forskriften om ventetidsgaranti et betydelig skjønn, men en antar at kriteriene for garantitildeling er noe mer ensartet enn tidligere og at registreringene av ventetider har noe bedre kvalitet enn før.

Ventetider vil avhenge av tre forhold; behandlingsskapasitet, henvisningspraksis og prioriteringer mellom pasientgrupper. Det er foreløpig ikke gjort systematiske analyser av hvilke effekter hver enkelt av disse faktorene har på ventetidene. Det eksisterer derimot noe beskrivende statistikk. I følge SAM-DATA Sykehus 3/99 falt ventetiden for pasienter som ventet på innleggelse ved sengeavdelingene noe gjennom 1998, men steg igjen i første tertial 1999. Samme bilde gjaldt for poliklinikkene, mens ventetiden for dagbehandling falt kraftig fra første til andre tertial 1998, for så å holde seg stabil. Median ventetid²⁵ for innleggelse ved sykehus for garantipasienter var omlag fire uker. For

25. Median ventetid er ventetiden for personen som har like mange personer som har ventet lengre enn seg som kortere enn seg.

pasienter som ventet på innleggelse og ikke hadde behandlingsgaranti, steg ventetiden kraftig gjennom hele 1998, men flatet ut ved inngangen til 1999. Pasienter uten behandlingsgaranti måtte vente mer enn 3 ganger så lenge som pasienter med garanti. For poliklinikkene var det mer stabilt, og forskjellene langt mindre. Mens median ventetid til poliklinikkene var rundt 4 uker med garanti, var den rundt 6 uker uten garanti. Det har dermed ikke vært noen utvikling i retning av generelt kortere ventetider de siste årene.

Garantibruddene omfatter etter 1. juli 1997 de av pasientene på venteliste som på et gitt tidspunkt har ventet lenger enn tre måneder. Det er viktig å presisere at antall garantibrudd ikke er noen entydig indikator på hvor godt sykehusene overholder ventetidsgarantien. Bl.a. vil en mer restriktiv tildeling av garanti trekke i retning av at antallet garantibrudd reduseres. Antallet garantibrudd ble redusert kraftig i perioden 1997-1999. For innleggelser utgjorde også garantibruddene en stadig mindre del av ventelisten. Mens vel 8,6 prosent av de som ventet på innleggelse ved utgangen av 1997 var garantibrudd, var tilsvarende andel ved utgangen av april 1999 4,5 prosent, senere er andelen redusert ytterligere.

Det er store fylkesvise variasjoner i ventetider. Det er positiv sammenheng mellom andelen pasienter som får behandlingsgaranti og ventetiden for garantipasienter. Jo flere pasienter som får tildelt behandlingsgaranti, jo lengre må de vente. I følge SAMDATA Sykehus 3/99 var median ventetid for garantipasientene i 1998 i Sogn og Fjordane under to uker, i Nord-Trøndelag var den åtte uker. I Troms var median ventetid for pasienter uten garanti vel en måned, i Østfold var den 3,5 måned. I Aust-Agder ventet pasienter som ikke hadde behandlingsgaranti kortere enn pasienter som hadde garanti, mens ventetiden for garantipasienter i Nord-Trøndelag var høyere enn ventetiden for pasienter uten garanti i begge Agderfylkene, Finnmark og Troms. Det er dermed ikke slik at lang ventetid for garantipasienter reflekterer en generelt vanskelig kapasitetssituasjon.

Tilgang til høyt spesialiserte helsetjenester (regionsykehusfunksjoner): Den geografiske lokaliseringen av høyt spesialiserte helsetjenester kan påvirke tilbudet til pasientene. Flere eksempler på dette er referert i NOU 1997:20 *Omsorg og kunnskap! Norsk kreftplan*. Her refereres det eksempel på variasjoner i stråleterapitilbudet hentet fra Det Norske Radiumhospital i tre tidsperioder fra 1985 til og med 1995. Antall behandlingsserier som andel av kreftinsidensen²⁶ i siste tidsperiode varierer fra 42 prosent til knapt 25 prosent innen samme helseregion. Det samme mønsteret kan ses i antall behandlingsserier ved brystkreft. Antatt behov ved brystkreft er beregnet til 133 prosent av insidensen. (Mange pasienter trenger flere behandlingsserier, derfor blir antatt behov i forhold til insidens over 100 prosent). For pasienter som er bosatt i Akershus, er prosentandelen 73, mens den er bare 37 i Vest-Agder. Det samme mønsteret ser man også for prostatakreft.

I utredningen forklares variasjonene i tilgang i første rekke med variasjoner i reiseavstander (korte reiseavstander gir muligheter for dagkirurgisk behandling), mens det ikke er dokumentert at variasjonene har sin årsak i

26. Insidens er antall nye tilfeller av en sykdom dividert med befolkningstallet.

gjestepasientordningen og variasjoner i fylkeskommunenes økonomi. Det foreligger imidlertid ikke spesifikke studier av det siste forholdet.

Oppsummering: Det har vært sterk vekst i utgiftene til fylkeskommunenes spesialisthelsetjenester i siste halvdel av 1990-årene etter en periode med relativt lav vekst først på 1990-tallet. Det er til dels store forskjeller mellom fylkeskommunene når det gjelder ressursbruk og flere studier viser at dette slår ut i variasjoner i tjenestetilbudet. Det er også variasjoner i ventetider, garantitildelinger og antall garantibrudd mellom fylkene. Årsaken her ligger primært i ulik utøvelse av medisinsk praksis. Det er videre dokumentert ulikheter i tilgangen til høyspesialiserte helsetjenester (regionsykehustjenester). Det er uklart om dette har sin årsak i gjestepasientsystemet som eksisterer mellom fylkeskommunene eller om det kun kan tilbakeføres til variasjoner i reiseavstander. Utvalget kommer tilbake til en vurdering av disse forholdene avslutningsvis i kapitlet.

Høy faglig kvalitet og høy pasienttilfredshet

Det er i dag ikke full enighet om hvordan kvalitet på medisinsk behandling ved sykehusene skal operasjonaliseres og måles, og det foreligger lite systematisk registrering av data som kan beskrive kvaliteten. Et skille som er i ferd med å etablere seg i litteraturen om kvalitet, er skillet mellom profesjonelt definert kvalitet (faglig kvalitet) og pasienterfart kvalitet (pasienttilfredshet). Profesjonelt definert kvalitet knyttes bl.a. til hensiktsmessighet av innleggelser, omfang av sykehusrelaterte infeksjoner, kriterier for utskrivning, andel reinnleggelser og overlevelse, mens pasienterfart kvalitet defineres ved tilfredshet ved helsetilbudet og helsereelatert livskvalitet.

Faglig kvalitet: Det foreligger få internasjonale studier av faglig kvalitet på helsetjenester der Norge er med. På de områder der slike studier eksisterer (f.eks. når det gjelder overlevelse ved brystkreft hos kvinner) er konklusjonene at kvaliteten på norske helsetjenester er høy. Dette er også den generelle konklusjonen i OECD-studien av norsk helsevesen fra 1998²⁷.

Det er ikke enighet om at det eksisterer større variasjon i kvalitet mellom sykehusene. En studie fra HELTEF viser visse variasjoner i dødelighet ved norske sykehus for fem utvalgte diagnoserelaterte grupper (Guldvog og Kopjar 1999). En nyere og noe mer omfattende studie fra SINTEF Unimed konkluderer imidlertid motsatt og finner ingen større variasjoner (Forsmo, Loeb og Piene 1999).

Ser vi på utviklingen i kvalitet over tid foreligger kun indirekte kvalitetsparametre som f.eks. antall klagesaker og reinnleggelser. St.meld. nr. 24 (1996-97) ga følgende beskrivelse av de indirekte kvalitetsparametrene:

- Norsk Pasientskadeerstatning mottar stadig flere søknader om erstatning for feilbehandling. Det kan skyldes at flere fylker har opprettet eget pasientombud og at ordningen er blitt bedre kjent, men kan også skyldes at det begås flere feil enn før.
- Antall reinnleggelser for øyeblikkelig hjelp, særlig av eldre, har økt de siste årene. Det kan bl.a. skyldes at flere som burde vært innlagt etter venteliste, må innlegges før tiden fordi tilstanden forverres, og at pasienter

27. 15 OECD Economic Survey of Norway, February 1998

som ikke får plass på sykehjem, må legges inn på sykehus i stedet. Men det kan også skyldes at behandling eller oppfølging er blitt dårligere, slik at flere må behandles på ny – det vil si en kvalitetssvikt.

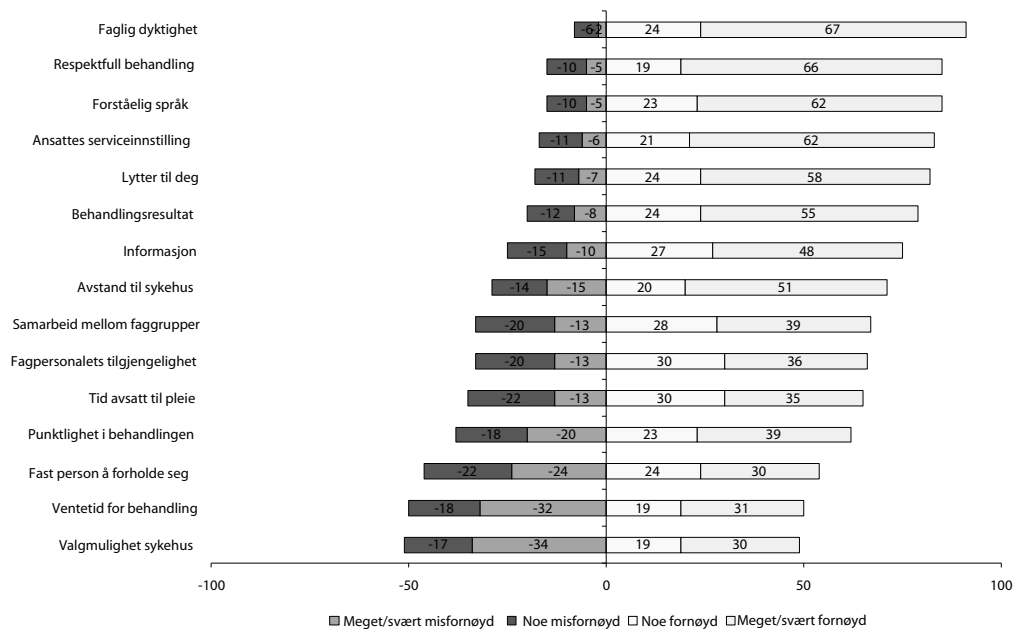
- Liggetiden er blitt kortere for hvert behandlingsopphold. Det kan skyldes at behandling gjennomføres raskere og skånsommere, slik at sykdommen leges raskere. Men det kan også skyldes at pasientene skrives ut før helse og krefter er gjenvunnet slik at noe av nytten ved behandlingen går tapt. De siste årene har antallet gjeninnleggelser økt i takt med at liggetiden i sykehusene er blitt kortere. Av SAMDATA sykehus 1/98 fremgår det at gjeninnleggelser i somatiske sykehus for øyeblikkelig hjelp økte fra 6,3 prosent i 1991 til 7,8 prosent i 1997, mens gjeninnleggelser for planlagte behandlinger sank fra 4 prosent til 3,5 prosent i samme periode.

Pasienttilfredshet: For pasientene representerer helsetjenesten en trygghet for at de kan bli tatt vare på ved sykdom, skader eller andre helsemessige behov. For at denne tryggheten ikke skal bli uthult, må pasienten oppleve helsetjenesten som tilgjengelig, og at kvalitet og servicenivå er tilfredsstillende. Det er også viktig at pasienter gis reell medbestemmelse i den behandling de får på sykehuset. Behovene for helsetjenester, og pasientenes krav til tjenesten, vil endres med tiden. Det er derfor viktig at sykehusene fanger opp de endrede behov og krav, og omsetter dette i en kontinuerlig forbedring av de tjenester som tilbys.

Det er gjort flere undersøkelser av pasienttilfredshet, både på avdelingsnivå innenfor et sykehus, på enkeltsykehus og på nasjonalt nivå. Undersøkelsene gir inntrykk av at de aller fleste pasientene er godt eller meget godt fornøyd med den behandlingen de har fått ved sykehuset. Konkret svarte 53 prosent av brukerne av sykehustjenester i Gallups bruker- og befolkningsundersøkelse for 1998 at de var svært/meget fornøyd med tjenesten de hadde fått. 27 prosent svarte at de var noe fornøyd, mens 13 prosent svarte at de var noe misfornøyd og 8 prosent svarte at de var svært/meget misfornøyd. Derksom vi ser på utviklingen i brukertilfredshet fra 1995 til 1998, viser Gallups årlige undersøkelser at andelen som er henholdsvis fornøyd og misfornøyd har holdt seg meget stabil over tid.

Også personer som ikke har vært brukere av sykehustjenester de siste 12 måneder har gitt sin vurdering av sykehus i Gallups undersøkelse. Det er flere som er misfornøyd med tilbudet blant dem som ikke har vært brukere enn blant dem som har vært brukere av sykehustjenester. Av ikke-brukerne var det i undersøkelsen for 1998 9 prosent som var svært/meget misfornøyd, 21 prosent som var noe misfornøyd, 40 prosent som var noe fornøyd og 31 prosent som var svært/meget fornøyd. Dette kan tyde på at sykehustjenestene generelt sett har et image problem blant innbyggerne. Det er kanskje ikke så uventet når undersøkelser (Langset, 1998) viser at mediaomtalen av fylkeskommunale ansvarsområder i stor grad er dominert av oppslag om helse- og sykehusforvaltningen – oppslag som oftest er preget av et høyt ”støynivå” og dramatiske overskrifter. Videre er det klart at sykehustjenester er et knapphetsgode. Hvilket selvsagt kan bety at de som ikke har vært brukere av sykehustjenester de siste 12 månedene er mer misfornøyd enn brukerne nettopp fordi de ikke har sluppet til.

Studier som går inn i mer detaljerte forhold, viser imidlertid at også pasienter som uttrykker generell tilfredshet, kan være misfornøyd med sider av sykehusoppholdet. I Gallups undersøkelse er brukerne av sykehustjenester i tillegg til å gi en helhetlig vurdering, bedt om å vurdere 15 mer detaljerte forhold knyttet til tjenesten. Resultatene er vist i figur 8.10.



Figur 8.10 Vurdering av forhold ved norsk sykehus fra pasienter som har vært til behandling i 1998. Prosentvis fordeling.

Kilde: Gallup A

Av figur 8.10 fremgår det at brukerne var mest fornøyd med de ansattes faglige dyktighet, respektfull behandling, det at personalet snakker et forståelig språk og de ansattes serviceinnstilling. Brukerne var minst fornøyd med valgmuligheter med hensyn til sykehus og ventetid for å få behandling. Videre var brukerne misfornøyd med at de må forholde seg til et uforholdsmessig stort antall personer – noe som bl.a. medfører at det er uklart for pasienten hvem som har det helhetlige ansvaret.

Forklaringer og oppsummering: Hva forklarer variasjoner i kvalitet? Her er det spedt med analyser, men to typer av argumenter benyttes. Dagens sykehusstruktur er formet av industrialiseringen, tidligere tiders bosettingsmønster, kommunikasjonsforhold, behandlingsformer og sykdomspanorama. Sykehusstrukturen er svært ulik fra fylke til fylke, med mange små lokalsykehus i enkelte distrikter. Når alle sykehus skal dekke mange spesialiteter, blir kvaliteten på tjenestene flere steder for dårlig fordi personalet ikke får tilstrekkelig trening. Mangelen på kvalifisert personell medfører i tillegg rekrutteringsproblemer, spesielt ved mindre sykehus. Et tredje moment er at spredning av kompetansen gir små muligheter for forskning og utviklingsarbeid. På den andre siden bidrar de små lokalsykehusene til at pasienter på mindre

steder føler trygghet som følge av nærhet til institusjonene. Det som kanskje gir lav kvalitet målt etter kriterier for profesjonelt definert kvalitet kan derfor gi høy kvalitet målt etter kriterier for pasienterfart kvalitet.

Produktivitet og kostnadseffektivitet

Høy produktivitet og kostnadseffektivitet innebærer fravær av sløsing med innsatsfaktorer, og at innsatsfaktorene benyttes på den best mulige måte, gitt den pris de har. Kostnadseffektiv produksjon betyr med andre ord at det ikke er mulig å redusere kostnadene uten å redusere produksjonen, eller at det ikke er mulig å øke produksjonen uten høyere kostnader. I prinsippet er det liten uenighet om ønskeligheten av høy kostnadseffektivitet i offentlig tjenesteproduksjon.

I effektivitetsanalyser av helsesektoren benyttes ulike metoder og ulike begreper. Dessverre er det, verken i norsk eller i engelskspråklig litteratur, noen entydig terminologi. Ved analysene av effektene av innsatsstyrt finansiering (ISF), er det utviklet flere typer av produktivitets- og effektivitetsmål (Hagen, Magnussen og Iversen, 2000):

- Total arbeidsproduktivitet viser forholdet mellom innsatsfaktorer målt ved legeårsverk, andre årsverk i sykehusene og medisinske forbruksutgifter på den ene siden og produksjon målt ved inneliggende pasienter korrigert for pasienttyngde (DRG-poeng) og langtidsliggedager og polikliniske konsultasjoner på den andre siden.
- Legeproduktivitet viser forholdet mellom legeårsverk og medisinske forbruksutgifter på den ene siden og produksjon målt ved inneliggende pasienter korrigert for pasienttyngde (DRG-poeng) og langtidsliggedager og polikliniske konsultasjoner på den andre siden.
- Kostnadseffektivitet viser forholdet mellom driftsutgifter på den ene siden og inneliggende pasienter korrigert for pasienttyngde (DRG-poeng) og langtidsliggedager og polikliniske konsultasjoner på den andre siden.

Denne analysen viser følgende hovedresultater:

- Det synes som den totale arbeidsproduktiviteten i den perioden som er analysert (1992-1998) har vært relativt stabil, men med en svak økning i 1997 og 1998. Oppfølgende analyser viser at denne økningen kan relateres til innføring av innsatsstyrt finansiering (ISF).
- Legeproduktiviteten ser ut til å falle i perioden, men størrelsen på fallet i legeproduktivitet avhenger av hvilke forutsetninger som gjøres om forholdet mellom poliklinisk aktivitet og aktivitet ved sengeavdelingene. ISF har også her hatt en positiv effekt, men ikke sterk nok til å hindre fall i legeproduktiviteten også i 1997 og 1998.
- Utviklingen i kostnadseffektivitet følger i stor grad utviklingen i total arbeidsproduktivitet frem til 1995. Fra 1995 til 1997 øker imidlertid kostnadsnivået kraftig, og bidrar til at det for perioden samlet er en negativ utvikling i kostnadseffektivitet. Den negative utviklingen i kostnadseffektivitet er primært knyttet til at lønnsveksten i sektoren har vært høyere enn den prisveksten som er benyttet i deflatering av kostnadstallene.

Det er videre vist at det er nære sammenhenger mellom nivået på fylkeskommunenes inntekter, størrelsen på sykehusenes budsjetter og sykehusenes produktivitet og kostnader, på en slik måte at fylkeskommuner med høye inntekter gir sine sykehus høye budsjetter, og at høye budsjetter samvarierer med lav kostnadseffektivitet. Årsakssammenhengen mellom kostnadseffektivitet og budsjettstørrelse er imidlertid vanskelig å klargjøre. En studie utført ved Rogalandsforskning (Opedal 2000) tyder på at fylkeskommunene gir sykehusene tilnærmet full kompensasjon for en økning i relative kostnader ved fastsettelse av budsjett. Slik kompensasjon hevdes i studien å minske fokuset på kostnadsutviklingen ved sykehusene, samt redusere presset på dem for å bedre effektiviteten. På denne måten skapes det også inntrykk av at fylkeskommunen belønner de dyreste og straffer de billigste sykehusene.

Ønsket nivå på drift og investeringer - kostnadskontroll

Et grunnleggende argument for bruk av kommuner og fylkeskommuner for å iverksette nasjonal politikk, er at det gir muligheter for lokal tilpasning av tjenesteomfanget - høy prioriteringseffektivitet (jf. diskusjonen i kapittel 5). Et tilleggsargument for at fylkeskommunene er ansvarlige for sentrale velferdstjenester som spesialisthelsetjenesten, videregående opplæring og kollektivtransport, er at dette gir god kostnadskontroll og lav vekst i deler av offentlige utgifter. Det siste kan oppnås ved at staten lar fylkeskommunene prioritere mellom sentrale velferdstjenester innenfor en gitt økonomisk ramme, slik tilfellet har vært i lange perioder på 1980- og 1990-tallet. I fortsettelsen drøftes først om fylkeskommunene har maktet å realisere et ønsket nivå på drift og investeringer innen helsesektoren, deretter i hvilken grad fylkeskommunalt ansvar for denne tjenesten kan sies å bidra til kostnadskontroll og lav vekst i offentlige utgifter.

Ønsket nivå på driftsutgifter: Staten innførte rammefinansiering av fylkeskommunenes institusjonshelsetjeneste i 1980. I perioden 1980-1990 var det relativt jevn vekst i fylkeskommunenes bevilgninger til spesialisthelsetjenestene. I første halvdel av 1990-årene var imidlertid veksten lav samtidig som det var betydelig politisk oppmerksomhet rundt økende køer og lange ventetider. Veksten i bevilgningene økte igjen fra 1995-96. Hva var årsakene til at fylkeskommunene i perioden først på 1990-tallet ikke prioriterte spesialisthelsetjenestene?

En analyse viser at fylkespolitikkerne i denne perioden faktisk ønsket å satse på sykehusene, men ikke fikk realisert sine ønsker. Årsaken til dette lå i hovedsak utenfor fylkeskommunenes kontroll og hadde sin bakgrunn i statlige bindinger på fylkeskommunenes økonomiske prioriteringer gjennom innføringen av Reform 94 innenfor videregående opplæring.

Ønsket nivå på investeringer: Det foreligger få oversikter som viser hvor store investeringer sykehussektoren har foretatt i medisinsk teknisk utstyr og bygningsmasse. Gjennom SAMDATA-rapporteringen fremgår det at utgifter i de somatiske sykehusene til utstyr og vedlikehold er gått ned fra 715 mill. kroner i 1994 til 611 mill. kroner i 1996 i løpende priser. Som andel av sykehusenes brutto driftsutgifter er dette en nedgang fra 3,7 prosent i 1994 til 2,7 prosent i 1996. Det finnes ikke en tilsvarende oversikt over utstyrsinvesteringer til sykehus i fylkeskommunenes kapitalregnskaper. Ser man på endrin-

gene fra 1995 til 1996, viser tall fra SAMDATA-undersøkelsen for 1996 at utstyr og vedlikehold er eneste utgiftskategori som viser en nedgang på sykehusene. Mens lønnsutgifter økte med 6,9 prosent korrigert for prisstigning og andre driftsutgifter økte med 10,2 prosent, viste utstyr/vedlikehold en realnedgang på 4,4 prosent. Det er usikkert om hele eller deler av denne nedgangen skyldes endringer i regnskapspraksis.

Sosial- og helsedepartementet hentet i forbindelse med utarbeidelsen av St.prp. nr. 61 (1997-98) *Om Nasjonal kreftplan og plan for utstyrsinvesteringer ved norske sykehus* inn budsjettall for 1998 og økonomiplantall for 1998-2001 fra 10 av de mest folkerike fylkene for å anslå nivået på de samlede investeringer i utstyr ved fylkeskommunale sykehus. Disse tyder på at samlede investeringer i utstyr ved fylkeskommunale sykehus på landsbasis ligger på omlag 5-600 mill. kroner årlig. Det samlede investeringsnivået i fylkeskommunal sektor, inkl. Oslo, ligger på anslagsvis 4,5 mrd. kroner. Utstyrsinvesteringer i sykehus utgjør dermed ca. 13 prosent av fylkeskommunenes samlede investeringer. Til sammenligning står somatiske spesialisttjenester for omlag 35 prosent av fylkeskommunens samlede netto driftsutgifter.

Alle fylkeskommunene som var med i undersøkelsen understreket at investeringsbehovet var betydelig og at mangel på utstyr og foreldet medisinsk teknisk utstyr er en årsak til dårlig effektivitet og kvalitet i pasientbehandlingen ved:

- å begrense sykehusenes behandlingsskapasitet og derved legge begrensninger på avviklingen av ventelister
- å begrense regionsykehusenes muligheter til å innfri forventninger knyttet til universitetsklinikkfunksjonen
- å berøre pasientsikkerheten, særlig ved bruk av gammelt utstyr i risikoutsatte prosedyrer.

I NOU 1997:2 *Pasienten først! Ledelse og organisering i sykehus* (Steine-utvalget) pekes det på behovet for å oppgradere de kontorfaglige støttefunksjoner og IT-løsninger i sykehus. Ett av forslagene i denne utredningen var en betydelig økonomisk satsing på å oppgradere de kontorfaglige støttefunksjonene og IT-løsningene i sykehusene over en 2-3 års periode i størrelsesorden 1 000 mill. kroner. Begrunnelsen for forslaget var først og fremst å frigjøre arbeidstid for helsepersonell for å kunne øke tiden til pasientbehandling og derved behandle flere pasienter.

Mangelfulle investeringer i utstyr har antagelig vært et problem i lengre tid og årsaksforholdene er sammensatte. Departementet peker i St.prp. nr. 61 (1997-98) på flere mulige forklaringsfaktorer:

- anstrengt fylkeskommunal økonomi har ført til at utstyrsinvesteringer nedprioriteres
- ny teknologi øker investeringsbehovet
- budsjett- og regnskapssystemene i kommunesektoren leder til for lave utstyrsinvesteringer (kontantprinsippet)
- sykehusstrukturen med mange små sykehus fører til at utstyrsinvesteringene spres på mange enheter.

Kontroll med utgiftsveksten: Flere faktorer, bl.a. den medisinske utviklingen og den demografiske utviklingen med et økende antall eldre, har medført et

sterkt utgiftspres på spesialisthelsetjenestene. Det er mye som taler for at en modell som kombinerer fylkeskommunalt ansvar for spesialisthelsetjenestene med statlig rammefinansiering av fylkeskommunene har bidratt å dempe den samlede utgiftsveksten i sektoren.

For det første medfører modellen at det ikke blir en direkte kobling mellom bevilgningsvedtak i Stortinget og hvilke ressurser som faktisk stilles til disposisjon for sykehusene. Den fylkeskommunale helsesektoren har vært finansiert både med fylkeskommunenes frie inntekter og med øremerkede tilskudd. De frie inntektene skal også finansiere en rekke andre fylkeskommunale formål. Finansieringsmodellen har gjort det mulig politisk å møte det sterke utgiftspreset i sektoren gjennom å øke de øremerkede tilskuddene til spesialisthelsetjenesten, uten at dette eksplisitt har vært sett i sammenheng med utviklingen i de frie inntektene. Veksten i de frie inntektene har i større grad kunnet inngå som et mer nøytralt element i en økonomisk stabiliseringspolitikk.

For det andre kan det hevdes at det fylkeskommunale finansieringssystemet sett som et hele bidrar positivt til kostnadskontroll dvs. størst mulig samsvar mellom planlagt og realisert ressursbruk. Fylkeskommunene har svært små muligheter til selv aktivt å øke sine inntekter for å dekke budsjettoverskridelser gjennom budsjettåret. Inntektene er så å si helt ut avhengig av statlige vedtak, og kommuneloven gir ikke fylkeskommunene anledning til å lånefinansiere driftsutgifter. Tilleggsbevilgninger til en sektor må derfor i utgangspunktet dekkes innenfor eksisterende årsbudsjett med de kutt på andre sektorer det krever. Selv om budsjettoverskridelser ved sykehusene mer er reglene enn unntaket, må det antas at de stramme rammebetingelsene fylkeskommunene har her, i større grad enn i et åpnere system, innebærer at helsesektoren selv må finne inndekning for sine overskridelser. Hyppige statlige tilleggsbevilgninger når underskudd oppstår, vil selvsagt svekke denne effekten.

Særlig ett forhold har imidlertid bidratt til å svekke kostnadskontrollen i fylkeskommunene generelt og spesialisthelsetjenestene spesielt: Selv om størstedelen av sykehusenes inntekter i det meste av perioden etter 1980 har kommet fra fylkeskommunenes frie inntekter, har en økende andel av inntektene i 1990-årene kommet direkte fra staten gjennom tilskudd til poliklinisk undersøkelse og behandling, og andre mer midlertidige tilskudd. Den sammensatte finansieringsmåten kan ha bidratt til at staten, fylkeskommunene og sykehusene har kommet i mer eller mindre kompliserte spillsituasjoner i forhold til hverandre. Undersøkelser (Carlsen, 1995) indikerer at iallfall en av fylkeskommunene som er regionsykehuseier, har drevet strategiske disponeringer for å tiltrekke seg ekstra statlige midler. Spillsituasjoner av denne type har en rekke uheldige konsekvenser. For staten kan det gi uønsket disponering av ressursene. For regionsykehuset gir det ustabile rammebetingelser. For fylkeskommunene kan det over tid gi sterkere statlig styring fordi staten vil forhindre fremtidig strategisk tilpasning. Overgang til Innsatsstyrt finansiering (ISF) fra 1997 har også svekket kostnadskontrollen fordi fylkeskommunene ikke fullt ut kjenner sykehusenes produksjon og utgifter forbundet med denne ved inngangen til budsjettåret. At staten refunderer 50-60 prosent av gjennomsnittlige pasientkostnader reduserer imidlertid fylkeskommunens

risiko forbundet med produksjonssvingninger. En større del av risikoen bæres nå av staten. En nylig gjennomført evaluering av fylkeskommunenes og sykehusenes økonomiske situasjon i 1999 (Bjørnenak m.fl., 2000) konkluderer også med at fylkeskommunenes styring med sykehusenes behandlingsvolum er lavere enn tidligere.

Oppsummering: Beskrivelsen viser at det i perioder har vært konflikter mellom statlige prioriteringer og fylkeskommunale budsjettønsker. Som det også er dokumentert i andre undersøkelser er fylkeskommunene sterkt regulert av staten. Konflikter har derfor hatt som utfall at staten har fått gjennomslag for sine prioriteringer. Dette kan iallfall delvis forklare at veksten i bevilgningene til helsesektoren i en periode tidlig på 1990-tallet var lav, og lavere enn det fylkespolitikkerne ønsket. Investeringsnivået har generelt sett vært lavt i institusjonshelsetjenesten. Årsakene til dette er sammensatte. Imidlertid har staten for å rette på dette gått inn med en egen tilskuddsordning. Det er antatt at fylkeskommunalt ansvar for sykehusene har bidratt til kostnadskontroll. Det finnes imidlertid studier som viser at kostnadskontrollen kan undergraves av strategisk spill mellom styringsnivåene. Nylig gjennomførte analyser viser også at kostnadskontrollen er svekket de siste årene.

Utvalgets vurdering

Etter utvalgets vurdering eksisterer det også etter en periode med større reformer i spesialisthelsetjenesten, betydelige problemer som må løses. Det er store variasjoner i fylkeskommunenes ressursbruk til helsetjenester og visse variasjoner i tjenestetilbudet. Årsaken ligger i første rekke i variasjoner i fylkeskommunale inntekter. De fylkeskommunale inntektene bestemmes så å si helt ut av staten, først og fremst gjennom inntektssystemet som også langt på vei fanger opp variasjon i fylkeskommunenes skatteinntekter. Inntektssystemet skal fange opp variasjoner i utgiftsbehov, men inneholder også elementer av distriktspolitikk.

Det er uakseptable ventelister og brutte ventetidsgarantier ved norske sykehus, selv om de siste tallene viser bedring når det gjelder garantibrudd. På grunn av at kvaliteten på ventelistedata har vært varierende er det imidlertid vanskelig å vurdere utviklingen i ventetider over en lengre periode. Forklaringene på lange ventelister er sammensatte. Fylkeskommunene må ta sin del av ansvaret ved at det har vært lavt nivå på investeringene både i bygningsmasse og utstyr, og ved manglende oppfølging av sykehusenes effektivitetsutvikling f.eks. ved å inngå forpliktende avtaler. Investeringsvolumet vil imidlertid variere med fylkeskommunenes inntekter som bestemmes av staten. Staten vil også i høy grad påvirke ventetidene og antall garantibrudd gjennom rettigheter for pasientene, gjennom de ordninger som eksisterer for henvisning og utskrivning fra sykehusene (f.eks. kommunal betaling for ferdigbehandlede pasienter) og gjennom tilgangen av personell til helsesektoren.

Etter utvalgets vurdering gjenstår det betydelige utfordringer knyttet til å utvikle en hensiktsmessig funksjonsfordeling mellom sykehusene. Den raske medisinsk-teknologiske utvikling, kapitalkrevende utstyr, samt større grad av spesialisering vil forsterke behovet for en hensiktsmessig funksjonsfordeling på tvers av fylkesgrenser. Den enkelte fylkeskommune er i mange sammenhenger for små som planleggingsenhet, og dagens sykehusstruktur står ikke

i forhold til moderne kommunikasjoner og medisinsk-teknologisk utvikling. Økt spesialisering og økte krav til kvalitet har forsterket problemene. Det har imidlertid vist seg vanskelig å gjennomføre strukturendringer selv om det i enkelte fylkeskommuner den siste tiden har skjedd bedringer på dette punktet. Lokalpatriotisme og kamp om arbeidsplasser har bl.a. resultert i manglende endringsvilje. Det er også utfordringer knyttet til bedre utnyttelse av helsepersonell. Det er etter utvalgets mening for tidlig å si om det regionale helseplanarbeidet kan redusere disse problemene.

Etter utvalgets vurdering bidrar fylkeskommunalt ansvar for spesialisthelsetjenesten til god kontroll over utgiftsveksten. Det finnes imidlertid studier som viser at denne kontrollen kan undergraves av strategisk spill mellom styringsnivåene. Nylig gjennomførte analyser viser også at kontrollen er svekket de siste årene.

Utvalget vil også fremheve at spesialisthelsetjenesten nok er av en slik karakter at oppgaveløsningen vanskelig vil kunne tilfredsstillende fullt ut de stadig voksende krav og forventninger som stilles fra befolkningen. Et vesentlig poeng her er at den raske medisinske utviklingen fortløpende utvikler nye behandlingsmåter som raskt omsettes til krav om nye behandlingsmåter ved sykehusene. Dette fører igjen til vedvarende press på ressursrammene innenfor sektoren og vil representere et problem uansett hvem som er ansvarlig for spesialisthelsetjenesten så lenge det også er viktig å begrense og styre utgiftsveksten.

Samlet sett er det utvalgets vurdering at fylkeskommunene har håndtert styringen av sykehusene rimelig bra, men at det kan stilles kritiske spørsmål ved nivået på investeringene, funksjonsfordelingen mellom sykehusene og fylkeskommunenes oppfølgingen av sykehusenes effektivitet. Etter utvalgets syn har det videre vært for liten kommunikasjon mellom staten og fylkeskommunene når viktige reformer som pasientrettighetsloven, og opptrappingssplanene for utstyrsinvesteringer og psykiatri har vært utarbeidet og iverksatt. Det er uklart om rettighetsfesting og planlagt opptrapping av investeringer og psykiatri kan realiseres i en periode med knapphet på arbeidskraft og stram fylkeskommunal økonomi.

8.4.3 Videregående opplæring

8.4.3.1 Innledning

Fylkeskommunene har ansvar for drift og utvikling av videregående opplæring. Rammebetingelsene for fylkeskommunene er lagt bl.a. gjennom opplæringsloven, kommuneloven og inntektssystemet for kommunesektoren. For en nærmere beskrivelse av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene innenfor videregående opplæring vises det til kapittel 14.

Det har i de senere tiårene skjedd en betydelig utbygging av tilbudet innenfor videregående opplæring bl.a. gjennom Reform 94 på 1990-tallet. St.meld. nr. 33 (1991-92) *Kunnskap og kyndighet* og Stortingets behandling av denne i Innst. S. nr. 200 (1991-92) skisserte hovedlinjene for reformen innen videregående opplæring. Stortingsmeldingen tok utgangspunkt i forslagene fra et bredt sammensatt utvalg (Blegenutvalget), som avga sin innstilling i januar 1991.

8.4.3.2 Hva er målene for den videregående opplæringen, og i hvilken grad er de nådd?

De overordnede målene for den videregående opplæringen er:

1. Videregående opplæring skal tilbys i tråd med søkerens ønsker og samfunnets og arbeidslivets behov.
2. Elever og lærlinger skal få videregående opplæring av høy kvalitet tilpasset den enkeltes evner og forutsetninger.
3. Videregående opplæring skal bygge på og styrke grunnleggende verdier i det norske og internasjonale samfunn.

I tillegg er det som for all annen offentlig virksomhet et mål at tjenestene produseres så billig som mulig for gitt omfang og kvalitet på tjenestetilbudet.

Før Reform 94 var det flere grunnleggende problemer innenfor videregående opplæring. Problemene besto bl.a. i:

- Lav gjennomstrømming og dårlige påbyggingsmuligheter utover grunnkursnivå på yrkesfaglige studieretninger.
- Begrensede muligheter til lærekontrakt for ungdom.
- Uoversiktlig, overlappende og svært spesialisert tilbudsstruktur.
- Innholdet i opplæringen var ikke godt nok tilpasset den enkeltes, samfunnets eller arbeidslivets fremtidige behov.
- Lange køer av utdanningssøkende.
- Svake rekrutteringsmuligheter fra yrkesfaglig opplæring til høyere utdanning.
- Begrensede muligheter for tilrettelegging av opplæringen til forskjellige elevgruppers behov.
- Uklar ansvarsfordeling i forhold til ungdom som ikke søkte videregående opplæring, som ikke kom inn, eller som falt ut av opplæringen.

Gjennom Reform 94 ble følgende hovedtiltak iverksatt for å bøte på disse problemene:

- En lovfestet individuell rett for alle ungdom til minimum tre års heltids videregående opplæring.
- Et omfang elever og lærlinger på minimum 375 prosent av et årskull for å gi et visst rom for omvalg, plasser for voksne søkere og inntil fem års opplæring for elever som etter en sakkyndig vurdering trenger det.
- Etablering av en lovfestet oppfølgingstjeneste i alle fylkeskommuner som skal ta seg av rettselever som ikke søker videregående opplæring, som faller ut av eller står i fare for å falle ut av opplæringen.
- En hovedmodell for fag- og yrkesopplæringen med to år i skole og to år i bedrift.
- En sterk reduksjon av antall grunnkurs (fra ca. 110 til 13) og videregående kurs I for å ivareta prinsippet om større bredde.
- Et gjennomgående læreplanverk fra skole til bedrift.
- En generell og felles studiekompetanse for inntak til høyere utdanning.
- Elev- og lærlingdeltaking, pedagogisk differensiering, rådgiving og yrkesveiledning, kobling mellom teori og praksis, prosjektorientert opplæring og et bredt kompetansesyn ble lagt som sentrale føringer for den faglige og pedagogiske tilretteleggingen.

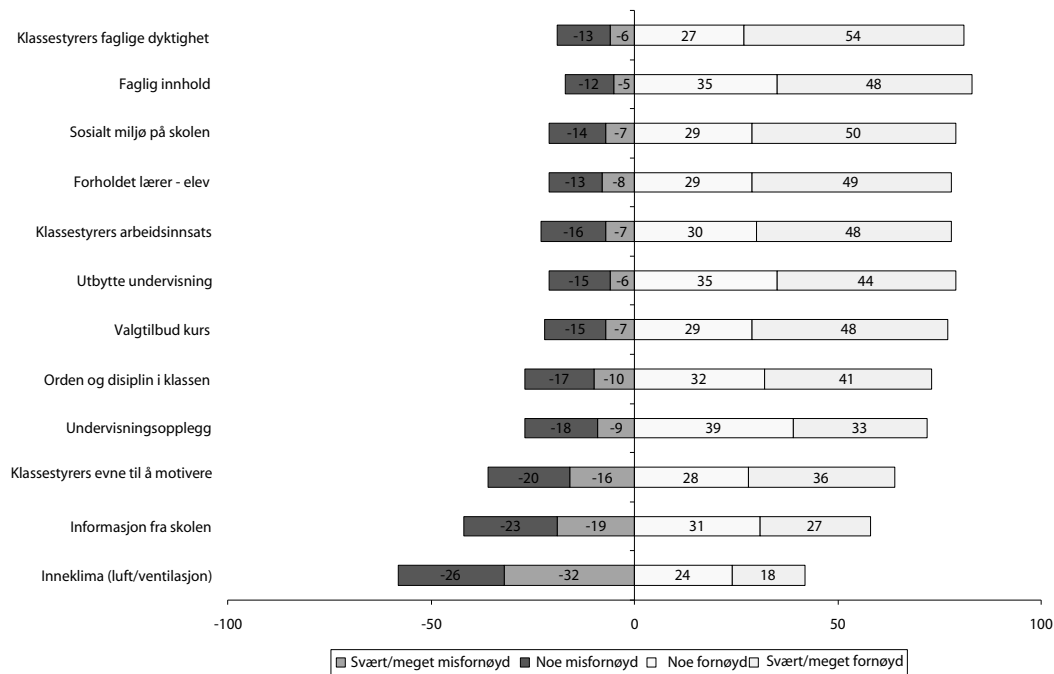
Våren 1999 la regjeringen frem St.meld. nr. 32 (1998-99) *Videregående opplæring*. Hovedformålet med meldingen var å gi Stortinget en oppsummering og en status etter de fire første årene med Reform 94 og å vurdere behov for justeringer. Vurderingene i dette avsnittet knyttet til hvorvidt man har nådd hovedmålene innenfor videregående opplæring vil i stor utstrekning bygge på den nylig fremlagte stortingsmeldingen og St.prp. nr. 1 (1999-2000) for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. I avsnittet går man ikke nærmere inn på måloppnåelsen i forhold til hovedmål 3. Vurderingene av fylkeskommunenes ressursbruk innenfor videregående opplæring bygger på foreliggende forskningsrapporter.

Videregående opplæring skal tilbys i tråd med søkerens ønsker og samfunnets og arbeidslivets behov

I Gallups årlige bruker- og befolkningsundersøkelse er det stilt spørsmål om videregående opplæring. For en nærmere omtale av undersøkelsen og de klare begrensningene slike undersøkelser har, vises det til avsnitt 8.4.1. 48 prosent av de som hadde vært brukere²⁸ av videregående opplæring de siste 12 månedene svarte i Gallups undersøkelse for 1998 at de helhetlig sett var meget eller svært godt fornøyd med tilbudet. 32 prosent var noe fornøyd, 13 prosent noe misfornøyd og 8 prosent meget eller svært misfornøyd. Mest fornøyd var brukerne i 1998-undersøkelsen med klassestyrers faglige dyktighet, det sosiale miljøet på skolen, det faglige innhold i undervisningen, klassestyrers arbeidsinnsats og forholdet lærer/elev. Minst fornøyd var brukerne med innklimaet og informasjonen fra skolen. Det var flere som var misfornøyd med tilbudet blant ikke-brukerne enn blant brukerne. Også for dette området gjenspeiler det kanskje det faktum at mediadekningen av fylkeskommunen i all hovedsak er problemorientert og kritisk.

Dersom vi ser på utviklingen i brukertilfredshet fra 1995 til 1998, viser Gallups årlige undersøkelser at andelen som er henholdsvis fornøyd og misfornøyd har holdt seg meget stabil over tid.

28. Brukere omfatter her både personer som selv har fått videregående opplæring de siste 12 måneder og foresatte til elever og lærlinger i videregående opplæring.



Figur 8.11 Vurdering av forhold knyttet til videregående opplæring i 1998. Prosentvis fordeling.

Kilde: Gallup AS

Gjennomstrømningen og progresjonen innen de yrkesfaglige utdanningsløpene etter de tre første årene hadde økt med rundt 100 prosent i forhold til før reformen. Rundt 83 prosent av det første reformkullet var på vei mot fullført kompetanse etter fire år. Antallet omvalg har blitt sterkt redusert, fra rundt 25 prosent før reformen til rundt 9 prosent etter. Antall læreplasser har økt med 60 – 70 prosent sammenlignet med før reformen. Samtidig har andelen unge som får lære plass økt fra 4 prosent av kullet før reformen til 16 prosent etter reformen. Fortsatt er det imidlertid innenfor enkelte fagområder et misforhold mellom tilgangen på læreplasser og elevenes valg av grunnkurs og videregående kurs, og totalt sett er det ikke et tilstrekkelig antall læreplasser.

Antall grunnkurs er redusert fra over 100 til 13, og hele tilbudsstrukturen er blitt forenklet og mer oversiktlig. Det er etablert sammenhengende utdanningsløp ut over grunnkursnivå slik at alle kan få tilbud om et utdanningsløp som fører til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller dokumentert delkompetanse.

Hovedmodellen for fagopplæring i arbeidslivet med to år i skole og to år i bedrift synes å fungere bra, men fylkeskommunene oppfordres av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet til å utnytte enda bedre de muligheter for fleksibilitet som ligger innenfor dagens rammer når det gjelder veksling mellom teori og praksis, og veksling mellom skole og bedrift.

Fylkeskommunene har etter Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets vurdering fulgt opp rettsbestemmelsene for ungdom på en god måte. Både den individuelle retten til tre års videregående opplæring, retten til

inntak på ett av tre grunnkurs, muligheten til mer enn tre års opplæring og rett til inntak på prioritert grunnkurs etter sakkyndig vurdering har etter departementets oppfatning i det alt vesentlige fungert etter intensjonene.

Både antall voksne søkere og antall voksne elever i fylkeskommunal videregående opplæring har imidlertid gått ned etter innføringen av Reform 94. En del av nedgangen i antallet voksne søkere til fylkeskommunal videregående opplæring skyldes trolig at voksne har fått en dårligere konkurransesituasjon i forhold til yngre søkere. En annen årsak til nedgangen kan være den bedre situasjonen på arbeidsmarkedet i perioden. Parallelt med nedgangen i voksne søkere og elever i fylkeskommunal videregående opplæring har imidlertid det alternative opplæringsmarkedet på videregående nivå registrert en økning i deltakelsen. Forskning har pekt på manglende fleksibilitet i fylkeskommunenes tilbud som en årsak til at antall voksne søkere er redusert. Videre er det vist til at selv om voksne blir tatt inn på ønsket grunnkurs, er de ikke sikret å komme videre i sitt utdanningsløp. Betydningen av trygghet for å kunne fullføre et påbegynt opplæringsløp understrekes av forskerne som en viktig motivasjonsfaktor for voksne når det gjelder å ta videregående opplæring. I følge Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet er det i dag betydelige variasjoner mellom fylkeskommunene når det gjelder å gi voksne tilbud om et sammenhengende opplæringsløp. Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt (Engesbak, Tønseth og Finbak, 1999), som har hatt i oppdrag å undersøke hvilke konsekvenser reformen har hatt for voksne, mener det fylkeskommunale tilbudet er lite tilrettelagt for voksne.

Elever og lærlinger skal få videregående opplæring av høy kvalitet tilpasset den enkeltes evner og forutsetninger

Etter Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets vurdering er det meget vanskelig å sammenligne faglig nivå før og etter reformen, både fordi det har vært en radikal omlegging både av struktur og innhold, og fordi det mangler sammenlignbare data før og etter reformen i de fleste fag. Men med bakgrunn i karakterstatistikk fra standpunkt karakterer, eksamen og fag- og svenneprøver, ser det i følge departementet ut til at de faglige resultatene er minst like gode som før reformen. Når det gjelder de sentralt gitte og sensurerte prøvene, er karakterene gjennomgående noe bedre. For matematikk og naturfag er det ikke signifikante forskjeller før og etter, og Norge ligger høyt i internasjonal sammenheng når det gjelder generelle realfagkunnskaper i videregående opplæring (jf. TIMSS undersøkelsen).

Både den forskningsbaserte evalueringen og andre tilbakemeldinger til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet viser imidlertid at det er langt igjen før målene om elev- og lærlingdeltaking, tilpasset undervisning og god rådgivning og yrkesveiledning er nådd.

Stortinget ønsket en tettere kobling mellom fagopplæringen i bedrift og skoleopplæringen. Omorganisering av de faglige rådsorganene, 2 + 2-modellen, en generell del av læreplanene for både bedrift og skole, et gjennomgående læreplanverk fra grunnkurs til avlagt fag- og svennebrev, en felles opplæringslov, felles drøftingsfora og tettere administrativt samvirke i fylkeskommunene, har etter Kirke-, utdannings- og forskningsdepartement-

ets vurdering bidratt til en positiv utvikling i tråd med Stortingets forutsetninger.

Det er utviklet et læreplanverk med en felles generell del, sammenhengende læreplaner fra skole til bedrift og en omfattende moduloppbygging. Generelt sett synes læreplanverket å fungere etter intensjonen, men i det mer langsiktige revisjonsarbeidet må omfang, detaljeringsnivå, moduloppdeling og konsistens vurderes nærmere mener departementet.

Det er etablert en oppfølgingstjeneste i alle fylker. Oppfølgingstjenesten samarbeider med andre statlige, kommunale og fylkeskommunale instanser, og har god oversikt over målgruppen. Erfaringene så langt er at oppfølgingstjenesten er viktig og nødvendig og fungerer jevnt over godt, men i følge Forskningsstiftelsen Fafos (Grøgaard, Midtsundstad og Egge, 1999) evaluering av oppfølgingstjenesten er det store variasjoner i fylkenes evne til å formidle ungdom til tiltak. Gjennom tilstandsrapporter uttrykkes det bekymring for det tverretatlige samarbeidet om tilbudene til oppfølgingstjenestens målgruppe.

Ressursbruk – kostnadseffektivitet

Det foreligger flere empiriske analyser av fylkeskommunenes ressursbruk innenfor videregående opplæring. I det følgende diskuteres tre av disse, Falch og Rattsø (1995), Toresen (1994) og Bonesrønning og Rattsø (1994). I tillegg har man i NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner* beregnet enhetskostnaden i videregående opplæring og analysert forskjellene både mellom fylkeskommuner og mellom studieretninger.

Falch og Rattsø har analysert ressursbruken i videregående opplæring i perioden 1977 til 1990. Analysen tok utgangspunkt i en dekomponering av driftsutgifter pr. innbygger 16-18 år i følgende fire komponenter: Antall lærere pr. elev, lønnskostnader pr. lærer, driftsutgifter pr. elev eksklusiv lønn og antall elever pr. innbygger 16-18 år.

Lærerlønninger fastsettes i forhandlinger mellom staten og lærerorganisasjonene, og er derfor utenfor fylkeskommunenes kontroll. Falch og Rattsø la i sin analyse til grunn at fylkeskommunene kan påvirke de tre andre komponentene. Dette kan være en rimelig antakelse for den perioden som forskerne analyserte, men gir ikke et riktig bilde av dagens situasjon hvor fylkeskommunenes muligheter for å påvirke antall elever pr. innbygger 16-18 år er meget sterkt begrenset gjennom den individuelle rettighetsfestingen i Reform 94. Lærerintensiteten og øvrige driftsutgifter pr. elev påvirkes indirekte av fordelingen av elevplasser mellom ulike studieretninger og lokalisering av skoler. Det er færre elever pr. klasse i de yrkesfaglige studieretningene enn i de allmennfaglige. Dette betyr at økt satsing på yrkesfag vil øke antall lærere pr. elev. En mer desentralisert skolestruktur vil både påvirke lærerintensiteten og øvrige driftsutgifter pr. elev. Videre vil øvrige driftsutgifter pr. elev øke, bl.a. fordi utgiftene til skoleadministrasjon vil bli høyere.

I årene 1977-1990 var det en betydelig utbygging av tilbudet innenfor videregående opplæring. Antall elever i videregående opplæring som andel av befolkningen 16-18 år, økte fra 50 prosent i 1977 til nærmere 80 prosent i 1990. Veksten i antall elevplasser var kraftigst i de yrkesfaglige studieretningene, noe som indirekte ga en økning i lærerintensiteten. I gjennomsnitt ble antall

elever pr. lærer redusert fra 12 i 1977 til ni i 1990. Målt i faste priser var gjennomsnittlig driftsutgift pr. elev eksklusiv lønn relativt stabil i analyseperioden, samtidig som variasjonene mellom fylkeskommunene ble betydelig redusert.

De empiriske analysene viste at fylkeskommunenes inntekter hadde stor betydning for ressursinnsatsen til videregående opplæring. Økte inntekter ga seg utslag i flere elevplasser, økt lærerintensitet og økte driftsutgifter pr. elev eksklusiv lønn. Befolkningens alderssammensetning hadde også betydning, og da først og fremst for antall elevplasser. Fylkeskommunene økte antall elevplasser når antall innbyggere i aldersgruppen 16-18 år økte, men økningen i antall elevplasser var relativt mindre enn økningen i antall 16-18 åringer. Som tidligere nevnt er imidlertid fylkeskommunenes muligheter til å påvirke antall elevplasser nå sterkt begrenset.

Forfatterne analyserte også betydningen av ulike aspekter ved det politiske beslutningssystemet. En av hypotesene var at kommunepolitikere øver press på fylkeskommunen for å etablere videregående skoler i deres kommuner. Dersom kommunepolitikere øver et slikt press på fylkeskommunen og til en viss grad får gjennomslag, skulle en forvente en desentralisert skolestruktur i fylker med mange kommuner. Forfatterne testet denne hypotesen ved å analysere betydningen av gjennomsnittlig antall innbyggere pr. kommune i fylket. Resultatet pekte i retning av at mange kommuner pr. fylke bidrar til et høyt antall elevplasser, høy lærerintensitet og høye driftsutgifter pr. elev eksklusiv lønn. Dette resultatet er forenlig med forfatternes hypotese. Det er en mulig innvending at gjennomsnittlig kommunestørrelse til dels fanger opp betydningen av bosettingsmønsteret. Forfatterne kontrollerte imidlertid for forskjeller i bosettingsmønster, men fant ikke at det hadde en selvstendig effekt på ressursbruken i videregående skole.

Toresen gir en bred gjennomgang av fylkeskommunenes faktiske ressursbruk i videregående opplæring i skoleåret 1992-93. Formålet med prosjektet var å analysere faktiske utgifter og årsaker til utgiftsforskjeller, forholdet mellom utgiftsbehov og faktiske utgifter, og utgiftsbehov og Reform 94. Analysen søkte å tallfeste betydningen av forhold som antas å skape ufrivillige forskjeller i utgiftsbehov. Undersøkelsen viste at utgiftene øker når andelen yrkesfaglige plasser øker, når omfanget av spesialundervisning og voksenopplæring øker, når fylkeskommunenes inntekter øker og når den gjennomsnittlige skolestørrelsen reduseres, og at det først og fremst er inntektsforskjeller som skaper utgiftsforskjeller. Fra flere hold er det imidlertid reist kritikk mot analysen fordi Toresen i stor grad har benyttet forklaringsvariable som fylkeskommunene på det tidspunkt hvor undersøkelsen ble gjennomført, selv kunne påvirke. På den bakgrunn konkluderte bl.a. Rattsø-utvalget i NOU 1996:1 med at analysen gir liten informasjon om objektive forskjeller i utgiftsbehov.

Bonesrønning og Rattsø har i sin studie analysert sammenhengen mellom ressursbruk og elevresultater i den videregående skole i et opplegg som rangerer skolene etter effektivitet. Forfatterne tar utgangspunkt i at det norske skolesystemet er svært sentralisert både med hensyn til faglig innhold og finansiering, og at like muligheter og standardisert undervisning er viktige kjennetegn. I studien undersøker de om videregående skoler underlagt en slik likhetspolitikk, faktisk produserer det ønskede utfall, og om elevresultatene er

koblet til ressursbruken i skolen. Datamaterialet for studien omfatter samtlige videregående skoler med allmennfaglig studieretning i de to fylkene Sør-Trøndelag og Nordland. Studien viste at variasjonen i elevresultatene ikke er positivt korrelert med variasjoner i ressursbruken. Det betyr at det er liten eller ingen sammenheng mellom skolens ressursbruk og elevenes resultater. Ut fra dette konkluderer forfatterne med at det er store effektivitetsforskjeller mellom de videregående skolene. Effektivitetspotensialet er beregnet til ca. 25 prosent. Studien til Bonesrønning og Rattsø er gjennomgått og evaluert i Askildsen, Brekke, Før Sund og Kalhagen (1999). De påpeker i sin evaluering noen svakheter ved data og metode som har betydning for resultatet av analysen, men deres hovedinntrykk er at Bonesrønning og Rattsøs studie er godt gjennomført.

I NOU 1996:1 har man beregnet enhetskostnader i videregående opplæring og analysert forskjeller både mellom fylkeskommuner og mellom studieretninger. Ut fra visse forutsetninger ble driftskostnadene pr. elev i 1994 beregnet til henholdsvis kroner 42 686 på allmennfag og kroner 71 245 på yrkesfag²⁹. Utvalget så på hvordan enhetskostnadene varierte mellom fylkeskommunene, og fant betydelige variasjoner både på allmennfag og yrkesfag. Det fylket som hadde høyest enhetskostnad på allmennfaglig studieretning hadde ca. 25 prosent høyere utgifter enn fylket som hadde laveste kostnad. Innen yrkesfagene var forskjellen enda større. Enhetskostnaden i fylket som hadde høyest enhetskostnad var 50 prosent høyere enn i fylket med lavest kostnad.

I NOU 1996:1 ble det foretatt flere analyser for å avdekke årsakene til at enhetskostnadene varierte mellom fylkeskommunene. Det ble benyttet regresjonsanalyse for å studere hvordan bosettingsmønster, elevtall og fylkeskommunalt inntektsnivå påvirket enhetskostnadene i videregående opplæring. Analysene dokumenterte at frie inntekter hadde en systematisk effekt på enhetskostnadene i videregående opplæring. Fylkeskommuner med høye frie inntekter hadde høye driftsutgifter pr. elev både på allmennfag og yrkesfag. Disse resultatene er i overensstemmelse med funnene i Falch og Rattsø (1995). Antall elever synes ikke å ha noen betydning for enhetskostnadene og analysen kunne ikke dokumentere noen systematisk sammenheng mellom enhetskostnader i videregående opplæring og bosettingsmønster.

Utvalgets vurdering

Etter utvalgets vurdering viser St.meld. nr. 32 (1998-99) og de evalueringer av Reform 94 som ligger bak denne, at fylkeskommunene har vist god evne til å gjennomføre Reform 94. Det betyr imidlertid ikke at det ikke på en del områder gjenstår noe før målene for reformen er nådd. Den forskningsbaserte evalueringen viser at det er langt igjen før målene om elev- og lærlingdeltaking, tilpasset undervisning og god rådgivning og yrkesveiledning er nådd. Videregående opplæring er f.eks. ikke tilstrekkelig tilrettelagt for oppfølgingstjenestens målgruppe. Tilstandsvurderingene for oppfølgingstjenesten viser også at det er behov for å styrke det tverretatlige samarbeidet om denne

29. For 1996 har Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet beregnet driftskostnaden pr. elev til henholdsvis kroner 52 000 i allmennfag og kroner 78 000 i yrkesfag. Driftskostnadene er beregnet på grunnlag av fylkeskommunale regnskapstall for 1996 fra Statistisk sentralbyrå.

målgruppen. Evalueringene viser at rettighetsbestemmelsene i all hovedsak har fungert bra. Tilbudet til voksne bør imidlertid forbedres. I følge undersøkelsen fra Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt er den fylkeskommunale opplæringen for lite tilrettelagt for voksne, og det er store variasjoner mellom fylkeskommunene når det gjelder å gi voksne tilbud om sammenhengende opplæringsløpet.

Hele 80 prosent av brukerne av videregående opplæring er meget eller noe fornøyd med det tilbudet de får fra fylkeskommunen. Målt ut fra brukertilfredshet mener utvalget på den bakgrunn at det er grunnlag for å si at kvaliteten på den videregående opplæringen er god. Samtidig er utvalget oppmerksom på at det ikke nødvendigvis er en direkte sammenheng mellom høy grad av brukertilfredshet og gode resultater av opplæringen. Utvalget er også oppmerksom på de klare begrensningene som ligger i brukerundersøkelser, bl.a. som følge av at brukervurderingene er subjektive. Brukerundersøkelser gir ikke informasjon om premissene for innbyggernes vurdering av tjenestetilbudet.

Undersøkelsene av fylkeskommunenes ressursbruk innenfor videregående opplæring viser at det til dels er betydelige variasjoner mellom fylkeskommunene i enhetskostnadene pr. elev, som ikke lar seg forklare av objektive utgiftsvariable. Studien til Bonesrønning og Rattsø kan også indikere, med deres definisjon av produksjonsmål for opplæring, at det innenfor allmennfaglig studieretning er liten eller ingen sammenheng mellom skolens ressursbruk og elevenes resultater. Dette kan tyde på at det er et effektiviseringspotensiale innenfor videregående opplæring - i alle fall i noen av fylkeskommunene. Som følge av at det er svært vanskelig å måle omfanget og verdien av produksjonen innenfor videregående opplæring, er det imidlertid vanskelig å vurdere i hvilken grad høy ressursinnsats pr. elev skyldes lav kostnadseffektivitet og i hvilken grad det skyldes høy kvalitet på tjenestene som tilbys. Videre må man innenfor utdanningssektoren være oppmerksom på at fylkeskommunenes handlingsrom for å igangsette effektiviseringstiltak kan begrenses av det omfattende avtaleverket som er inngått mellom staten sentralt og lærerorganisasjonene. Det er også grunn til å påpeke de motsetningsforhold som kan ligge mellom hensynet til kostnadseffektivitet og hensynet til å bygge opp robuste fagmiljøer, som kan tilsi større og færre videregående skoler, og hensynet til å gi innbyggerne et tilbud om videregående opplæring i nærheten av der de bor. Fylkeskommunene må i sin vurdering av skolestrukturen i fylket gjøre en avveining mellom disse hensynene.

Selv om det på bakgrunn av foreliggende materiale ikke er mulig å trekke en entydig konklusjon om hvor dyktige fylkeskommunene er til å produsere opplæringstjenester effektivt og med høy kvalitet, mener utvalget at det totalt sett må være grunn til å si at fylkeskommunene har løst sine oppgaver innenfor dette området på en god måte.

8.5 Fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør

8.5.1 Innledning

Ved siden av å være tjenesteprodusent og demokratisk arena har fylkeskommunen en viktig regionalpolitisk rolle. Fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør for regionen og bindeledd på tvers av styringsnivåene følger av plan- og bygningsloven. Fylkeskommunen skal gjennom fylkesplanen ha det politiske ansvaret for hele bredden i det regionale samordnings- og utviklingsarbeidet. Utviklingsarbeidet skal i prinsippet dekke alle næringer og sektorer av betydning for samfunnsutviklingen i fylket.

”Regionalpolitikk på fylkesnivå er å fremme fylket som samfunn i høve til internasjonale, nasjonale og regionale nivå gjennom aktive initiativ og gjennom samarbeid med andre. Det er også å sørge for at alle delene av fylket har ein god situasjon og ei rimeleg utvikling – at samfunnet trivst og blomstrar.” (Amdam 1999)

Utvalget vil i dette avsnittet først drøfte hva som legges i begrepet regionalpolitikk og hvilke roller og oppgaver fylkeskommunen har som regionalpolitisk aktør. Deretter vil en drøfte hvordan fylkeskommunen har lykket som regionalpolitisk aktør, og hva som kan forklare oppgaveutførelsen.

8.5.2 Regionalpolitikk og fylkeskommunens rolle

Det er vanskelig å gi en entydig definisjon av begrepet ”regionalpolitikk” og fylkeskommunens regionalpolitiske rolle, men særlig fire aspekter kan fremheves (med utgangspunkt i Bukve 1998).

<p>1) Regional planlegging Regionalpolitikk som planlegging og samordning</p>	<p>2) Regionalpolitikk som regionale aktørers produkt Regionalpolitikk som regional handlingsevne og utviklingskraft</p>
<p>3) Regionalpolitikk som geografisk fordelingspolitikk Regionalpolitikk som tiltak og virkemiddel for geografisk utjevning</p>	<p>4) Regionalpolitikk som biprodukt Regionalpolitikk som geografiske konsekvenser av offentlig sektorpolitikk</p>

Figur 8.12 Fire aspekter ved regionalpolitikken som politikkområde

I rute 1 og 2 i figur 8.12 ses regionalpolitikk i et nedenfra-opp perspektiv. Regionalpolitikken handler her om å utvikle regional handlingskapasitet – om en regionalpolitikk for en regional politikk. I rute 1 er den regionale planleggingen etter plan- og bygningsloven verktøyet for å samordne mellom sektorer og nivåer for å realisere regionale målsettinger. Også i rute 2 dreier regionalpolitikken seg om å styrke de regionale aktørenes evne til utvikling og selvhevdning – om å gi ansvar og handlingsrom til regionale aktører. Det dreier seg om fylkeskommunenes egendefinerte regionale politikk, og om fylkeskommunenes egeninnsats for å styrke det regionale utviklingsarbeidet i bredt perspektiv. Regionens utvikling reflekteres både av hvordan hver enkelt

fylkeskommune utnytter sitt handlingsrom, og hvordan regionalpolitisk utviklingsarbeid prioriteres innenfor rammen av plan- og bygningsloven, ulike programmer for regional utvikling og i relasjon til sektorpolitikken.

I rute 3 og 4 i figur 8.12 ses regionalpolitikken mer i et ovenfra-ned perspektiv. Regionalpolitikken er resultat av statlig politikk og hjelpetiltak. I rute 3 forstås regionalpolitikk som områderettede eller funksjonelle tiltak som har regional utjevning og/eller utvikling som mål. Den tradisjonelle distrikts(regional)politikken med statlig støtte til næringsutvikling eller infrastrukturbygging med fylkeskommunen som forvalter, hører hjemme i denne ruten. I rute 4 er regionalpolitikk definert i aller videste forstand – som konsekvensene av nasjonal politikk enten den er del av den direkte regionalpolitikken eller ikke. Fra en slik synsvinkel kan regionalpolitikken oppfattes som et biprodukt av politikken i en rekke sektorer. Nedbyggingen av forsvaret og posttjenestene kan være eksempel på offentlig sektorpolitikk som har konsekvenser for regionene. Fylkeskommunen har i dette ovenfra-ned perspektivet ingen definert rolle, og utvalget velger ikke å forfølge perspektivet videre. Imidlertid drøftes enkeltsektorenes betydning for regional utvikling nærmere i lys av både rute 1 om regional planlegging og rute 2 om regionalpolitikk som regionale aktørers produkt.

Med unntak av rute 3, må de ovennevnte aspektene ved regionalpolitikken ses på som bred regionalpolitikk, der den regionalpolitiske effekten av innsatsen innenfor flere sektorområder ses i sammenheng. Fylkeskommunens planleggings-, samordnings- og utviklingsarbeid skal se ulike sektorer i regionen i sammenheng for best mulig regional utvikling. Rute 3 representerer den tradisjonelle direkte nærings- og distriktspolitikken for regional utvikling, som ofte omtales som den smale regionalpolitikken.

I resten av avsnittet drøftes og evalueres erfaringene med hvordan fylkeskommunen har lyktes som regionalpolitisk aktør, og hva som kan forklare fylkeskommunenes oppgaveutførelse i lys av de tre første aspektene ved regionalpolitikken som er nevnt over:

1. Regional planlegging
2. Regionalpolitikk som regionale aktørers produkt
3. Regionalpolitikk som geografisk fordelingspolitikk

8.5.3 Regional planlegging

Fylkeskommunen er etter plan- og bygningsloven ansvarlig for fylkesplanleggingen i fylket. Fylkeskommunen skal sørge for at det innen fylkets område utføres en løpende fylkesplanlegging som skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket. Fylkesplanen skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket, jf. plan- og bygningsloven § 19.

Med begrepet samordning menes her at ulike instanser setter ulike interesser opp mot hverandre, og at det skjer en avveining av motstridende interesser. Fylkesplanen samordner når det skjer en avveining av motstridende interesser i løpet av fylkesplanprosessen og i selve planen (Falleth og Johnsen 1996a).

Fylkeskommunen har plikt til å utarbeide fylkesplan og utføre en løpende fylkesplanlegging. Sammen med fylkeskommunen, skal kommunene og statsetatene i fylket gjennom arbeidet med fylkesplanen utvikle et regionalt forankret handlingsprogram. Fylkesplanen er fireårig og skal inneholde politiske mål og strategier for fylket og retninger for sektorenes planlegging. Fylkesplanen godkjennes ved kongelig resolusjon.

I plan- og bygningsloven § 19 heter det også at det kan utarbeides fylkesplan for bestemte virksomhetsområder eller grupper av tiltak fylkesplanleggingen omfatter og for deler av fylket. Slike fylkesdelplaner kan inngå i fylkesplanen, eller de kan fungere som underlag eller vedlegg til denne. Det kan utarbeides utdypende fylkesdelplaner knyttet til bestemte virksomhetsområder eller sektorer, geografiske områder av fylket eller til ulike temaer, dvs. planlegging som går på tvers av både sektorer og områder uten å være like helhetlig som selve fylkesplanen.

8.5.3.1 Evalueringer

På oppdrag av Miljøverndepartementet har Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) evaluert fylkesplanene 1996-1999 (Falleth og Johnsen 1996a). Evalueringen tar utgangspunkt i to hovedproblemstillinger: Hvordan er nasjonale mål fulgt opp i fylkesplanene? Hvordan er fylkesplanprosessene organisert? Den siste problemstillingen reiser også spørsmålet om fylkesplanens samordningsfunksjon for offentlige instanser i fylket og sektorer i fylkeskommunen.

En hovedkonklusjon er at fylkesplanene har fulgt opp de nasjonale målene slik de er presentert i bl.a. Miljøverndepartementets rundskriv forut for planperioden (Miljøverndepartementet 1994). Hovedinntrykket er at fylkesplanene omhandler de samme temaene, har de samme perspektivene og henviser til de samme nasjonale målene. I følge forfatterne er det vanskelig å se at fylkesplanene har klare regionale profiler. Det er føringene i stortingsmeldinger og temaene i planrundskrivet som i følge rapporten forklarer denne likheten mellom fylkesplanene.

Når det gjelder spørsmålet om fylkesplanens samordningsfunksjon oppsummerer evalueringen med at fylkesplanen ikke fungerer etter intensjonene i plan- og bygningsloven. Fylkesplanprosessene er i liten grad arena for politiske prioriteringer og fungerer i liten grad som et internt fylkeskommunalt styringsmiddel for de fylkeskommunale sektorene. Dette gjelder særlig overfor de tjenesteytende virksomhetene. Fylkesplanen synes også i liten grad å fungere som et regionalt samordnende styringsvirkemiddel i forhold til regional stat og kommunene. Fylkesplanene tar ikke opp de store regionale konfliktene i fylket.

I følge rapporten samstemmer disse funnene med tidligere evalueringer av fylkesplaner. Imidlertid kan det se ut til at fylkesplanarbeidet i større grad enn tidligere har fått en funksjon som arena for informasjonsutveksling og kontaktskaping mellom de som deltar i fylkesplanprosessen. Etter vurderingene i rapporten kan det oppfattes som et skritt på veien mot bedre samordning.

Også tidligere evalueringer av fylkeskommunen og fylkesplanleggingen er kritiske til fylkesplanleggingens reelle funksjon og forholdet mellom ambis-

joner og realiteter (Vabo 1995). Noen sentrale betraktninger omkring studier av fylkesplaner blir oppsummert slik:

- ”Fylkesplanens vekt på informasjon og ikke på styring var i liten grad endret. Tvert i mot var dette trekket snarere forsterket eller videreutviklet. Men en søkte å få fram og presentere en felles politikk som skulle virke samlende for fylket. Samtidig var det helt klart at det ble lagt vekt på å skape konsensus, ikke på å løse konflikter.
- Aktuelle politiske saker/dilemmaer i fylkene ble i liten grad berørt, og langt mindre avklart, gjennom fylkesplanprosessene.
- Fylkesplanleggingen hadde i liten grad fungert som en arena for avveining mellom ulike samfunnssyn.
- Problemet var ikke lenger at det var for liten politisk deltakelse i fylkesplanleggingen. Flere fylkesplanprosesser vitnet om stort engasjement – fra alle involverte parter på så vel politisk som administrativt hold. Men fylkesplanen var primært et planleggerinitiativ og –produkt. Entusiasmen begrenset seg til de som deltok i prosessen. Ingen andre synes å tillegge fylkesplanene nevneverdig betydning, enten det gjaldt sektordepartement, kommuner eller fylkeskommunale og statlige sektororgan på regionalt nivå.”

Det påpekes at fylkesdelplanene ofte er ment å skulle ivareta konkretiseringen i etterkant av selve fylkesplanen. En evaluering av fylkesdelplanene som behandler arealbruk, viser en stor grad av konkretisering i fylkeskommunenes planleggingsvirksomhet (Saglie og Tombre 1994 i Vabo 1995). Det er areal- og transportmessige forhold som oftest behandles som formelle fylkesdelplaner (Falleth og Johnsen 1996a). Saglie og Tombre gjennomgikk elleve fylkesdelplaner som langt på vei fylte forventningene om at de skulle være så konkrete at de kunne fungere som styringsinstrument.

Manglende politisk fokus på fylkesplanarbeidet har vært påpekt som et problem også i de tidlige studiene av fylkesplanleggingen. F.eks. refererer Hovik (Hovik 1986 i Vabo 1995) til studier av de første fylkesplanrundene som viste at politikerne overlot planarbeidet til administrasjonen. Stava (Stava 1983 og 1985 i Vabo 1995) peker særlig på at planene var for sektororienterte og at det var manglende politisk styring med planleggingen. Premissene ble i stor grad lagt i den tidlige fasen av planleggingen og da var det fagfolkene som dominerte. Politikerne kom først inn i siste fase (Bukve 1998). Det generelle inntrykket også etter evalueringen av prosessene knyttet til fylkesplanene 1992-95 er at alle parter, også fylkespolitikere, deltok i planprosessen, men på et minimumsnivå.

Regional planlegging og samordning er særlig viktig, men møter også spesielle utfordringer i befolkningstette pressområder. Dette skyldes særlig begrensningene i areal og transportkapasitet, som igjen har stor betydning for nærings- og boligutbyggingen. Problematikken knyttet til regional planlegging og samordning i pressområdene er særlig tydelig i hovedstadsregionen, hvor kommune- og fylkesgrensene går på tvers av en felles bolig-, arbeids-, transport- og tjenesteregion. I NOU 1997:12 *Grenser til besvær - lokaldemokrati og forvaltning i hovedstadsområdet* (Hovedstadsutvalget), konkluderer

Hovedstadsutvalget med at det innen flere regionale oppgaver er potensiale for forbedringer. De tydeligste forbedringsmulighetene er knyttet til bl.a. arealdisponering, utbyggingspolitikk og en samordnet areal- og transportpolitikk. Hovedstadsutvalget slår fast at det er av betydning å få til en bedre og mer effektiv regional samordning av de sektoriserede statlige utbyggings- og verneinteressene, og å kunne få til en bedre samordning over kommunegrensene i Oslo- og Akershusområdet. Til grunn for Hovedstadsutvalgets vurderinger ligger bl.a. en studie som Norsk institutt for by- og regionforskning gjorde på oppdrag for utvalget (Falleth og Johnsen 1996b). Et funn i undersøkelsen er at fylkesplanen har liten betydning for kommunenes arealpolitikk i hovedstadsområdet. Regionale statsetater og fylkesmannen legger i følge Norsk institutt for by- og regionforskning flere føringer på kommunene enn fylkeskommunen.

Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund har sammen igangsatt prosjektet "Kommunene og fylkesplanleggingen" for å klargjøre kommunenes interesser, muligheter og medvirkning i fylkesplanleggingen (Kommunenes Sentralforbund 2000). Bakgrunnen for prosjektet var bl.a. erkjennelsen av at uten en god medvirkning fra kommunene, og sammenheng med den kommunal planleggingen, vil fylkesplanleggingen ikke oppfylle sin samordningsfunksjon. Prosjektet har vært drevet som et praktisk forsøks- og utviklingsarbeid i fem fylker. I rapporten oppsummeres bl.a. følgende forhold av betydning for alle fylkeskommuner og kommuner i fylkesplanprosessene:

- kontinuerlig kontakt og tillit mellom fylkeskommunen og kommunene
- kommunale regionråd som viktig samarbeidsarena for kommunene og bidragsyter i fylkesplanprosessene
- kommunalt eierskap til fylkesplanprosessene
- tilrettelegging for medvirkning fra andre aktører og spesielle målgrupper
- sammenheng mellom plan og konkrete virkemidler i fylkesplanen
- prosesskompetanse i kommuner og fylkeskommuner

Videre oppsummeres det at det bør utvikles et enklere plansystem og en bedre sammenheng mellom kommunene og fylkesnivået med en klar ansvars- og oppgavefordeling. Det kan innebære en bedre koordinering av kommune- og fylkesplan, samtidig som den kommunale planlegging vil variere i form og innhold etter situasjonen i den enkelte kommune.

Avslutningsvis oppsummerer prosjektet bl.a. med at kommune- og fylkesplanleggingen bør videreutvikles. Målet bør være et enklere plansystem og bedre sammenheng mellom kommune- og fylkesplanleggingen.

8.5.3.2 Mulige forklaringer

Hvorfor fungerer ikke fylkesplanleggingen og fylkesplanene etter hovedintensjonene i plan- og bygningsloven?

En mulig forklaring på fylkesplanens uklare styringsfunksjon er at de ulike sektorene har varierende behov og muligheter for å styre sin virksomhet. Særlovgivning, statlige bindinger og nasjonale sektorplaner (f.eks. helse eller verneplaner) begrenser en rekke sektorers handlingsrom. Dette gjelder særlig de store tjenesteytende sektorene i fylkeskommunen og statlig region-

alforvaltning. For det andre kan det sies å være få, og til dels uklare, virkemidler knyttet til fylkesplanen. Iverksetting av fylkesplanen forutsetter at etatene og kommunene selv legger fylkesplanen til grunn for sin virksomhet, og fylkeskommunen har i liten grad sanksjonsmuligheter dersom dette ikke gjøres. Spissformulert er realiteten altså at fylkesplanen får liten betydning for fylkeskommunal virksomhet, som på svært mange områder overstyres av sektorlovgivning, nasjonale plankrav og økonomiske ordninger. I forhold til kommunal og statlig planlegging blir fylkesplanens retningsgivende karakter oppfattet som om fylkesplanen ikke har nevneverdig betydning.

Det uttrykkes behov for tydeligere bindinger mellom godkjent plan og de berørte organ i stat, fylkeskommune og kommune. NIBRs rapport fra 1996 (Falleth og Johnsen 1996a) understreker imidlertid svakheten ved at det bare er pekt på strukturelle faktorer som kan forklare fylkesplanens manglende samordningsfunksjon. For å gi et mer helhetlig bilde burde også et makt- og innflytelsesperspektiv vært trukket inn, fordi motstanden mot samordning kan oppfattes som motstand mot myndighetsinnskrenkning, handlefrihet og faglig hegemoni. Dette gjelder både fylkesplanen i forholdet til sektorer innad i fylkeskommunen og regional stat, men ikke minst i forhold til kommunene som tradisjonelt har vært skeptiske til fylkesplanleggingen. Til nå har ikke dette i særlig grad vært gjort i evalueringene av fylkesplanleggingen.

Kommunenes Sentralforbund har gjentatte ganger påpekt manglende samsvar mellom intensjoner og realiteter i fylkesplanleggingen. I et fagnotat fra KS påpeker Lundevall (1998) bl.a. at:

- Overkommunespøkelset holder fylkeskommunen tilbake. Fylkeskommunen har i møte med kommunene ikke helt våget å være fylkeskommune. Den minimale fylkeskommunale bruken av innsigelsesinstrumentet er det klareste tegnet på det.
- Under presset av tjenesteytingsoppgavene har ikke fylkeskommunene helt prioritert fylkesplanleggingen som regionalpolitisk redskap. Har orienteringen om velferdsstatsoppgavene ført til at den regionalpolitiske kulturen har blitt for svak? En fullt ut troverdig oppfølging krever større fylkespolitisk fokus på oppgaven, men også et vesentlig større administrativt apparat.

8.5.3.3 Regjeringen om fylkesplanleggingen

Målet for fylkesplanleggingen er ambisiøst, noe regjeringen understreker i St.meld. nr. 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk*. I meldingen heter det bl.a.:

”Siden fylkesplanleggingen også skal omfatte virksomhet som fylkeskommunen ikke har direkte styringsrett over, er fylkesplanleggingen en spesielt krevende planform som bl.a. setter store krav til politisk legitimitet. Det kan lett oppstå et gap mellom ambisjoner og resultater av planarbeidet”.

Også St.meld. nr. 31 (1996-97) *Om distrikts- og regionalpolitikken* problematiserer fylkesplanleggingen:

”Dei veike sidene (ved fylkesplanlegginga) knytter seg særleg til den manglande koplinga mellom mål og strategiar i fylkesplanen på den

eine sida, og oppfølginga gjennom konkret virkemiddelbruk på den andre sida”.

På bakgrunn av en felles erkjennelse av de store utfordringene fylkeskommunen møter i fylkesplanarbeidet har departementene, fylkeskommunene, fylkesmennene og Kommunenes Sentralforbund gjennom 1990-årene iverksatt flere utviklingsarbeider for å styrke fylkeskommunen som regionalpolitisk myndighet og vitalisere fylkesplanleggingen. Ett resultat av disse utviklingsarbeidene er rapporten *Sammen om fylkesplanleggingen* (Miljøverndepartementet 1996) som generelt understreker fylkesplanleggingens nytteverdi for både stat, fylkeskommuner og kommuner, samt behovet for aktivt samarbeid i alle faser av fylkesplanleggingen. Særlig understrekes betydningen av at regional stat er aktiv i fylkesplanarbeidet.

Tilsvarende understreker Miljøverndepartementet i rundskriv om arbeidet med fylkesplanene (Miljøverndepartementet 1998) behovet for å styrke fylkesplanleggingen slik at fylkeskommunene tar et større ansvar for den regionale utviklingen i samarbeid med kommuner, stat, næringsliv og private organisasjoner i fylket.

Regjeringen påpeker også de spesielle utfordringene knyttet til regional samordning og planlegging i pressområder. Miljøverndepartementet legger rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging til grunn ved vurdering av fylkes(del)planer og kommunale planer. Retningslinjene er særlig rettet inn mot problematikken i by- og tettstedsområdene. I St.meld. nr. 29 (1996-97) heter det bl.a. at dagens oppgavefordeling mellom stat, fylkeskommune og kommune medfører begrensninger i muligheten for å vurdere arealbruk og transportsystem i sammenheng i byområdene. For arealbruken har det vært spesielt vanskelig å få nedfelt forpliktende regionale løsninger på tvers av kommunegrensene, mens det innenfor transportsektoren har vært vanskelig å få til reelle avveininger mellom drift og investeringer.

Oppsummert viser dokumentene at:

- Fylkesplanleggingen er krevende og setter store krav til politisk legitimitet. Det kan lett oppstå gap mellom ambisjoner og resultater av planarbeidet.
- Det er manglende kobling mellom mål og strategier for fylkesplanene og oppfølgingen gjennom konkret virkemiddelbruk.
- Fylkeskommunenes arbeid med fylkesplanleggingen er viktig.
- Det er behov for å styrke fylkesplanleggingen.

8.5.4 Regionalpolitikk som regionale aktørers produkt

Regionalpolitikk som regionale aktørers produkt dreier seg om å styrke regionenes egen evne til utvikling og selvhevdning gjennom å gi ansvar og handlingsrom til regionale aktører. Ut fra en slik synsvinkel er den nasjonale målsettingen med regionalpolitikken å stimulere til regional utvikling gjennom de regionale aktørene, og først og fremst fylkeskommunen. En viktig faktor blir hvilke overordnede økonomiske, lov- og styringsmessige rammebetingelser staten legger for fylkeskommunenes aktivitet. For Kommunal- og regionaldepartementet har særlig to inspirasjonskilder stått sentralt i arbeidet med å vitalisere fylkeskommunenes initierende og utviklende rolle i regionalpoli-

tikken. Den ene kilden er frifylkeforsøkene, den andre er EUs måte å drive programarbeid på i tilknytning til strukturfondene (Bukve 1998).

En annen avgjørende faktor er fylkeskommunenes egeninnsats for å styrke det regionale utviklingsarbeidet. Regionens utvikling reflekteres både av hvordan hver enkelt fylkeskommune utnytter sitt handlingsrom, og hvordan regionalpolitisk utviklingsarbeid prioriteres innenfor rammen av plan- og bygningsloven, ulike programmer for regional utvikling og i relasjon til sektorpolitikken.

Nedenfor følger først en gjennomgang av statens politikk for en regional utvikling som tar utgangspunkt i de regionale aktørene. Deretter drøftes fylkeskommunenes egeninnsats og rolle som utviklingsaktør.

8.5.4.1 Statlige initierte utviklingsprogrammer

Frifylkeforsøkene

Forsøkene med frifylker ble satt i gang i 1986. Finnmark, Nordland, Nord-Trøndelag og Aust-Agder fikk status som frifylker. Frifylkene fikk hånd om statlige virkemidler gjennom regional- og arbeidsmarkedspolitikken, og det ble etablert et samarbeid mellom fylkeskommunen og landbruks-, fiskeri- og arbeidsmarkedsetaten i fylkene. Frifylkens frihet til å utnytte virkemidlene var avgrenset fordi de statlige regelverkene fortsatt skulle gjelde. Forsøksperioden gikk ut i 1991, men forsøkene i Nordland og Aust-Agder ble forlenget til utgangen av 1995.

Virkemiddelendringene i frifylkene var i praksis små, og det er ikke som virkemiddelforsøk frifylkeforsøkene har satt spor etter seg. Kjernen i forsøket var å få til en bedre utvikling i fylkene gjennom samordning av politikk og virkemidler på tvers av sektorer – en territoriell samordning av virkemiddelbruken (Amdam 1996, Bukve 1998). Amdam oppsummerer erfaringene fra frifylkeforsøkene i Nordland og Aust-Agder slik:

”Den kanskje største forbedringa er at frifylkepartane har utvikla ei sams planlegging som fungerer. Fylkesplanlegginga, og spesielt den strategiske næringsplanlegginga, fungerer betre i frifylka enn i samanlikningsfylka. Dei samarbeidane etatane er trekte med i planleggingsarbeidet på ein gjensidig forpliktande måte. Det er valt ut sams satsingsområde og handlingsprogram, strategiar, tiltak og finansiering er ordna i fellesskap”.

Amdam viser også til at etatssjefskollegiet fikk en viktig samordningsrolle i begge fylkene. Tilsvarende fikk også fylkesutvalgene en viktig strategisk rolle og en sentral politikktutformende rolle. Det ble utviklet en tett og god dialog og argumentasjon mellom politiske og administrative toppledere i fylkene og på tvers av fylkeskommunale og statlige etater. I følge Amdam kan en grunn til dette være at forsøksvilkårene gjorde det interessant og viktig å samarbeide for de sentrale aktørene. Det regionale samarbeidet ble også vesentlig utvidet i de to frifylkene. Forsøkene førte til mer permanente regionale organisasjoner. Også tette partnerskap mellom fylkeskommunen og statsetatene i frifylkene ble utviklet.

Regjeringen viser til Møreforsknings positive evalueringer av frifylkeforsøkene i Aust-Agder og Nordland i St.meld. nr. 31 (1996-97). Særlig viser regjeringen til at en har høstet lærdom når det gjelder å få til bedre samhandling mellom statlige og fylkeskommunale etater, men stortingsmeldingen konkluderer likevel med at erfaringene fra frifylkeforsøkene på kort sikt ikke ga grunnlag for store reformer i forvaltningen. Videre heter det at forsøkene var viktige for utviklingen av frivillig samarbeid og samhandling på fylkesnivå og for utvikling av partnerskap mellom offentlige og private aktører.

Regionale utviklingsprogram

Regjeringen understreker fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør i St.meld. nr. 31 (1996-97) *Om distrikts- og regionalpolitikken*. Meldingen viser til andre land i Europa der utviklingen går i retning av at regionnivået blir viktigere. Det vises også til EU hvor regionale myndigheter og representanter for nærings- og arbeidsliv i et område har stor innflytelse på mål og strategier for regional utvikling i et bredt perspektiv. Videre heter det:

”I ei vidare utvikling av norsk distrikts- og regionalpolitikk, der regionane spelar ein viktigare rolle i utforminga av mål og strategiar, er det framfor alt fylkesnivået som blir den naturlege eininga å satse på. Fylkeskommunane – saman med SND, fylkesmannen og andre regionale statsetatar – er dei sentrale aktørane på fylkesnivået.”

I samme stortingsmelding lanseres regionale utviklingsprogram (RUP). Programmene skal bidra til en målrettet og strategisk bruk av virkemidler på fylkesnivå og være tilpasset utfordringene i det enkelte fylket. Fylkeskommunen skal i utarbeidelsen av programmene samarbeide nært med regional stat, arbeids- og næringsliv. Gjennom RUP skal fylkeskommunene legge strategiske føringer på bruken av statlige direkte og indirekte næringsrettede virkemidler. Målet er å få til bedre kobling mellom plan (fylkesplan) og virkemidler, og bedre regional tilpasning i bruken av virkemidlene. Dette skal bidra til en regional utviklingspolitikk som i større grad enn i dag er basert på målene og prioriteringene i regionene. RUP skal også omfatte forslag til bruk av midler på statsbudsjettet til regionale samordningstiltak og er ledd i en bred distriktpolitisk strategi. Midlene skal benyttes til større regionale utviklingsprosjekter i samarbeid mellom fylkeskommunene, statsetatene på fylkesnivå, SND, næringslivet og/eller frivillige organisasjoner.

I forbindelse med den neste stortingsmeldingen om distrikts- og regionalpolitikken, har Kommunal- og regionaldepartementet igangsatt et arbeid for å evaluere erfaringene med RUP. Hovedproblemstillingen i evalueringen vil være å se nærmere på RUP i praksis i forhold til regjeringens målsettinger.

Til nå er det gjennomført enkelte undersøkelser om hvordan RUP fungerer og har utviklet seg. En konklusjon fra disse undersøkelsene er at næringslivet ikke fullt ut er tilfreds med gjennomføringen av strategiprosessen. Næringslivet opplever for svak koordinering til sektorområder som samferdsel og utdanning, for svake rutiner med hensyn til oppfølging av strategiene, og det gis uttrykk for at prosessene er for lite effektive. Årlige gjennomgang av de regionale utviklingsprogrammene har imidlertid vist en jevn

forbedring både når det gjelder fylkeskommunens rolle som strategisk utviklingsaktør og involveringen av regionale statsetater, men det er fortsatt mulig å forbedre gjennomføringsdelen (NUTEK/KRD 1999).

Nordlandsforskning har foretatt underveisevalueringer av de regionale utviklingsprogrammene (Sollund, Hollup og Mariussen 1997 og Gjertsen 1998). Evalueringene skulle bl.a. gi svar på om programorganiseringen har ført til bedre samsvar mellom planer og virkemiddelbruk. Resultatet av evalueringene viser at programkonsistensen generelt sett kunne vært bedre. Sammenhengen mellom problemforståelse og utforming av målsettinger og strategier fremkommer ikke alltid klart nok. Når det gjelder fylkeskommunens og andre aktørers ansvars- og tilknytningsforhold til prosjektene og sektorsamarbeid, påpeker Nordlandsforskning at dette var forhold som i større grad burde synliggjøres i de fleste fylkenes programmer. Videre heter det at de fleste RUPer knytter klare koblinger mellom regionalpolitisk tiltaksnivå og fylkeskommunalt planverk. Programmene har styrket sitt konkretiseringsnivå over tid. I følge Nordlandsforskning knytter utfordringen seg fremover til nasjonale sektorpolitiske føringer. Når det gjelder samarbeid, samordning og partnerskap mellom partene i RUP-arbeidet ser dette ut til å institusjonaliseres sterkere over tid. Det antydes at de tidligere frifylkene fortsatt har et forsprang i så måte. Samtidig slås det fast at:

” .. det åpenbart kan ligge en motsetning mellom ”autonome” statlige etater på fylkesnivå og fylkeskommunens strategiske rolle i RUP-sammenheng. RUP-prosessen oppgave er å fungere som lim i partnerskapet, og i så måte er det viktig at programmet fastlegger de ulike aktørenes ansvar for gjennomføringen av det. Vi ser altså en trend i retning av sterkere fokus på operasjonalisering og iverksetting av partnerskapstanken i de regionale utviklingsprogrammene, selv om det fortsatt er mye uutnyttet potensiale her” (Gjertsen 1998).

Interreg

Fra norsk side er det fylkeskommunene som har det operative ansvaret for EUs grenseregionale samarbeidsprogram Interreg. Norske fylkeskommuner deltar i 6 grenseoverskridende og to transnasjonale Interreg-programmer. Hvert program har egne målstrukturer samt egne sekretariater og beslutningsstrukturer. Det er opp til de enkelte regionene innenfor hvert programråde å prioritere prosjekter som er tilpasset lokale forhold innenfor rammen av overordnede målsettinger. Den norske deltakelsen i Interreg-samarbeidet er finansiert over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett og av fylkeskommunene selv.

Det er meningen at deltakelsen i Interreg skal bidra til å skape nye vilkår for regional utvikling i Norge. Deltakelsen skal også gi kunnskaper om EUs regionalpolitikk og hvordan denne implementeres i Norges naboland. Kommunal- og regionaldepartementet påpeker bl.a. at regionalpolitikken er et viktig politikkområde i EU, og måten denne politikken utvikler seg, har innvirkning på den regionalpolitiske tenkningen blant forskere, byråkrater og politikere også i Norge (St.prp. nr. 1 (1998-99) for Kommunal- og regionaldepartementet). Klare eksempler på dette er interessen for å se utviklingsinnsatser innen ulike sektorer i sammenheng i større programmer.

De regionale utviklingsprogrammene er en variant av denne modellen. Underveisevalueringer av Interreg-arbeidet er så langt positive. En viktig foreløpig konklusjon er at samtlige programmer bidrar til å etablere og videreutvikle eksisterende nettverk over grensene. En viktig konklusjon i en underveisrapport fra Norsk institutt for by- og regionforskning (Mønnesland, Lande Andersen, Moen og Westland 1998) er at en oppfølgende planperiode fra 2000 er nødvendig for å realisere de potensielle langsiktige effektene.

8.5.4.2 Fylkeskommunenes utviklingsarbeid

Fylkeskommunen som utviklingsaktør

På oppdrag for utvalget har Universitetet i Oslo ved Harald Baldersheim (Baldersheim 2000) gjennomført et prosjekt om organisering og samhandling omkring regionale utviklingsoppgaver med vekt på faktiske aktører og arbeidsdeling mellom institusjoner. Utgangspunktet for prosjektet er at ressurser og kompetanse som trengs for utviklingsarbeid kan være fordelt på flere institusjoner og forvaltningsnivåer. Også privat sektor kan være en aktuell medspiller.

Baldersheim spør hvor effektiv fylkeskommunen er som utviklingsaktør. I hvilken grad setter arbeidsdelingen mellom institusjonene på fylkesnivået stengsler for fylkeskommunens evne til å handle som regional utviklingsagent, dvs. til å utforme og gjennomføre utviklingsprosjekt for regionen? Hva har arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene å si i denne sammenhengen? Hvor stort er det regionale handlingsrommet? Kan fylkeskommunen fylle det og eventuelt utvide det?

Med utviklingsprosjekt er det i rapporten ment initiativ som tar sikte på å møte nye utfordringer for regionen og sette nye problemstillinger på dagsorden, f.eks. i forhold til tjenestetilbud eller næringsliv og arbeidsplasser. Med handlingsrom menes evne til å organisere problemløsende virksomhet rundt nye utfordringer og problemstillinger. I rapporten fokuseres det først og fremst på utviklingsprosjekter som krever handlingsrom på tvers av institusjoner og forvaltningsnivåer. Prosjektets underlagsmateriale er informasjon om utviklingsprosjekter og -prosesser i seks fylker fra 55 utviklingsprosjekter innenfor plan/næring, utdanning, helse/sosial, kultur og samferdsel.

Materialet viser at fylkeskommunene gjennomfører utviklingsprosjekt i alle sektorene i et bredt samarbeid med andre institusjoner og aktører. Det bredeste samarbeidet finner vanligvis sted i nærings- og kultursektorene. Disse sektorene er særlig med på å skape et regionalt handlingsrom. Men brede samarbeidsprosjekt som tar sikte på å fremme regionale interesser, blir også gjennomført i andre sektorer. Det er ikke slik at de fylkeskommunale aktørene isolerer sine prosjekter fra andre institusjoner i fylket. Fylkeskommunene er vanligvis i stand til å mobilisere både medspillere og støtte til prosjekter med fylket som ramme. Det er også en god del samarbeid på tvers av fylkesgrensene med andre fylkeskommuner og på tvers av landegrensene med regioner i andre land. Fylkeskommunen har altså evne til å skape regionalt handlingsrom, dvs. til å organisere problemløsning på tvers av institusjonsgrensene.

Men det er også stengsler for fylkeskommunen i dette arbeidet. Grensene for samarbeidet har både med geografisk struktur og institusjonsstruktur å gjøre. Disse faktorene representerer transaksjonskostnader i utviklingsprosessene. Stengsler knyttet til geografisk struktur, har ikke først og fremst å gjøre med konkurransen mellom tunge sentra i flersenterfylker, men har mer å gjøre med forholdet mellom sentrum og periferi i det enkelte fylket. Utkantkommunene er ofte skeptiske til investeringer og prosjekter i sentrumskommunene. Dette kan gjøre det vanskelig å gjennomføre prosjekter som tar sikte på å skape en robust senterstruktur i fylket.

Fylkets størrelse synes også å være en faktor som spiller en viktig rolle for hvordan særlig RUP-prosessene (regionale utviklingsprogram) fungerer. I de to minste fylkene i studien var gjennomgangstonen at oversiktlige og tette personnettverk var gunstig for samarbeid og samordnet innsats.

Når det gjelder institusjonsmønsteret er det en del konkrete klager som går igjen. Særlig blir overføring av bedriftsrettede virkemidler til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond oppfattet som et tap for det næringspolitiske utviklingsarbeidet i fylkeskommunene. Det hevdes at dette har blitt tynge. Oppbyggingen av instanser hos fylkesmannen blir også sett på som en desavuering av fylkeskommunen. Landbruksavdelingen blir særlig nevnt i den sammenheng. Kultursektoren mener at fylkeskommunen er moden til å ta over en del av oppgavene til riksinstisusjonene, mens samferdselskontoret i fylkeskommunene mener at planleggingsoppgaver kan overføres fra statens vegkontorer til fylkeskommunene.

I arbeidsdelingen mellom institusjonene på regionalt nivå er det særlig to ankepunkt som går igjen på mer prinsipielt grunnlag. Det ene er en påstand om at oppbyggingen av den statlige regionalforvaltningen har ført til en sammenblanding av kontroll- og utviklingsoppgaver. Utviklingsoppgaver, blir det hevdet, bør ligge til fylkeskommunen og være underlagt demokratisk styring fordi utvikling dreier seg om målformulering og prioritering, som i sitt vesen er politiske funksjoner.

Det andre ankepunktet går på forholdet mellom fylkeskommunen og staten, og dreier seg om samspillet mellom forvaltningsnivåene. Det blir pekt på at RUP har medvirket til ryddigere samspill men at det fremdeles kan være vanskelig å få tak i logikken i godkjenningsprosedyrene. Det blir sett på som provoserende at det skal gjennomføres en sentral godkjenningsprosedyre av et program som det er enighet om regionalt.

Prosesskompetansen som trengs for å gjennomføre den type tverrinstitusjonelle utviklingsprogram som er analysert, er i stor grad knyttet til enkeltpersoner. Fylkeskommunen er avhengig av å ha forvaltningsentreprenører for å fylle rollen som regional utviklingsaktør. At det finnes gode samarbeidssystemer, er en fordel og gjør jobben lettere, men lederskap trengs i tillegg. Der det ikke finnes gode systemer, blir lederskap og entreprenørskap enda mer kritisk. Denne faktoren understrekes også som forklaring på forskjeller mellom sektorer og fylkeskommuner når det gjelder å skape regionale handlingssrom.

På bakgrunn av materialet som legges frem i rapporten, avtegner det seg i følge Baldersheim to hovedlinjer for videre analyse av samspillet mellom fylkeskommunen og andre institusjoner, og særlig statlig forvaltning. Den ene

gjelder en avklaring av rollefordelingen mellom institusjonene. En gjennomgang av arbeidsfordelingen med sikte på en grenseoppgang mellom tilsyns- og kontrollroller på den ene siden og utviklingsorienterte roller på den andre siden er en linje som kan følges. Den andre linjen gjelder spørsmålet om utforming av klarere strategier for samarbeid om utviklingsoppgaver på tvers av forvaltningsnivå. Både staten ved Stortinget og regjeringen, og fylkeskommunene formulerer mål for den regionale utviklingen. Disse målene, og virkemidlene som skal til for å realisere dem, må knyttes sammen på en ryddig måte, og på en slik måte at begge parter kjenner igjen sin egen dagsorden i felles planer og utviklingsprosjekt. Her kommer overprøvningsproblematikken inn. RUP utgjør et godt steg i retning av klarere og mer handlingsorientert tverrnivå styring. Dersom en søker etter lærdom fra andre europeiske land på former for slik nivåstyring, kan de svenske tilvekstavtalene og de franske plankontraktene, i følge rapporten, være samordningsformer det kan være verdt å undersøke nærmere.

Regional utviklingspolitikk og legitimitet

I tillegg til ovennevnte studie har Baldersheim i samarbeid med Harald Thorstensen på oppdrag for utvalget gjort en studie av fylkeskommunal utviklingspolitikk og forholdet til legitimitet og identitet (Baldersheim 2000). Hovedproblemstillingen i undersøkelsen er om fylkeskommunen har legitimitet som utviklingsaktør. Blir fylkeskommunen godtatt i rollen som aktør på det regionalpolitiske feltet, med bredt ansvar for samfunnsutviklingen i fylket? For fylkeskommunen er det både spørsmål om å bli godtatt av nasjonale eliter og institusjoner og av andre eliter i fylket og av innbyggerne. For å undersøke hvorvidt fylkeskommunen har legitimitet har man i studien analysert et datamateriale fra et utvalg av ledere i en del fylker om deres syn på ulike sider ved fylkeskommunen (1996 og 1999) og en undersøkelse som omfatter folkevalgte i alle nordiske regioner (1997). I følge rapporten er det mange tegn som peker i retning av at fylkeskommunens legitimitet som utviklingsaktør er svekket i de senere årene. Overføringen av det direkte ansvaret for bedriftsrettede virkemidler fra fylkeskommunen til Statens nærings- og distriktsutbyggingsfond nevnes spesielt.

Det første spørsmålet undersøkelsen reiser er om fylkeskommunen har policy-legitimitet. Står fylkeskommunen for en politikk som kan sies å være rimelige svar på de utfordringene som fylkene som samfunn står overfor? Er det samsvar mellom de strategiene som fylkespolitikkerne står for og de som andre ledere i fylkene ser som relevante, og godtas fylkeskommunen som en relevant aktør? Til det siste spørsmålet er svaret bekreftende selv om det er variasjoner fra fylke til fylke. Mest relevant blir fylkeskommunen oppfattet i Sogn og Fjordane og i Troms. Ellers slår rapporten fast at det er tydelig at den utviklingspolitiske dagsorden som fylkeskommunen står for, avspeiler de utfordringene som kunnskapsøkonomien og internasjonaliseringen fører med seg. I strategivalgene er fylkeskommunene på linje med de syn som gjør seg gjeldene i de andre nordiske landene. Men det er også tydelige skiller mellom fylkene når det gjelder synet på aktuelle strategier. Særlig i synet på regionaliseringslinjen som angår overføring av oppgaver fra staten til fylkeskommunen og styrking/rendyrking av en regionalpolitisk profil. Alt i alt er det godt

samsvar mellom strategiene som fylkeskommunene går inn for og den støtte disse strategiene får i de andre ledergruppene i fylket.

Det andre spørsmålet i undersøkelsen er knyttet til fylkeskommunens allmenne legitimitet. Hvilket syn har omverdenen på fylkeskommunen? Spørsmålet er rettet til lederne i flere fylker i 1996 og 1999. Ikke i noe fylke er det mer enn en tredjedel av de spurte lederne som vil beholde fylkeskommunen slik den er i dag. Mønstrer kan også tyde på at det har vært en generell nedgang i fylkeskommunens allmenne legitimitet fra 1996 til 1999.

Når det gjelder fylkeskommunenes størrelse (målt som innbyggertall) viser undersøkelsen ingen klar sammenheng mellom fylkeskommunens størrelse og holdningene til fylkeskommunen. I den grad det er sammenhenger mellom størrelse og holdninger, er det en tendens til at ledergruppene i små fylker forsvare fylkeskommunene mer enn lederne i store fylker. I følge rapporten kan det ikke sies at faktisk handlekraft målt som evnen til å drive organisatorisk-politisk fornyelsesarbeid er større i store fylker enn i små.

Det siste hovedspørsmålet i undersøkelsen er hvilken rolle fylkeskommunen spiller for regional identitet. Halvparten av de spurte lederne i 1999-undersøkelsen svarer at de har en sterk personlig tilknytning til fylket sitt. Om lag 25 prosent svarte at identiteten ville bli svekket dersom fylkeskommunen ble nedlagt. Rapporten slår fast at det særlig er tre trekk det er verdt å merke seg:

- Det er en overraskende stor del av samfunnseliten i fylkene som gir uttrykk for en regional identitet knyttet til fylket.
- Det er tydelige variasjoner i dette mønsteret: Identiteten er sterkest i Sogn og Fjordane og Aust-Agder.
- Fylkeskommunen som institusjon blir tillagt vekt som regional identitetsbærer av en relativt stor gruppe ledere.

Utviklingsprosjekter initiert av Kommunenes Sentralforbund

I de siste årene har fylkeskommunene i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund igangsatt et arbeid for å avklare, fornye og forsterke fylkeskommunenes regionale utviklingsrolle. I dette ligger en erkjennelse av at fylkeskommunene ikke alltid prioriterer regionalt utviklingsarbeid og utnytter handlingssrommet for regional utvikling. Det er noe uforløst over fylkespolitikernes regionale utviklingsrolle (KS 1999). På regjeringens kontaktkonferanse med fylkeskommunene i februar 1998, varslet lederen for fylkesordførerkollegiet, fylkesordfører Kvaløy, igangsettelse av et utviklingsprosjekt med siktemål å styrke det politiske eierskapet, engasjementet og innsatsen i hele bredden i det regionale utviklingsarbeidet i fylkeskommunene. På fylkesordførernes sommermøte i 1998 utarbeidet kollegiet en politisk uttalelse om "fylkeskommunenes regionale utviklingsrolle – krav til egen og statens innsats". I uttalelsen ble det fokusert på syv områder:

1. Fylkeskommunen må ta et regionalpolitisk ansvar i etter- og videreutdanningsreformen.
2. Fylkeskommunens strategiske ansvar for den næringsrettede regionalpolitikken innenfor rammen av fylkesplanleggingen.
3. Fylkeskommunens ansvar for å utvikle regional IT-kompetanse.
4. Helhetlig planleggings- og styringsansvar for samferdselspolitikken på regionalt nivå.

5. Styrking av fylkeskommunens rolle i den forebyggende planorienterte miljø- og arealpolitikken.
6. Større fylkeskommunalt ansvar i kulturpolitikken.
7. Fylkeskommunen må sikres en økonomi og en styringsrolle som gjør det reelt mulig å ivareta eier- og driftsansvaret for sykehusene og andre oppgaver på helseområdet på en god måte.

Dette ble fulgt opp av et større arbeidsseminar med bred deltakelse fra alle landets fylkeskommuner våren 1999, med sikte på å konkretisere de politiske hovedtemaene i det regionale utviklingsarbeidet i fylkene.

Utviklingsprosjektet for fylkeskommunenes regionale utviklingsarbeid startet opp i januar 1999 og er forutsatt slutført i juli 2000. Prosjektet baseres på utviklingsarbeid som er i gang eller er planlagt i den enkelte fylkeskommune. Arbeidet organiseres i to utviklingsringer med deltakelse fra 16 fylkeskommuner. Den ene ringen har som siktemål å styrke koblingen mellom fylkeskommunens styrings- og planleggingsansvar i det regionale utviklingsarbeidet og bruken av statlige, fylkeskommunale og eventuelt også kommunale økonomiske virkemidler. Den andre ringen har som siktemål å utvikle et politisk forpliktende samarbeid mellom fylkeskommuner for å løse regionale utviklingsspørsmål som mest effektivt kan løses innenfor større geografiske enheter enn dagens fylker. Gjennom utviklingsarbeidet ønsker prosjektet å bevisstgjøre og kvalifisere fylkeskommunen som regional utviklingsmyndighet innenfor det politiske handlingsrommet som en har i dag.

Samarbeid på tvers av grenser

Samarbeid over fylkes- og landegrensene er også en viktig del av fylkeskommunenes regionale utviklingsarbeid. Fylkeskommunene har en rekke samarbeidsrelasjoner - alt fra bilateralt samarbeid nasjonalt og internasjonalt med andre fylkeskommuner, private organisasjoner eller utdanningsmiljøer til større og forpliktende samarbeidsfora. Sør- og vestlandsfylkenes samarbeid (SAVOS) og Østlandssamarbeidet er eksempler på slike nettverksorganisasjoner. Siktemålet er å utvikle politisk forpliktende samarbeid mellom fylkeskommuner for å løse regionale utviklingsspørsmål som mest effektivt kan løses innenfor større geografiske enheter enn dagens fylker, eller på tvers av landegrensene.

Boks 8.1 Østlandssamarbeidet

Østlandssamarbeidet er et frivillig samarbeid mellom de 8 fylkeskommunene på Østlandet. Samarbeidet ble konstituert i 1993. På det tidspunkt ble det sett på som mest nødvendig å utvikle samarbeid på tvers av fylkesgrensene innen samferdsel, næringsutvikling og internasjonalt regionalt samarbeid. Samarbeidet er senere utvidet til å omfatte flere områder. I 1999 har Østlandssamarbeidet faggrupper (faste nettverksgrupper) innen følgende områder:

- Opplæring og kompetanseutvikling
- Internasjonalt regionalt samarbeid

- Næringsutvikling
- Samferdsel
- Miljø
- Kultur

Østlandssamarbeidet ledes av kontaktutvalget, hvor fylkeskommunene er representert med tre medlemmer: Fylkesordfører (byrådsleder i Oslo), oppsjonsleder og fylkesrådmann (kommunaldirektør ved byrådsleders avdeling i Oslo). Kontaktutvalget kan ikke fatte vedtak på vegne av fylkeskommunene, men kan fremme anbefalinger til felles vedtak i de 8 fylkeskommunene.

Fylkeskommunene har to hovedformål med deltakelsen i Østlandssamarbeidet:

- Å påvirke regionens utvikling gjennom å opptre i fellesskap overfor beslutningsorganer som har betydning for landsdelen.
- Å oppnå bedre og mer effektiv løsning av egne oppgaver gjennom arbeidsdeling, samt felles prosjekt- og utviklingsarbeider.

I 1999 arbeides det innenfor alle de ovennevnte fagområdene med flere samarbeidsprosjekter. En særlig omfattende arbeidsoppgave i 1999 var knyttet til to prosjekter som henger nært sammen:

- Regional analyse for Østlandet
- Samferdselspakke for Østlandet.

Disse to prosjektene inngår også i et Interreg-prosjekt for Østersjøen, hvor alle de 8 fylkeskommunene deltar gjennom Østlandssamarbeidet.

Kilde: Sekretariatet i Østlandssamarbeidet 1999

Fylkespolitikernes vurderinger

På oppdrag for utvalget har Handelshøyskolen BI (Hagen og Sørensen 1999) kartlagt oppfatninger om ansvarsuklarheter i forhold til regional statsforvaltning og reformønsker blant fylkespolitikere. Datamaterialet er basert på en spørreundersøkelse blant samtlige fylkestingsrepresentanter høsten 1998.

Til spørsmålet om ansvarsuklarheter var det flest fylkespolitikere som mente det er ansvarsuklarheter og uklar arbeidsdeling på plan- og miljøområdet (85 prosent), næringsfeltet (70 prosent) og innenfor samferdselssektoren (65 prosent). Tjenesteytingsoppgavene oppnådde ikke like høye verdier. Når fylkespolitikere ble bedt om å rangere problemområder viser svarfordelingen at hele 55 prosent mener at problemene er størst på plan- og miljøområdet, mens 15 prosent mener at problemene er størst på samferdselssektoren. Det er altså særlig på områdene som berører regional utvikling fylkespolitikere har oppfatninger av problemene. Når det gjelder planlegging er fylkespolitikere særlig opptatt av at både fylkeskommunen og fylkesmannen har planfaglige miljøer og at fylkesmannens miljøvern avdeling utfører oppgaver som innebærer politisk skjønnsutøvelse.

8.5.5 Regionalpolitikk som geografisk fordelingspolitikk

Med regionalpolitikk som geografisk fordelingspolitikk forstås regionalpolitikk som områderettede eller funksjonelle tiltak som har regional utjevning

og/eller utvikling som mål. Den tradisjonelle distrikts(regional)politikken med støtte til næringsutvikling og/eller infrastrukturbygging hører hjemme her.

Fylkeskommunene og Distriktenes utbyggingsfond

Distriktenes utbyggingsfond (DU), Industribanken, Industrifondet og Småbedriftsfondet ble i 1993 slått sammen til Statens nærings- og distriktutviklingsfond (SND), jf. omtale i kapittel 17. Til da hadde fylkeskommunene utgjort DUs regionale apparat. Fylkeskommunene hadde rundt 1990 tilsagnsansvaret for 90 prosent av sakene og 60 prosent av de totale bevilgningene fra DU (Bukve 1998). Fra 1991 ble det innført lokalt tapsansvar, dvs. at fylkeskommunene selv måtte bære det økonomiske tapet ved satsinger som slo feil. Dessuten fordelte fylkeskommunene midler til infrastrukturbygging. Samtidig gikk utviklingen i retning av mer næringsnøytrale virkemidler, og fylkeskommunen fikk større frihet til å formulere mål for sin regionalpolitiske satsing (Glosvik 1991 i Bukve 1998).

Det er gjort flere forsøk på å evaluere effektene av de regionalpolitiske virkemidlene i DU-systemet. Bukve (1998) refererer bl.a. til et større evalueringsprosjekt fra begynnelsen av 1990-tallet gjort av Norsk institutt for by- og regionforskning /Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning/Møreforskning, som tar opp både bedriftseffekter, næringsstrukturelle effekter og bosettingseffekter av distriktspolitikken. Konklusjonen er at DU hadde hatt klare positive effekter for lønnsomhet og konkurransevne i bedriftene. De næringsstrukturelle effektene av DU-støtten fremstår mer uklare, men rapporten antyder en direkte sysselsettingseffekt på ca. 70 000 årsverk i perioden 1985-1990, og en effekt på vel 100 000 årsverk medregnet ringvirkninger. Dette har også hatt sin effekt på bosettingen, men en forholdsvis stor del av støtten hadde gått til arbeidsplasser som ikke krever høyere utdanning. Støtten var altså ikke så effektiv når det gjaldt å trekke personell med høyere utdanning til distriktene.

Men evalueringene har bare vært knyttet til effektene av de regionalpolitiske virkemidlene. Spørsmålet om konsekvensene av måten virkemiddelapparatet er organisert på, og spesielt betydningen av at fylkeskommunene har hatt hånd om en stor del av de regionalpolitiske virkemidlene, står fortsatt ubesvart (Bukve 1998).

Fylkeskommunene og lokalt totalansvar (LTA)

Modellen med lokalt tapsansvar ble som nevnt innført for forvaltningen av de bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene fra og med 1991. Innføringen av lokalt tapsansvar innebar at fylkeskommunen ble gjort ansvarlig for eventuelle tap på sine utlån og garantier overfor bedriftene i fylket. Ved å innføre lokalt tapsansvar mente sentrale myndigheter at fylkeskommunene ville etablere bedre oppfølgingsrutiner, og en strengere og mer bankmessig vurdering av søknader om distriktpolitisk støtte (Røiseland 1997).

Samtidig, og bl.a. for å oppveie uheldige distriktpolitiske effekter av tapsansvaret, ble det også innført en ordning med resultatstyring. Denne reformen medførte at deler av den statlige bevilgningen som finansierte fylkesko-

mmunenenes næringspolitikk, ble gjort avhengig av fylkeskommunenenes distriktspolitiske resultatoppnåelse. Intensjonen var å balansere risiko og lønnsomhet i fylkeskommunenenes prosjektvurderinger. Summen av de to reformene betegnes som lokalt totalansvar (LTA). Nordlandsforskning (Røiseland 1997) har undersøkt hvilken effekt innføringen av lokalt totalansvar fikk for fylkeskommunenenes adferd.

Delundersøkelsene som gjengis i rapporten trekker i retning av at den faktiske adferden på fylkeskommunalt nivå i meget stor grad samstemte med de intensjonene som lå til grunn ved innføringen av de to reformene. Et annet spørsmål er om reformpakken har vært vellykket i forhold til overordnede distriktspolitiske mål. Rapporten peker på at den faktiske utformingen av resultatstyringssystemet i realiteten har forsterket de negative distriktspolitiske bieffektene av lokalt tapsansvar. Langt på vei fremstår tapsansvaret og resultatstyringen som gjensidig forsterkende styringsimpulser fra statlige myndigheter. Dette innebærer at dersom fylkeskommunenenes faktiske bruk av bedriftsrettede virkemidler avviker fra overordnede distriktspolitiske målsettinger, så skyldes ikke dette manglende vilje eller evne i fylkeskommunene. Snarere skyldes problemet den statlige distriktspolitikken, og at fylkeskommunene har tilpasset seg statlige styringssignaler som ikke er egnet til å nå overordnede distriktspolitiske målsettinger (Røiseland 1997).

Fylkeskommunen og Statens nærings- og distriktutviklingsfond (SND)

I kapittel 9 og kapittel 17 er det redegjort for endringer i organisering av SND.

SND-reformen fra 1996 innebærer at fylkeskommunen i dag ikke har en direkte rolle som forvalter av statlige regionalpolitiske tiltak og virkemidler. Fylkeskommunene skal ha en mer rendyrket rolle som utvikler av mål og strategier innenfor distrikts- og næringspolitikken, mens oppfølgingsansvaret gjennom konkret virkemiddelbruk er lagt til SND-kontorene. Sentralt står imidlertid avtalene etter Nord-Trøndelag modellen som legger til grunn at samarbeidet mellom SND og fylkeskommunene skal bygge på at fylkeskommunene skal kunne legge føringer for den utøvende del av politikken gjennom fylkesplanen og strategiske næringsplaner.

Foreløpig er forholdet mellom fylkeskommunen og SNDs distriktkontorer evaluert i tre fylker: Finnmark, Troms og Nord-Trøndelag. Nedenfor gjengis evalueringene fra Nord-Trøndelag og Troms som direkte evaluerer fylkeskommunenenes strategiske rolle i forhold til SNDs distriktkontorer. Har fylkeskommunene en regionalpolitisk rolle gjennom SND-systemet og på hvilken måte?

NORUT samfunnsforskning har evaluert avtalen mellom *Troms fylkeskommune* og *SND-Troms* om overføring av oppgaver, virkemidler og personell til SND (Buanes og Andersen 1999). Avtalen følger ovennevnte Nord-Trøndelag-modell. Troms fylkeskommunes styring gjennom strategiske føringer kommer til uttrykk i det samlede fylkeskommunale planverket, i de fire-årige fylkesplaner og handlingsprogram og i de årlige regionale utviklingsprogrammer/handlingsprogram for næringsutvikling. Rapporten slår fast at slik de strategiske føringene samlet er utformet, er de lite egnet som målestokk for å vurdere graden av overensstemmelse mellom SND-kontorets håndtering av

enkeltsaker og disse føringene. Samlet sett er føringene så generelle og så mange at man vanskelig kan tenke seg støtteberettigete enkeltprosjekter som ikke vil være i samsvar med en eller flere målsettinger. Videre heter det at målsettingene ikke er tilstrekkelig operasjonelle til at det er særlig meningsfullt å vurdere grad av samsvar mellom fylkeskommunens føringar og virkemiddelbruken.

Etter at Troms fylkeskommune spesifiserte føringene med en klar fordeling av midlene på ulike formål, møtte man dilemmaet mellom programstyring og etterspørselbasert virkemiddelbruk. Dette fordi markedets etterspørsel innenfor de lokale rammene hadde en annen profil enn de fastsatte rammene.

Når det gjelder forholdet mellom det lokale SND-styret og SND lokalt viser evalueringen at styret i stor grad slutter seg til SND-administrasjonens innstillinger i over 90 prosent av sakene, og at styret internt preges av stor grad av enighet. Imidlertid tegner intervjumaterialet og spørreundersøkelser også et mer konfliktfylt bilde av relasjonene mellom styret og SND enn tallmaterialet skulle tilsi. SND-styret opplever å ha mindre innflytelse enn de selv skulle ønske, og de mener også at fylkeskommunens innflytelse over virkemiddelbruken er svekket. Tvetydigheten mellom stor grad av enighet mellom styret og SND-administrasjonen i enkeltsaker og opplevelsen av at fylkeskommunen har klart mindre innflytelse på virkemiddelbruken kan forklares ved at:

- Relasjonene mellom SND lokalt og sentralt oppleves som ugjennomsiktig.
- Styret mangler formell vedtaksmyndighet.
- Styret er ikke et politisk utvalg, men mer et bankstyre.
- Systemtvangen som ligger i den fortløpende behandlingen av enkeltsaker, og vanskelighetene med lite operasjonelle føringar fra fylkeskommunen.

Forholdet mellom *Nord-Trøndelag fylkeskommune og SND* er evaluert av Nord-Trøndelagsforskning (Schiefløe 1997). Når det gjelder fylkeskommunens innflytelse på SNDs næringsutviklingsarbeid, konkluderer rapporten med at fylkespolitikkerne, ansatte i fylkeskommunen og SND Nord-Trøndelag oppfatter fylkesplanen og strategisk næringsplan som styrende. Også det lokale SND-styret ble oppfattet å ha innflytelse på næringsutviklingsarbeidet. Det ble imidlertid påpekt klare begrensninger for fylkespolitisk styring. Begrensningene lå i:

- Fylkeskommunen er i mindretall i styret.
- Styrets manglende beslutningsmyndighet.
- Uklare retningslinjer for hvilke prinsipielle saker styret skal behandle.
- Fylkesplanene og strategisk næringsplaner er for lite presise når det gjelder mål og tiltak.

Når det gjelder Nord-Trøndelagsmodellens betydning for en helhetlig politikk i tråd med fylkesplanen og fylkets strategiske næringsplan, konkluderer rapporten med at modellen i utgangspunktet kan være et verktøy for å oppnå målsettingen om en helhetlig næringspolitikk. I følge rapporten ligger utfordringene i bedre samarbeids- og rapporteringsrutiner både horisontalt mellom de ulike aktørene, og vertikalt gjennom de ulike organisasjonene.

Utvalgets vurdering

Stortinget og regjeringen har lagt til grunn at hovedansvaret for regionenes utvikling skal ligge til fylkeskommunene som regionenes folkevalgte organ. Utvalgets hovedinntrykk er imidlertid at fylkeskommunene av ulike årsaker ikke har fylt den tiltenkte rollen som regional utviklingsaktør. Det kan synes som om fylkeskommunene ikke har satt nok fokus på regionalt utviklingsarbeid og utnyttet det eksisterende regionale handlingsrommet.

Statlig sektorstyring og statlige sektorplaner som f.eks. rikspolitiske retningslinjer og verneplaner, har stor betydning for regional utvikling. Utviklingsarbeidets legitimitet både i forhold til kommuner og private aktører, er avhengig av at regional stat trekkes inn. Et annet moment er at kombinasjonen av kontroll- og utviklingsoppgaver i regional statsforvaltning, i visse tilfeller kan virke inn på samarbeidet mellom stat og lokale folkevalgte organer i regionalt utviklingsarbeid.

Det kan reises spørsmål ved om mangelen på harde virkemidler og beslutningsmyndighet i fylkeskommunen, svekker fylkeskommunens autoritet og legitimitet i det regionale utviklingsarbeidet. Flere av studiene foran viser at nettopp mangelen på konkrete virkemidler og gjennomføringsansvar legger begrensninger for fylkeskommunens ansvar og muligheter til å planlegge, samordne og utvikle regionen. I forhold til regional stat og kommunene, har fylkeskommunen få direkte instrumenter og sanksjonsmuligheter. Som følge av det oppstykkete ansvaret kan muligheten for helhetlig regional utvikling reduseres. Videre kan den på mange måter indirekte rollen fylkeskommunen har som regionalpolitisk aktør, redusere fylkespolitikernes oppmerksomhet og interesse. Mangelen på konkrete virkemidler og gjennomføringsansvar kan også bidra til en usynliggjøring av fylkeskommunen som igjen kan redusere interessen for og legitimiteten til fylkeskommunen i næringslivet, i media og blant innbyggerne. Det er aktørene som sitter på gjennomføringsansvaret og konkrete virkemidler som får oppmerksomhet og dermed legitimitet.

Et tilleggsmoment i denne sammenheng er at aktiviteten i vellykkete regionale utviklingsprosesser og utviklingsarbeid ofte ikke synliggjøres, og dermed heller ikke styrker legitimiteten til fylkeskommunen. Derimot får konfliktpregede prosesser ofte negativ oppmerksomhet, noe som kan svekke fylkeskommunens legitimitet.

Mye forskning og utredning om fylkeskommunens regionalpolitiske rolle er rettet mot forhold som særlig kjennetegner distriktsfylkene. Regionalpolitiske problemstillinger i de sentrale strøk er i mindre grad fokusert. Utvalget vil imidlertid understreke at det nettopp i pressområdene er et betydelig behov for helhetlig regional samordning og planlegging særlig på grunn av begrensningene i arealer og transportkapasitet. NOU 1997:12 *Grenser til besvær* (Hovedstadsutvalget) viste at dette er svært tydelig i hovedstadsregionen, hvor både kommune- og fylkesgrensene går på tvers av en felles bolig-, arbeids-, transport- og tjenesteregion.

Videre vil utvalget påpeke at det foreligger få studier av kommunenes synspunkter på fylkeskommunens regionalpolitiske rolle. Det er en svakhet at for lite forskning er rettet mot primærkommunenes problemoppfatninger innenfor dette området. Likevel konstaterer utvalget den distanserte holdnin-

gen fra kommunenes side til fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør og særlig til fylkesplanen. Utvalget oppfatter et signal fra mange kommuner om behov for endringer.

Det kan særlig pekes på fire viktige områder som på ulike måter legger begrensninger på fylkeskommunene mulighet til å fylle en regionalpolitisk rolle:

- Fylkesplanen er i praksis lite forpliktende.
- Fylkeskommunen har lite inngrep med de næringspolitiske virkemidlene.
- Staten ved vegkontorene disponerer det meste av virkemidler knyttet til samferdselsinfrastrukturen.
- Staten og ikke fylkeskommunene har hovedansvaret for å løse kommuneoverskridende areal- og miljøspørsmål.

Utvalget finner imidlertid grunn til å påpeke at dagens oppgavefordeling ikke er noe uovervinnelig hinder for å få til gode utviklingsprosjekter i fylkeskommunal regi. Det vil alltid være behov for samarbeid og partnerskap mellom forvaltningsnivåene og private aktører i regionene uansett oppgavefordeling. Videreutviklingen av instrumentene for det regionale utviklingsarbeidet de senere år gjennom f.eks. bredere samarbeidsprosesser og økt bruk av fylkesdelplaner i fylkesplanleggingen og satsing på RUP, har styrket fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør.

Det er grunn til å anta at en endring i fylkesinndelingen til mer funksjonelle og slagkraftige regioner, kan forsterke fylkeskommunens regionalpolitiske potensiale. I dag svarer ikke fylkesinndelingen til regioner hvor det er naturlig å se næringsliv, bosettingsmønster og samferdselsstruktur i sammenheng, og dette kan ha virket begrensende for fylkeskommunenes regionale utviklingsarbeid.

8.6 Ressursbruk og stordriftsfordeler i fylkeskommunal administrasjon

Utvalget har fått utført en analyse av ressursbruk og stordriftsfordeler i fylkeskommunal administrasjon (Hagen, 2000). Hensikten med analysen har først og fremst vært å klargjøre hvilke faktorer som påvirker fylkeskommunal ressursbruk til administrasjon, for på den måten å gi grunnlag for å vurdere optimal størrelse på regionale enheter. Analysen er basert på data om brutto driftsutgifter til administrasjonsformål og årsverk i fylkeskommunal administrasjon.

Det en kaller totale fylkeskommunale administrasjonsutgifter omfatter utgifter til sentrale styringsorganer og fellesutgifter (rådmannskontor, fylkesutvalg, m.m.) og administrasjonsutgifter i etatene. Utgifter til administrasjon ved institusjonene (som f.eks. sykehus og videregående skoler) er holdt utenfor. Tabell 8.8 viser totale administrasjonsutgifter i 1 000 kroner, som utgifter pr. innbygger i 1 000 kroner og som andel av fylkeskommunens totale brutto driftsutgifter.

Tabell 8.8: Totale administrasjonsutgifter i fylkeskommunene (utenom Oslo), 1991-98. 1998-priser og andeler. Veide tall.

	Totale administrasjonsutgifter		
	Absolutte tall (1 000 kroner)	Pr. innbygger	Andel av totale brutto driftsutgifter
1991	2 699 188	712	5,1
1992	2 844 869	747	5,3
1993	2 936 533	767	5,3
1994	2 966 819	771	5,4
1995	2 984 474	772	5,4
1996	3 080 063	793	5,4
1997	3 212 933	824	5,5
1998	3 334 920	851	5,5

I 1998 var totale fylkeskommunale administrasjonskostnader 3,3 milliarder kroner. Utgiftene har økt med om lag 635 millioner eller 139 kroner pr. innbygger i analyseperioden 1991-98. Årsveksten i totale administrasjonskostnader er på om lag 2,5 prosent pr. år.

I tabell 8.9 er totale administrasjonsutgifter splittet i administrasjonsutgifter til:

- sentrale styringsorganer og fellesutgifter,
- helsesektoren,
- undervisning, og
- regionalpolitiske formål.

Regionalpolitiske formål omfatter her administrasjonsutgifter til tiltaks- og næringsformål m.m., kulturformål og samferdselsformål. Årsaken til sammenlåsingen av disse aktivitetene er at de er svært ulikt organisert i fylkeskommunene. Tallene nedbrutt på enkelte sektorer er beheftet med usikkerhet.

Tabell 8.9: Administrasjonsutgifter etter formål, 1991-98. Veide tall (1998-priser)

	Sentrale styringsorganer og fellesutg.		Helse- og sosialformål		Undervisningsformål		Regionalpolitiske formål	
	Absolutte tall (1 000 kr)	Pr. innbygger	Absolutte tall (1 000 kr)	Pr. innbygger	Absolutte tall (1 000 kr)	Pr. innbygger	Absolutte tall (1 000 kr)	Pr. innbygger
1991	1 634 702	432	401 634	106	471 681	125	191 164	50
1992	1 688 169	443	389 589	102	562 341	148	204 770	54
1993	1 676 555	438	396 394	104	610 606	160	252 977	66
1994	1 658 130	431	365 743	95	698 869	182	244 077	63
1995	1 682 789	435	339 589	88	743 167	192	218 930	57
1996	1 828 506	471	339 856	88	734 548	189	177 153	46
1997	1 823 227	467	329 193	84	864 383	222	196 129	50
1998	1 963 360	501	366 098	93	830 772	212	174 690	45

Administrasjonsutgiftene til sentrale styringsorganer og fellesutgifter i fylkeskommunene (utenom Oslo) er nesten 2 milliarder kroner i 1998. Dette er økning med om lag 330 millioner kroner i faste priser i perioden 1991-98 eller 69 kroner pr. innbygger og utgjør en realvekst på om lag 2 prosent pr. år. Det har også skjedd en mindre økning i utgiftene til sentrale styringsorganer målt som andel av fylkeskommunenes totale brutto driftsutgifter (ikke vist i tabell 8.9). Administrasjonsutgiftene utgjorde 3,2 prosent av fylkeskommunenes brutto driftsutgifter i 1998 mot 3,0 prosent i 1990. Veksten gjelder både utgifter til politiske og administrative organer.

For helsesektoren er det en nedgang i administrasjonsutgiftene i perioden. Det er grunn til å anta at nedgangen i første del av 1990-årene i hovedsak kan tilskrives HVPU-reformen. Økningen i administrasjonsutgiftene i undervisningssektoren er betydelig. Det har skjedd nesten en fordobling av administrasjonsutgiftene i løpet av analyseperioden. For regionalpolitiske formål er det en nedgang i administrasjonsutgiftene. Det må antas at dette har sin årsak i at flere stillinger i fylkeskommunenes næringsadministrasjoner er overført til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.

Det er ikke mulig å skille utgifter til politiske organer på sektornivå (eksempelvis utgifter til utdanningsstyret) fra administrative utgifter. En får derfor en klarere forståelse av utviklingen i administrasjon ved å betrakte årsverk i administrasjonen. Tabell 8.10 viser utviklingen i ressursbruk målt i årsverk i fylkeskommunenes sentrale administrasjon, totalt og etter formål, pr. 1 000 innbyggere. Formålene det opereres med er fylkesrådmannskontoret (utenom planavdelingen), undervisningsformål, helse- og sosialformål, og regionalpolitiske formål. Regionalpolitiske formål omfatter her kulturformål, samferdselsformål, planlegging, miljøvern og næring.

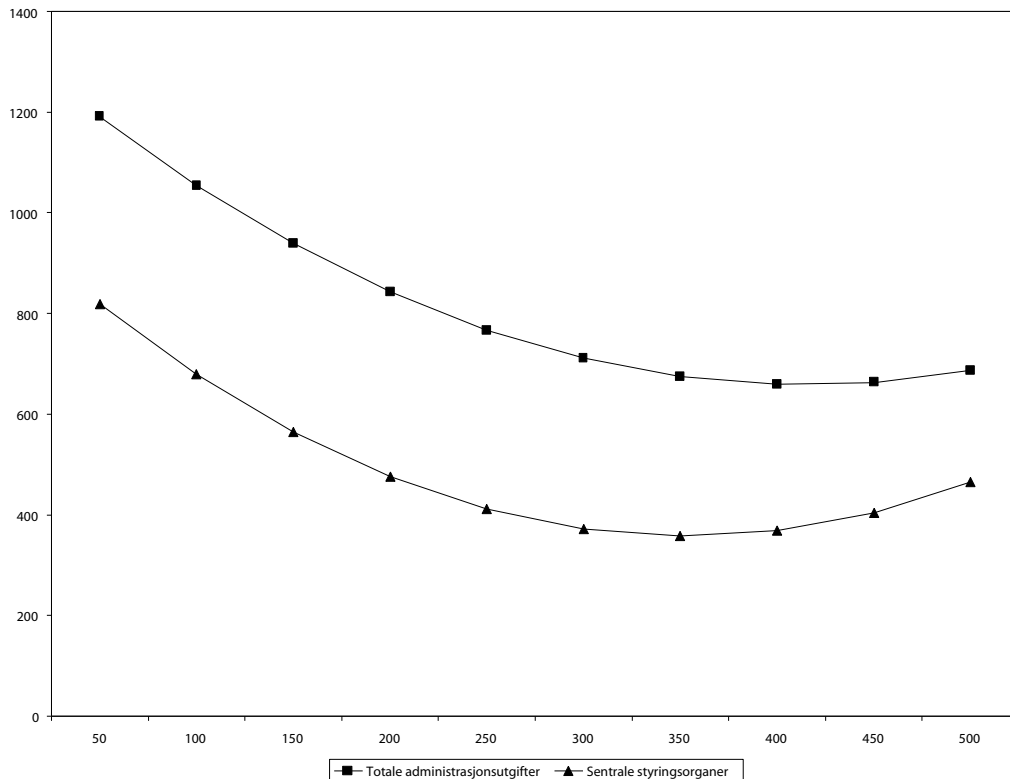
Tabell 8.10: Årsverk i fylkeskommunal administrasjon pr. 1 000 innbyggere, 1991-98. Totalt og etter formål. Maks. 11 fylkeskommuner. Veide tall

	Totalt	Fylkesrådmannen	Undervisning	Helse- og sosial	Regionalpolitikk
1991	0,84	0,32	0,12	0,12	0,28
1992	0,81	0,33	0,12	0,10	0,27
1993	0,81	0,32	0,12	0,10	0,26
1994	0,83	0,33	0,13	0,10	0,28
1995	0,83	0,35	0,13	0,10	0,27
1996	0,84	0,35	0,15	0,09	0,26
1997	0,83	0,36	0,15	0,10	0,23
1998	0,82	0,36	0,15	0,09	0,22

Antall årsverk pr. innbygger har vært relativt stabilt i perioden, men med noe variasjon over tid. Det er en viss nedgang i årsverk pr. innbygger i helse- og sosialsektoren fra 1991 til 1992. Dette skyldes som det er nevnt, antagelig endringer i ansvarsfordelingen mellom fylkeskommuner og kommuner (HVPU-reformen). Det er også en nedgang i antall årsverk i regionalpolitiske avdelinger fra 1997. Her er årsaken trolig overføringen av oppgaver til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond. Økningen i administrasjonen i undervisningssektoren er betydelig også målt i årsverk pr. 1 000 innbyggere.

Analysen viser videre at administrasjonsutgifter varierer med fylkeskommunenes inntektsnivå og folketall. En økning i fylkeskommunens inntekter med 1 000 kroner pr. innbygger gir en økning i utgiftene til administrasjon med 16-17 kroner pr. innbygger. En økning i folketallet med 1 000 innbyggere reduserer administrasjonsutgiftene med om lag 3,50 kroner pr. innbygger. Effekten av folketall er avtakende. Det er ikke sikre effekter av spredtbygdhet, mens en økende andel eldre ser ut til redusere administrasjonsutgiftene. Årsaken til dette er antagelig at en økende eldreandel bidrar til å gjøre det nødvendig å bruke mer ressurser på tjenesteproduksjon.

Figur 8.13 viser estimerte totale administrasjonsutgifter og administrasjonsutgifter til sentrale styringsorganer pr. innbygger for 1998 for fylkeskommuner med ulik størrelse og med inntektsnivå lik gjennomsnittet.



Figur 8.13 Brutto driftsutgifter til sentrale styringsorganer pr. innbygger etter størrelse for gitt inntektsnivå.

Beregningene tyder på at stordriftsfordelene når det gjelder totale administrasjonsutgifter er uttømt ved om lag 400 000 innbyggere og stordriftsfordelene i sentrale styringsorganer er uttømt ved om lag 350 000 innbyggere. Det er også gjort beregninger for fylkeskommunens enkeltsektorer. Anslagene her er usikre. Resultatene indikerer at stordriftsfordelene i helse- og sosialadministrasjonen er uttømt ved om lag 350 000 innbyggere, og i administrasjonen for regionalpolitiske tiltak ved 550 000 innbyggere. En finner ikke stordriftsfordeler i undervisningsadministrasjonen. Dette kan ha sin årsak i at utgiftene til driftsoppgaver er ført som administrasjon i denne sektoren.

På basis av analysene er det videre gjort enkle beregninger av innsparingspotensialet i fylkeskommunal administrasjon ved en tenkt sammenslåing av fylkeskommuner. Administrativ idealstørrelse for fylkeskommunene er som vist over, om lag 400 000 innbyggere. Holdes Oslo med sine 500 000 innbyggere utenom, impliserer dette, dersom en legger en slik idealstørrelse til grunn, at det etableres 10 enheter. En forutsetter at fylkeskommunenes oppgaver er som i dag. Tabell 8.11 viser med dette som utgangspunkt, beregnet endring i administrasjonsutgifter ved tre ulike alternativer:

1. Ett alternativ der landet, utenom Oslo, deles inn i 10 like store fylkeskommunale enheter.
2. Ett alternativ der en på pragmatisk grunnlag reduserer antall fylkeskommuner (inkl. Oslo) til 15. Dette gjøres ved at Agderfylkene, Hedmark og

- Oppland, Oslo og Akershus, samt Trøndelagsfylkene antas sammenslått.
3. Ett alternativ der en på pragmatisk grunnlag reduserer antall fylkeskommuner (inkl. Oslo) til 12. I tillegg til endringene under (2), antas det da at følgende fylkeskommuner slås sammen: Vestfold og Telemark, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, samt Finnmark og Troms.

Tabell 8.11: Endring i administrasjonsutgifter i forhold til dagens situasjon ved ulik størrelse på fylkeskommunene

	Innsparingspotensiale
10 "like store" fylkeskommuner	-543 mill. kroner
15 fylkeskommuner pragmatisk tilpasset	-180 mill. kroner
12 fylkeskommuner pragmatisk tilpasset	-330 mill. kroner

Gevinsten blir naturligvis størst ved at det etableres fylkeskommuner basert på administrativ idealstørrelse, dvs. 10 fylkeskommuner utenom Oslo. Gevinsten basert på beregninger fra den modellen som her er benyttet, er da om lag 540 millioner kroner. Dette er imidlertid en modell som forutsetter at fylkesinndelingen kan fastsettes uten å skjele til geografi, kultur og tradisjoner. Gevinsten ved alternativ 2) sammenslåing av Agderfylkene, Hedmark og Oppland, Trøndelagsfylkene, Oslo og Akershus, er om lag 180 millioner kroner på årsbasis. Det ligger da en viss stordriftsulempe i sammenslåingen av Oslo og Akershus. Effektene for Oslo-Akershus vil imidlertid være usikre i og med at det her trekkes slutninger utenfor materialets rekkevidde. Tenker man seg i tillegg at Vestfold og Buskerud, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, Finnmark og Troms slås sammen, blir gevinsten 330 mill. kroner.

8.7 Utvalgets samlede vurdering av erfaringene med fylkeskommunen

Med grunnlag i forskning og offentlige dokumenter har utvalget i dette kapitlet gått gjennom erfaringene med fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå. Vurderingene er gjort med utgangspunkt i tre sentrale perspektiver på fylkeskommunen: fylkeskommunen som demokratisk arena, fylkeskommunen som tjenesteprodusent og fylkeskommunen som regional utviklingsaktør.

En helt sentral målsetting ved reformen av fylkeskommunen i 1976 var å styrke demokratiet ved å legge regionale oppgaver under direkte folkevalgt kontroll. I dag er det mange som vil hevde at det fylkeskommunale demokratiet står svakt. Etter utvalgets vurdering viser evalueringen at det fylkeskommunale demokratiet er satt under betydelig press. Signalene om dette er mange. Valgdeltakelsen er lav og tendensen fallende. Ved fylkestingsvalget i 1999 var den nede i 55 prosent som er det laveste siden direkte valg til fylkestinget ble innført. Den fallende valgdeltakelsen er likevel ikke et særphenomen for fylkestingsvalget. Valganalyser viser at rikspolitiske spørsmål er mer avgjørende for folks stemmegivning ved fylkestingsvalget enn forhold i den enkelte fylkeskommune. Spørreundersøkelser som er gjennomført for å finne ut av hva folk mener om fylkeskommunen viser at folk har et distansert for-

hold til fylkeskommunen som politisk institusjon. Det er gjennomgående at fylkeskommunen oppleves som en mindre viktig del av demokratiet enn de andre styringsnivåene, og innbyggerne opplever at fylkespolitikken i forholdsvis liten grad har innvirkning på deres hverdag. Det er flere som er uenige i at folkestyret vil bli svekket hvis fylkeskommunen ble nedlagt, enn det er som mener det motsatte. Evalueringen tyder også på at fylkeskommunene bare i begrenset grad har bygd ut arenaer for brukerdemokrati.

Selv om det er mange forhold som tyder på at fylkeskommunen ikke har blitt den demokratiske nyvinningen som mange så for seg i 1976, mener utvalget det er gode grunner til å understreke at den direktevalgte fylkeskommune har åpnet muligheten for bredere og mer direkte politisk deltakelse, og styrket folks innflytelse på samfunnsspørsmål som løses på regionalt nivå. I forhold til situasjonen før 1976 bør det fremheves at kvinnene nå har kommet med i fylkespolitikken for fullt, yngre aldersgrupper er bedre representert, partisammensetningen har blitt bredere og langt mer rettferdig. Direkte valg til fylkestinget har også bidratt til at fylkespolitikkerne i stor grad legger et helhetlig regionalt perspektiv til grunn for sitt arbeid og i mindre grad er opptatt av å fremme egen kommunes interesser.

Fylkeskommunens innsats innenfor tjenesteproduksjon, er preget av et paradoks. På den ene siden kan det hevdes at den har vært vellykket. Sammen med kommunene har fylkeskommunene bidratt til å bygge opp det norske velferdssamfunnet, og gjort det mulig å kombinere nasjonale satsinger med lokal og regional tilpasning og deltakelse. Fylkeskommunen har løst en rekke oppgaver som har vært sterkt prioritert av sentrale myndigheter og som har hatt stor positiv betydning for folk flest. På den andre siden er fylkeskommunene utsatt for sterk kritikk for nettopp sin håndtering av sentrale velferdsoppgaver. Er kritikken fylkeskommunen får som tjenesteprodusent fortjent?

Etter utvalgets vurdering eksisterer det, også etter en periode med større reformer i spesialisthelsetjenesten, betydelige problemer som må løses. Det er store variasjoner i fylkeskommunenes ressursbruk til helsetjenester og visse variasjoner i tjenestetilbudet. Årsaken til forskjellene ligger imidlertid i første rekke i variasjoner i fylkeskommunale inntekter, som i hovedsak bestemmes av staten. Evalueringen i avsnitt 8.4 viste videre at det fortsatt er lange ventetider og brutte ventetidsgarantier, selv om de siste tallene viser bedring når det gjelder garantibrudd. Forklaringene på lange ventelister er sammensatte. Fylkeskommunene må ta sin del av ansvaret ved at det har vært lavt nivå på investeringer i bygningsmasse og utstyr, og ved manglende oppfølging av sykehusenes effektivitetsutvikling, f.eks. ved å inngå forpliktende avtaler. Staten har imidlertid også et delansvar bl.a. gjennom sin fastsettelse av de fylkeskommunale inntektsrammer. Etter utvalgets vurdering gjenstår det betydelige utfordringer knyttet til å utvikle en hensiktsmessig funksjonsfordeling mellom sykehusene. Den raske medisinsk-teknologiske utvikling, kapitalkrevende utstyr, samt større grad av spesialisering vil forsterke behovet for en hensiktsmessig funksjonsfordeling innen og på tvers av fylkesgrenser. Det har imidlertid vist seg vanskelig å gjennomføre strukturrendringer selv om det i enkelte fylkeskommuner den siste tiden har skjedd bedringer på dette punktet. Etter utvalgets vurdering har fylkeskommunalt ansvar for spesialisthelsetjenesten bidratt til god kontroll over utgiftsveksten i

helsesektoren. Samlet sett er det utvalgets vurdering at fylkeskommunene har håndtert styringen av sykehusene rimelig bra, men at det kan stilles kritiske spørsmål ved nivået på investeringene, funksjonsfordelingen mellom sykehusene og fylkeskommunenes oppfølgingen av sykehusenes effektivitet. Utvalget vil også fremheve at spesialisthelsetjenesten nok er av en slik karakter at oppgaveløsningen vanskelig vil kunne tilfredsstillende de stadig voksende krav og forventninger som stilles fra befolkningen. Det vedvarende presset på ressursrammene innen sektoren vil representere et problem uansett hvem som er ansvarlig for å sørge for spesialisthelsetjenester så lenge det også er viktig å begrense og styre utgiftsveksten.

Når det gjelder videregående opplæring viser evalueringen at det er vanskelig å trekke en entydig konklusjon om hvor dyktige fylkeskommunene er til å produsere opplæringstjenester effektivt og med høy kvalitet. Utvalget er likevel av den oppfatning at det samlet sett kan sies at fylkeskommunen har løst sine oppgaver godt. Håndteringen av større reformer som f.eks. Reform 94 har vært vellykket, og brukerundersøkelser tyder på at et stort flertall sier seg fornøyd med det tilbudet som fylkeskommune gir. Store variasjoner mellom fylkene med hensyn til utgifter pr. elev kan imidlertid tyde på at det er potensiale for effektivisering i noen fylker.

Roller som samfunnsplanlegger og regionalt utviklingsorgan utgjør et viktig fundament for fylkeskommunens eksistens. Kanskje er det disse oppgavene som i størst grad begrunner fylkeskommunen som politisk institusjon. Her er regionens egenart og særskilte utfordringer i søkelyset, og utviklingsarbeidet er i særlig grad kjennetegnet av kryssende interesser og målkonflikter, som gjør krav på avveininger forankret i et regionalt folkevalgt skjønn. Fylkeskommunen er tildelt en ledende rolle som regional utviklingsaktør. Dels er rollen knyttet til arbeidet med fylkesplanen hvor fylkeskommunen har et samordningsansvar som går på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, og dels er rollen knyttet til forvaltningen av ulike typer virkemidler for nærings- og distriktsutvikling.

Evalueringen tyder imidlertid på at fylkeskommunen ikke har lyktes så godt som sentral aktør for den regionale utviklingen. Årsakene kan være mange. For det første kan det skyldes kommunal motvilje til fylkesplanen som overgripende planleggingsinstrument og frykt for at fylkeskommunen gjennom å ha ansvaret for fylkesplanen får en overkommunal rolle. For det andre kan det skyldes at fylkeskommunen ikke har kontroll over beslutninger som er viktige i et regionalt utviklingsperspektiv, som f.eks. innenfor landbruk og miljøvern (fylkesmannen), de viktigste vegene (statens vegvesen) eller arealforvaltning (kommunene). For det tredje kan det skyldes at fylkeskommunen gjennom flere reformer på nittitallet har mistet ansvaret for viktige regionalpolitiske virkemidler. De økonomiske virkemidlene rettet mot bedriftene er i dag i hovedsak samlet hos Statens distrikts- og næringsutviklingsfond (SND). Summen av dette blir at fylkeskommunen sitter med et betydelig planapparat, men mangler virkemidler for å sette planer ut i livet. Mangelen på harde virkemidler og gjennomføringsansvar bidrar i neste omgang til at fylkeskommunene fort blir usynlige og taper nødvendig legitimitet og autoritet i arbeidet. Utvalget vil samtidig påpeke at manglende suksess også til en viss grad sky-

lides at fylkeskommune i liten grad har utnyttet det handlingsrommet de faktisk har på dette området.

I en samlet vurdering av fylkeskommunen synes det rimelig å hevde at fylkeskommunen ikke har levd opp til de forventningene som var stilt til den for 25 år siden. Spørsmålet som umiddelbart melder seg er: Hvorfor har den ikke det? Som evalueringen viser er svaret på dette spørsmålet svært sammensatt. Utvalget vil imidlertid fremheve ett poeng særskilt: fylkeskommunen har aldri fått anledning til å spille den rollen som reformfedrene og -mødrene tiltenkte den. Den fylkeskommunen som mange kritiserer og helst vil avvikle i dag, er en annen fylkeskommune enn den fylkeskommune Stortinget så for seg da den nye fylkeskommunen ble vedtatt opprettet midt på 1970-tallet. Det mest markante utslaget er at fylkeskommunen har fått en smalere basis som regionalpolitisk aktør enn det som var intensjonene. Viktige regionale oppgaver og virkemidler er av ulike hensyn plassert på statlige hender og fylkeskommunen har i stor grad blitt sittende igjen med kritikkutsatte tjenesteoppgaver underlagt sterk statlig styring. Dette kan ha bidratt til at fylkeskommunen ikke har større oppslutning enn den har i dag.

Kapittel 9

Enkeltsektorer

9.1 Innledning

I dette kapitlet vil utvalget evaluere dagens ansvars- og oppgavefordeling mellom staten, fylkeskommunene og kommunene innenfor den enkelte sektor. Utvalgets utgangspunkt er de verdier og hensyn som er beskrevet i kapittel 5, og de utviklingstrekk for samfunnsutviklingen som er beskrevet i kapittel 6.

Evalueringen tar utgangspunkt i utvalgets opprinnelige mandat og de forutsetninger som der var lagt til grunn for utvalgets arbeid, jf. omtale i kapittel 1. Det innebærer at evalueringen og anbefalingene bygger på forutsetningen om at landet skal ha tre forvaltningsnivåer, og at Stortingets behandling av St.meld. nr. 24 (1996-97) *Tilgjengelighet og faglighet*, når det gjelder eierskap og organisering av sykehusene, skal legges til grunn for oppgavefordelingen innenfor spesialisthelsetjenesten. Utover evalueringen av fylkeskommunale helsetjenester i kapittel 8 har derfor ikke utvalget undergitt organiseringen av spesialisthelsetjenesten en egen sektorgjennomgang. Innenfor den tid utvalget har hatt til rådighet etter at mandatet ble endret, har ikke utvalget sett seg i stand til å utvide evalueringen til også å omfatte en forvaltningsorganisering med to forvaltningsnivåer, eller å foreta en tilsvarende vurdering av spesialisthelsetjenesten som det er gjort for andre områder i dette kapitlet. Alternativet med en organisering med kun to forvaltningsnivåer og spørsmålet om hovedvalg for oppgave- og ansvarsdelingen i spesialisthelsetjenesten vil man komme tilbake til i kapittel 11 når de ulike modellene for det regionale nivået drøftes. I lys av drøftingen i kapittel 11 og utvalgets tilrådinger for organiseringen av det regionale nivået, kan det være behov for å revurdere oppgaveplasseringen for enkelte oppgaver som er omtalt i dette kapitlet. Utvalgets endelige tilrådinger innenfor det enkelte områder vil derfor først fremkomme i kapittel 12.

Utvalgets medlem Leschbrandt viser til sin særmerknad i kapittel 12.3.5 hvor det fremgår, at hun mener at en forvaltningsorganisering basert på to forvaltningsnivåer er den løsning som skal velges. Medlemmet Leschbrandt vil understreke at hun ikke stiller seg bak anbefalinger som sier at oppgaver skal legges til et folkevalgt regionalt nivå.

For en del av områdene som drøftes i dette kapitlet vil utvalgets vurdering av hvordan oppgavefordelingen bør være, også innenfor en ramme med tre forvaltningsnivå, avhenge av hvilken samlet løsning man anbefaler for det regionale nivået. Drøftingene av hvordan oppgavefordelingen bør være for disse områdene avsluttes derfor ikke i dette kapitlet, men føres videre i kapittel 11 og kapittel 12.

Felles for mange av områdene som vurderes er at kommunesektoren mener staten styrer for detaljert. Ut fra den tid og de ressurser utvalget har hatt til rådighet har det ikke vært mulig å foreta en konkret vurdering av statens styring innenfor hver enkelt sektor. Utover de vurderinger som er gjort i

dette kapitlet vises det derfor til utvalgets generelle drøfting av styringsforholdet mellom staten og kommunesektoren i kapittel 7, utvalgets samlede vurdering av behovet for å endre statens styring i kapittel 10, og utvalgets tilråding i forhold til utøvelse av statlig styring i kapittel 12.

Utvalget ser på oppgavefordelingen som et verktøy for å realisere sentrale verdier som demokrati, likhet, effektivitet, velferd, rettssikkerhet og en bærekraftig utvikling. De ulike verdiene og hensynene som skal vektlegges ved vurdering av oppgave- og ansvarsfordelingen vil imidlertid ofte kunne være i konflikt med hverandre. I kapittel 5 formulerte utvalget retningslinjer for fordeling av ansvar og oppgaver mellom forvaltningsnivåene som søker å ivareta de ulike verdiene. Disse retningslinjene vil stå sentralt i utvalgets vurderinger av dagens oppgavefordeling. Når retningslinjene skal anvendes i en konkret sammenheng, vil de grunnleggende målkonflikter tre frem ved at den enkelte oppgave inneholder karaktertrekk som er relevante for flere enn en retningslinje. Bare i de færreste tilfeller vil bruk av retningslinjene gi entydige svar på spørsmål om hvordan oppgavefordelingen bør være. Det er derfor grunnleggende for en vurdering av oppgave- og ansvarsfordelingen at det kreves en vurdering av den enkelte oppgave, og ulike verdier og hensyn må veies mot hverandre.

I tillegg til å evaluere dagens ansvars- og oppgavefordeling i forhold til grunnleggende verdier og hensyn, er utvalget spesielt bedt om å identifisere gråsoner i ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Med gråsoner menes områder/felter hvor det med dagens ansvars- og oppgavefordeling oppleves som uklart hvem som har ansvaret for at oppgaven blir løst. Utvalget har i tillegg til å identifisere eventuelle gråsoner, også sett det som viktig å vurdere om dagens oppgavefordeling medfører at det gjøres dobbeltarbeid innen forvaltningen. Med dobbeltarbeid menes at samme oppgave blir utført av flere offentlige organ. Dette må ikke forveksles med at flere forvaltningsnivåer arbeider på samme området, men hvor de har ulike oppgaver eller roller å ivareta, jf. drøfting i kapittel 7. Selv om det ikke utføres dobbeltarbeid i den forstand at flere forvaltningsnivåer utfører samme oppgave, kan delingen av oppgaver innenfor et område innebære at det bygges opp unødig dobbeltkompetanse i forvaltningen.

For å danne seg et best mulig bakgrunnsbilde for hvordan dagens oppgavefordeling fungerer, har utvalget bedt om å få inn synspunkter fra en rekke hold. De instanser som er blitt invitert til å gi sine vurderinger, er departementene, statens utdanningskontorer, fylkeslegene, fylkesmennene, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, fylkeskommunene, et begrenset antall kommuner, Kommunenes Sentralforbund og et utvalg av organisasjoner som kan sies å representere brukere av det offentlige.

Det offentliges oppgaver spenner over et meget bredt felt. Utvalget har derfor sett det som nødvendig å foreta en prioritering av innenfor hvilke sektorer og områder utvalget skal vurdere dagens ansvars- og oppgavefordeling nærmere. Utvalget har valgt å konsentrere sin innsats om de områder og sektorer hvor utvalget har fått inn synspunkter på at dagens ansvars- og oppgavefordeling ikke er tilfredsstillende, og sektorer og områder hvor utvalget selv har ment at det kan være behov for å se nærmere på ansvars- og oppgavefordelingen.

Denne prioriteringen innebærer at utvalget ikke har evaluert dagens ansvars- og oppgavefordeling innen alle de områdene som er beskrevet i kapittel 14. Også innenfor områder som utvalget ikke har vurdert nærmere, kan det være grunnlag for å endre eller justere ansvars- og oppgavefordelingen. Utvalget vil imidlertid anta at behovene for endring her er mindre, siden områdene ikke er kommentert fra de ulike instansene som utvalget har forespurt om synspunkter på dagens oppgavefordeling. Hvilke områder som ikke er vurdert nærmere fremgår av tabell 9.1 nedenfor.

Tabell 9.1: Områder som er beskrevet i kapittel 14, men hvor ansvars- og oppgavefordelingen ikke er nærmere vurdert.

Departement	Område
Barne- og familiedepartementet	- Familivernet - Krisetiltak - Foreldreveiledning, fedregrupper og samlivstiltak - Likestilling - Forbrukerområdet
Fiskeridepartementet*	- Kystverket - Kontrolldelen av fiskeriforvaltningen
Forsvarsdepartementet	- Kommunale heimevernsnemnder
Justisdepartementet	- Kriminalomsorg - Sivilt beredskap
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	- Private grunnskoler og private skoler som gir videregående opplæring godkjent med rett til statstilskudd - Teknisk fagskole - Den norske kirke
Kommunal og regionaldepartementet	- Bolig- og bygningspolitikk - Arbeidsmiljø- og sikkerhet - Kommunelovens regler om økonomisk planlegging og styring - Innvandring - Samiske formål - Nasjonale minoriteter - Valg
Kulturdepartementet	- Bibliotek - Arkiv - Kino- og videokonsesjon - Lov om stadnamn
Landbruksdepartementet*	- Reindrift
Miljøverndepartementet	- Kart og geodata
Nærings- og handelsdepartementet	- Tilsyn med serveringsvirksomhet - Vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster
Olje- og energidepartementet	- Energi- og vassdragssektoren
Samferdselsdepartementet	- Jernbaneloven - Vegtrafikk
Sosial- og helsedepartementet	- Lov om helsepersonell - Miljørettet helsevern - Smittevernområdet - Tobakkskaderådet - Tannehelsetjenesten - Alkohollovgevingen - Folketrygdens kjøp av helsetjenester - Folketrygdens prosjekt for brukermedvirkning/hjelp til selvhjelp for personer med aleneomsorg for barn

* For Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet behandles ikke alle områder som er beskrevet i kapittel 14 separat, man gir isteden en mer samlet vurdering av sektorene. Dette gjelder spesielt spørsmål knyttet til plan- og arealområdet og næringsutvikling.

9.2 Næringsutvikling

I dette avsnittet drøftes oppgave- og ansvarsfordelingen innenfor arbeidet med næringsutvikling forstått som offentlige tiltak som har til formål å fremme en bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i alle deler av landet. Virkemidlene for næringsutvikling er ett av flere element i den brede regional- og utviklingspolitikken, jf. kapittel 8. Drøftingen her er avgrenset i forhold til andre offentlige ansvarsområder som har en indirekte, men meget viktig betydning for regional næringsutvikling, som f.eks. samferdsel og opplæring/kompetanseutvikling. Det vises til kapittel 14 og 17 for en mer utfyllende beskrivelse av oppgavefordelingen og endringer i oppgavefordelingen på næringsutviklingsområdet. Det vises også til kapittel 8.5 for evaluering av fylkeskommunens regionalpolitiske rolle og avsnitt 9.8 hvor kompetansereformen omtales nærmere.

9.2.1 Offentlige aktører og virkemidler regionalt

Nedenfor beskrives kort de ulike offentlige aktørene og deres virkemidler i næringsutviklingsarbeidet. Det gjelder organer som forvalter virkemidler innenfor Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet sine ansvarsområder.

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND)

SND er myndighetenes sentrale organ for finansiering og iverksetting av bedriftsrettede tiltak innen nærings- og distriktpolitikken. SND er organisert som et statsforetak ledet av et styre oppnevnt av Nærings- og handelsdepartementet (NHD). To av styremedlemmene skal representere landbruksnæringen og oppnevnes etter forslag fra landbruksorganisasjonene. Styret forvalter virkemidlene under fondet etter retningslinjer gitt av NHD, Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Landbruksdepartementet (LD), Fiskeridepartementet (FiD) og Miljøverndepartementet (MD). Overordnede myndigheter kan ikke instruere styret i enkeltvedtak. Eventuell instruksjon må skje i foretaksmøtet.

SND har hovedkontor i Oslo og distriktskontorer i alle fylker (felleskontor for Oslo og Akershus og Agder-fylkene). Hvert fylke har et styre av rådgivende karakter. Styret oppnevnes av fylkeskommunen. Foruten politiske oppnevnte medlemmer, skal styret ha en representant fra LO, NHO, Norges Bondelag og Norges Bonde- og Småbrukarlag. Norges fiskarlag og Norges Skogeierforbund skal være representert der SND og den enkelte fylkeskommune finner dette naturlig.

Når det gjelder behandling av saker under jordbruksavtalen, er det etablert et eget organ i hvert fylke med beslutningsfullmakt i disse sakene. Dette organet utgår fra de fylkesvise styrene, og har representasjon fra landbruksnæringen og de politisk oppnevnte styremedlemmene. For saker knyttet til forvaltning av virkemidler i jordbruksavtalen er det opprettet en klagenemnd i SND sentralt hvor landbruksnæringen er representert med to representanter.

SND forvalter en rekke landsdekkende og distriktsrettede låne-, garanti-, tilskudds- og fondsordninger bevilget over de fem berørte departementenes budsjetter. Risikolånene og distriktutviklingstilskuddene til bedriftsrettede formål bevilges imidlertid til fylkeskommunene. Fylkeskommunene bevilger igjen videre til de lokale SND-kontorene. Virkemiddelbruken er delvis koordinert gjennom ulike satsingsprogrammer, og det er inngått særskilte samarbeidsavtaler med Norges eksportråd, Norges forskningsråd og Norsk designråd. I enkelte fylker administrerer SND fylkeskommunale virkemidler etter avtale med fylkeskommunen. SNDs virkemiddelforvaltning er i stor grad direkte rettet mot enkeltbedrifter og næringslivet generelt. SND gir også råd og veiledning og skal være et kompetansesenter for næringsutvikling nasjonalt og regionalt.

Boks 9.1 SNDs virkemiddelforvaltning i 1999

Vel 95 prosent av alle søknader om lån og tilskudd, ble behandlet av distriktskontorene. Disse sakene representerte i underkant av 85 prosent av samlet tilsagnsbeløp.

I underkant av 90 prosent av alle saker ble behandlet og avgjort av distriktskontorene. Dette utgjorde om lag 50 prosent av samlet tilsagnsbeløp.

Om lag 5 prosent av alle saker ble behandlet regionalt, men avgjort sentralt. Dette utgjorde om lag 35 prosent av samlet tilsagnsbeløp.

Om lag 5 prosent av alle saker ble behandlet og avgjort sentralt. Dette utgjorde vel 15 prosent av samlet tilsagnsbeløp.

Statistikken fanger ikke opp avslagssaker som utgjorde en stor andel av distriktskontorenes saksbehandling.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunene har et samordningsansvar for arbeidet med næringsutvikling i fylket, jf. plan- og bygningsloven. Fylkeskommunene legger gjennom de årlige regionale utviklingsprogrammene (RUP), strategiske føringer på bruken av statlige direkte og indirekte næringsrettede virkemidler og skal gi forslag til bruk av midler på statsbudsjettet til regionale og tverrsektorielle samordningstiltak. RUP tar utgangspunkt i fylkesplanen eller strategisk næringsplan for fylket. Gjennom fylkesplanen har fylkeskommunen også prinsipielt ansvaret for de overordnede arealmessige rammebetingelser (bruk og vern) for de ressursbaserte næringer.

Gjennom fylkesplanen, regionale utviklingsprogram og representasjon i det lokale SND-styret, kan fylkeskommunen legge strategiske føringer for SNDs virksomhet i fylket innenfor rammen av de gjeldende nasjonale mål og retningslinjer for fondets virksomhet.

I tillegg forvalter fylkeskommunene flere av de distriktpolitiske tilretteleggende virkemidlene over KRDs budsjett. Fylkeskommunene forvalter bl.a. hoveddelen av de tilretteleggende virkemidlene for næringsutvikling i distriktene, midler til det grenseregionale samarbeidet Interreg og midler til

regionale samordningstiltak for næringsutvikling i fylket. Fylkeskommunene setter i noen grad også av egne midler til direkte tiltak for næringsutvikling.

Fylkesmannen

Fylkesmannen er aktør i det regionale utviklingsarbeidet gjennom å ha forvalteransvaret for tilretteleggende virkemidler rettet mot jord- og skogbruk, men som ikke er direkte rettet mot virksomhetsetablering og -utvikling (SND forvalter disse). Fylkesmannen er videre utviklings- og kompetanseorgan for landbruksnæringen og skal samarbeide med SND, fylkeskommuner og kommuner om land- og skogbruksfaglige spørsmål. Hovedtyngden av arbeidsoppgavene for fylkesmannen har karakter av utviklingsoppgaver, samfunnsplanlegging og forvaltning av økonomiske og juridiske virkemidler som del av den nasjonale landbrukspolitikken. Eksempler på økonomiske virkemidler fylkesmannen forvalter er tilskudd til miljøformål, skogbruksformål, onnebarnehager, grøfting og diverse utrednings- og tilretteleggingstiltak (tilretteleggende bygdeutviklingsmidler). Fylkesmannen skal kontrollere at bruken av virkemidler under jordbruksavtalen er i tråd med målene i landbrukspolitikken.

Den ytre fiskeriadministrasjonen

Den ytre fiskeriadministrasjonens rolle i næringsutviklingsarbeid er i første rekke knyttet til tilrettelegging, veiledning og planarbeid. Fiskeriadministrasjonen samarbeider nært med SND, fylkesmannen, fylkeskommuner og kommuner om fiskeri- og havbruksfaglige spørsmål. Fiskeriadministrasjonen disponerer ingen direkte økonomiske virkemidler rettet mot fiskeri- og havbruksnæringen.

Arbeidsmarkedsetaten lokalt og regionalt

Fylkesarbeidskontorene (Aetat fylke) har det styringsmessige ansvaret for de lokale arbeidskontorene (Aetat lokal). De lokale arbeidskontorene bistår arbeidsgiverne ved rekruttering og omstilling. Ordningen med bedriftsinteroppplæring (BIO) skal bidra til å motvirke arbeidsledighet ved større omstillinger gjennom å opprettholde og styrke kompetansen til bedrifter som har omstillings- eller strukturproblemer. Ordningen med bedriftsinternattføring (BIA) er et tiltak rettet mot arbeidstakere i ordinært arbeid som har behov for attføringsbistand på arbeidsplassen. I tillegg er Arbeidslivstjenesten (Aetat arbeidslivstjeneste) etablert i hvert fylke for å bistå bedrifter med å etablere rutiner for bl.a. å redusere sykefraværet og frafall blant medarbeiderne i bedriftene.

Selskapet for industriell vekst (SIVA)

SIVA er organisert som statsforetak. SIVAs overordnede mål er å være et nasjonalt foretak for økt verdiskaping og sysselsetting i distriktene. SIVA har et spesielt ansvar for å møte etterspørselen etter næringslokaler i områder der det private eiendomsmarkedet ikke dekker behovet. SIVA har ikke regionkontorer.

Kommunene

Kommunene spiller en nøkkelrolle for næringsutviklingen, både som politisk organ, forvaltningsorgan, tjenesteyter, arbeidsgiver og forbruker av varer og tjenester. Kommunene virker direkte inn på velferdsnivået til innbyggerne og på utviklingsvilkårene for næringslivet i kommunen. Skoletilbud, barnehagetilbud, transporttilbudet, arealutvikling og kommuneplanlegging er eksempler på oppgaver som har betydning for næringsutviklingen i kommunen.

Kommunen forvalter også tilskuddsordninger, bl.a. kommunale næringsfond, som både er tilretteleggende og bedriftsrettede. Ordningen skal stimulere til lokalt engasjement og tettere kontakt mellom kommunen og lokalt næringsliv. Kommunene er også 1. linjeinstans i forhold til landbruksvirkemidlene tillagt SND og fylkesmannen. Det er kommunen som vurderer om SND eller fylkesmannen skal ha den videre saksbehandling.

9.2.2 Innkomne synspunkter

Kommunenes Sentralforbund og fylkeskommunene viser til fylkeskommunenes rolle og ansvar for næringsutvikling i henhold til plan- og bygningsloven og lov om SND. I følge KS og fylkeskommunene er det imidlertid den regionale staten, herunder SND som i all hovedsak forvalter de økonomiske virkemidlene som på fylkesnivået er rettet inn mot utvikling av næringslivet. KS og fylkeskommunene viser til frifylkeforsøkene i Aust-Agder og Nordland i perioden 1990-96, der evalueringene etter deres vurdering, viser at en bedre samordning av de nærings- og arbeidsmarkedspolitiske virkemidlene - forankret i et mer målrettet strategisk planarbeid - bidrar til å iverksette utviklingsprosesser som styrker næringslivet. God samordning av virkemidler i forhold til den enkelte bedrift/bruker er en annen viktig effekt. Fylkeskommunene og KS mener at disse forsøkene danner et godt utgangspunkt for reform av oppgavefordelingen på fylkesnivået innenfor dette politikkområdet, ved at myndigheten til å forvalte næringsrettede virkemidler som i dag er tillagt regional stat, blir lagt til fylkeskommunen. Fylkeskommunene og KS mener at en endring av oppgavefordelingen på regionalt nivå i tråd med dette forslaget vil gi fylkeskommunen en tilsvarende helhetlig næringspolitisk rolle som kommunen har på lokalt nivå. Dette vil i følge fylkeskommunene og KS lette det helt nødvendige samarbeidet mellom det lokale og regionale nivået i dette arbeidet.

I innspill til utvalget understreker *Nærings- og handelsdepartementet* (NHD) at det næringspolitiske virkemiddelapparatet må ta utgangspunkt i brukernes behov. NHD viser til St.meld. nr. 41 (1997-98) *Næringspolitikken inn i det 21. århundre*, og understreker behovet for en klar ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene og behovet for en regional og lokal næringsutviklingsinnsats som støtter opp om de nasjonale mål for næringspolitikken. I følge NHD reiser de nasjonale utfordringene på området spørsmål om større og færre fylker. Etter NHDs vurdering tyder mye på at dagens fylker er små i forhold til tilrettelegging for næringslivet. Globaliseringen og den endringsskiftet næringslivet står overfor, skjerper i følge NHD kravene til myndighetenes tilrettelegging. NHD opplever det som vanskelig i næringspolitisk sammenheng å avgrense resultatansvaret for forvaltningen av SNDs virkemidler til ett fylke. Fylkene er i næringsssammenheng ikke naturlige enheter.

En må i følge NHD, se landet og eventuelt større geografiske områder i sammenheng. Utviklingen i næringslivets rammevilkår internasjonalt, krever etter NHDs syn en nasjonal overbygging tuftet på en felles næringspolitikk.

NHD peker på at tiden trolig er moden for en vesentlig forenkling og effektivisering av de mange planprosessene på regionalt nivå. NHD viser her til fylkesplanene, fylkesdelplaner, strategiske næringsplaner og regionale utviklingsprogram (RUP), samt relativt tilsvarende kommunale planer. Det kan reises spørsmål om slike planer kan sikre effektiv tilrettelegging for næringsutvikling uten en vesentlig større markeds- og brukerorientering.

NHD mener at kommunesektorens viktigste bidrag til næringsutvikling, er kostnadseffektiv produksjon av tjenester med høy kvalitet innenfor sektorens primære ansvarsområder, bl.a. innen transport og undervisning, og at kommunene har en brukerorientert holdning i forvaltning av regelverk og reguleringer som angår næringslivet.

I innspill fra *Landbruksdepartementet* (LD) pekes det på at overføringen av virkemidler til SND, kan bidra til at de økonomiske virkemidlene for bedriftsetablering ses i sammenheng, og dermed effektivisere forvaltningen av virkemidlene. Det kan videre legge grunnlaget for en læringsprosess mellom landbruket og det øvrige næringsliv. Samtidig understreker departementet betydningen av at bygdeutviklingsmidlene i SND ses i sammenheng med de øvrige økonomiske virkemidler for landbruket som forvaltes av fylkesmannen. En nasjonal koordinering av bruken av virkemidler for landbruket, er etter LDs vurdering nødvendig for å hindre at man stimulerer til overetablering, både innenfor landbruket og andre sektorer som produserer for avsetning utover lokalmarkedet. Departementet mener overføringen av virkemidler til SND vil ha liten betydning for brukerne. Kommunene er fremdeles førsteinstans for forvaltningen av virkemidlene og vil være det organ brukerne tar kontakt med.

I innspillet fra LD heter det videre at arbeidet med bygdeutviklingsmidlene til utrednings- og tilretteleggingstiltak krever et nært samarbeid mellom fylkesmannen og fylkeskommunen gjennom utarbeidelse av regionale utviklingsplaner. Fylkesmannens ansvar er å legge til rette for effektive regionale tilpasninger i samsvar med gjeldende lov- og regelverk og politiske retningslinjer. Når det gjelder SND og fylkesmannen, viser departementet til at det er utarbeidet samarbeidsavtaler for å hindre at det gjøres dobbeltarbeid og oppstår gråsoner mellom de to forvaltningsorganene. Avtalene gir også rom for utveksling av kompetanse og erfaringer.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) mener at de senere års reformer har lagt til grunn at en gjennomføring av nasjonale distriktspolitiske målsettinger forutsetter regional tilpasning og regional beslutning om de konkrete tiltak som skal gjennomføres. I følge KRD ligger det i dette også muligheter for regionene til å utvikle egen politikk dersom det gir bedre totalt resultat innenfor de nasjonale rammene. Hovedansvaret for den regionale tilpasning av distriktspolitikkens nasjonale mål har ligget hos fylkeskommunene gjennom bl.a. regionale utviklingsprogram (RUP). En svakhet ved RUP er at enkeltaktørene i liten grad er forpliktet til å delta i samarbeidet. Samtidig har sterke sentrale statlige sektormål lagt begrensninger på de regionale statsetaters muligheter til å medvirke. Departementet viser videre til at felles beslutnings- og oppfølgingsansvar mellom næringsliv, ulike offentlige etater,

organisasjoner og regionalpolitisk nivå har vært en viktig forutsetning for den regionale utvikling i Europa i de senere år. Ulike modeller for arbeidsdeling mellom forvaltningsnivåene der det forutsettes regionale demokratiske beslutningsorganer, vil etter KRDs vurdering måtte legge denne typen arbeidsform til grunn.

KRD peker på at det er grunn til å vurdere nærmere hvilken rolle og medvirkning bl.a. fylkesmannen og den ytre fiskeridministrasjonen skal ha når fylkeskommunen og SND sitter med i hovedsak samme kompetanse og rolle. Det heter at fylkesmannen og fiskeridministrasjonen bør rendyrke mer kontroll-, veilednings- og forvaltningsoppgaver.

KRD peker videre på at kommunenes ansvar for mindre bedriftsrettede og tilretteleggende virkemidler for næringsutvikling (kommunale næringsfond) har sin bakgrunn i kommunenes lokale kjennskap og nærhet til næringslivet. Videre er det slått fast at kompetansenivået hos kommunene gjennomgående er tilfredsstillende.

KRD omtaler også ordningen med regionale samordningsmidler (kap. 551, post 58). Hensikten med virkemidlene er å stimulere til regional utvikling gjennom sektorovergripende samarbeid på fylkesnivået. Departementet foretar den endelige fordelingen av virkemidlene etter tilråding fra fylkeskommunen.

Avslutningsvis skriver KRD at dagens SND-modell muliggjør en helhetlig næringspolitikk kombinert med nærhet til kundene. Samtidig har RUP og regional koordinering mellom fylkeskommunene muliggjort regionale strategier tilpasset lokale behov. Bakgrunnen for at SND ble opprettet var bl.a. et ønske om å få et klarere skille mellom politikk og virkemiddelbruk. SND bør derfor opprettholdes som en selvstendig enhet, men eierskapet til SND bør vurderes i lys av den kritikk som er reist mot manglende samordning mellom roller og politisk makt i dagens organisering på fylkesnivået. Etter KRDs syn bør det vurderes om fylkeskommunen og staten skal være likeverdige eiere av SND.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) mener at ordningen med bedriftsinternopplæring (BIO) primært er et arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel. Formål, målgrupper og innholdet i ordningen kan justeres i takt med endringer på arbeidsmarkedet. Departementet fremhever at virkemiddelet også bidrar til å understøtte næringsutvikling i fylkene og legger grunnlag for ny vekst etter en omstillingsperiode. Overføring av ansvaret for bedriftsintern opplæring til fylkeskommunen, vil etter departementets vurdering kunne svekke mulighetene til å nå målene i arbeidsmarkedspolitikken.

I følge *Fiskeridepartementet* har den ytre fiskeridministrasjonen fiskeri- og havbruksfaglig kunnskap som bør utnyttes i utviklingsarbeidet i fylkene, og som trolig vil utfylle den kunnskapen som finnes hos fylkeskommunene og SND.

I innspill fra *fylkesmennene* heter det at overføringen av landbruksrettede virkemidler til SND vil gi nye gråsoner. Det blir i følge fylkesmennene to landbruksforvaltninger, delt resultatansvar og delte saksområder. Det pekes på at endringen for fylkeskommunene betyr en svekket innflytelse over de regionalpolitiske virkemidlene. Videre heter det at til tross for lokale og regionale avklaringer om ansvars- og rollefordeling, vil området regional utvikling/

næringsutvikling fremstå som en gråsoner i forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesmann. Fylkesmannsambetet er tillagt viktige næringspolitiske utviklingsoppgaver innenfor landbruk, mens fylkeskommunen har et overordnet ansvar for regional næringsutvikling. Fylkesmannen forvalter de nasjonale interesser i planarbeidet (interesser som ofte veier tungt i forhold til regionale og lokale interesser), mens fylkeskommunen har et hovedansvar for fylkesplanarbeidet.

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) uttaler at etableringen av SNDs distriktskontorer i alle fylker og samlingen av ansvaret for de bedriftsrettede virkemidlene, har ryddet godt opp i oppgavefordelingen på regionalt nivå. I følge SND har desentraliseringen og samlingen av virkemidler bidratt til et mer kundevennlig system for næringslivet og gitt betydelig effektiviseringsgevinster.

Etter SNDs oppfatning er det lite dobbeltarbeid mellom statlige aktører, fylkeskommunene og kommunene innenfor næringsutvikling i den forstand at samme oppgave utføres av flere organer. I den grad det eksisterer nevneverdige uklarheter i oppgavefordelingen, håndteres disse normalt gjennom de regionale utviklingsprogrammene (RUP) og ulike former for samarbeidsavtaler.

I noen grad og på enkelte områder mener SND at det er bygd opp dobbeltkompetanse. SND tenker her spesielt på forvaltningen av etablererstipendordningen i enkelte (4) fylkeskommuner, som forutsetter at også fylkeskommunene har bedriftsøkonomisk kompetanse. I tillegg er denne oppgavefordelingen etter SNDs syn, lite gunstig for kundene. Når det gjelder fylkeskommunenes forvaltning av de tilretteleggende virkemidlene over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, påpeker SND at også enkelte av disse virkemidlene retter seg mot grupper av bedrifter og stiller krav til bedriftsøkonomisk kompetanse. Slike prosjekter kan i følge SND ligge i en gråsoner mot SNDs virkemidler og praksisen kan føre til oppbygging av dobbeltkompetanse. Imidlertid ser ikke SND på forholdet som noe stort problem.

SND berører at kommunenes forvaltning av virkemidler over ordningen med kommunale næringsfond stiller krav til kompetanse som er relativt lik den kompetansen som ligger på regionalt nivå. SND stiller spørsmål om det er en optimal anvendelse av statlige midler å legge forvaltningsansvaret for disse midlene til kommunene.

Når det gjelder forholdet mellom fylkesmannen og fylkeskommunen i distriktsfylkene og forvaltningen av tilretteleggende virkemidler for bred næringsutvikling, kan det fra SNDs ståsted se ut til å være en viss overlapping i oppgaver og kompetanse. Også fiskeridministrasjonen nevnes i denne sammenheng. SND stiller spørsmål ved om denne oppsplittingen av den regionale utviklingskompetansen er optimal i forhold til å få størst mulig samlet effekt ut av ressursinnsatsen.

Når det gjelder dagens fylkesinndeling, uttaler SND at fylkesgrensene er av underordnet betydning for næringslivet. Imidlertid påpeker SND at det forekommer mye suboptimalisering som følge av at det parallelt i enkeltfylker gjennomføres prosjekter som med bedre resultater kunne vært gjennomført på tvers av fylkesgrenser. SND viser til at de i Agder-fylkene har slått sammen

distriktskontorene til ett, fordi fylkene hver for seg er for små til å forsvare et eget distriktskontor.

Avslutningsvis heter det at dersom det fremover blir større forståelse og aksept for behovet for å tenke samarbeid og organisering mellom regionale aktører på tvers av fylkesgrensene, vil man kunne oppnå større effekt av de samlede ressursene, selv uten å gjøre noe med dagens fylkesinndeling.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) viser til at fylkeskommunene har viktige oppgaver i forhold til næringsutvikling, men uttaler at det er mye som tilsier at dagens fylkeskommune ikke er riktig organ og enhet for å ivareta de utfordringer vi som nasjon står overfor. NHO viser til forholdene i Europa der det er næringsutviklingsarbeidet som danner grunnlaget for regiondannelse, og spør om dagens fylker representerer den rette og optimale avgrensning for å ivareta næringsutfordringene. Etter NHOs syn står det regionale forvaltningsapparatet overfor store utfordringer innenfor regionalt næringsutviklingsarbeid.

NHO nevner bl.a. følgende problemer med dagens oppgavefordeling:

- For sentralisert oppgavefordeling. Ved ny organisering bør det legges opp til en mest mulig desentralisert struktur, både når det gjelder konkrete oppgaver, mulighet for prioriteringer lokalt og endelig avgjørelsesmyndighet.
- Det uheldige ved det forhold at fylkeskommunen har ansvaret for regionale utviklingsplaner (RUP), mens de økonomiske virkemidlene er lagt til SND.
- Fylkesmennenes forvaltning av bygdeutviklingsmidler representerer en typisk politisk virksomhet som ikke er underlagt demokratisk kontroll- og beslutningsmyndighet. Dette medfører manglende samordning i forhold til andre virkemiddeletater både av administrativ og politisk karakter.

NHO konstaterer at det må gjennomføres dyptgripende endringer i den regionale organiseringen så raskt som mulig. De overordnede hensyn NHO mener må legges til grunn for en slik endringsprosess er demokrati og deltakelse, påvirkningsmuligheter, identitet, effektivitet og solidaritet.

Norges Bedriftsforbund opplever det offentliges tilbud på området næringsutvikling som vanskelig tilgjengelig, særdeles uoversiktlig og lite helhetlig. Norges Bedriftsforbund registrerer at småbedriftene har problemer med at forvaltningsorganer opptrer i flere roller i ulike sammenhenger. Det vises til at fylkesmannen opptrer som kontrollinstans for lokalforvaltningen samtidig som embetet er utøvende organ. Bedriftsforbundet opplever at kommunene har interesse, men ikke tilstrekkelig kompetanse på næringsutviklingsområdet. Etter Bedriftsforbundets mening, bør det legges til rette for økt lokalt engasjement i næringsutviklingsarbeidet, og kommunene bør få økt innflytelse på og ansvar for lokale forhold. Bedriftsforbundet kan ikke se at fylkeskommunen slik den er innrettet i dag, kan ha noen hensiktsmessig funksjon i forbindelse med gjennomføringen av næringspolitiske målsettinger. Slik Bedriftsforbundet oppfatter det, synes fylkeskommunen og statlige myndigheter i mange sammenhenger å ha overlappende funksjoner. Fylkeskommunen oppfattes å ha rollen som sandpåstrøer i forbindelse med statlige næringsutviklingsplaner.

I innspill fra *Norges Bondelagheter* det at oppgavefordelingen mellom statlige regionale etater og fylkeskommunen virker utydelig, overlappende og lite samordnet, spesielt for næringslivet og enkeltpersoner. Bondelaget ser det som viktig at landbrukspolitiske spørsmål er nasjonalt forankret. Når det gjelder tiltak som inngår i jordbruksavtalen, må forvaltningen i følge Bondelaget, skje på en måte som ivaretar avtalepartenes samlede interesse. Disse forholdene tilsier i følge Bondelaget, en statlig kontroll over landbrukforvaltningen.

Det heter videre at sammenblanding av statlig regional etatsorganisering og fylkeskommunalt oppnevnte styringsorgan (SND-styrene) gir en svært utydelig styringsmodell.

9.2.3 Tidligere endringer i oppgavefordelingen på sektoren

Det vises også til kapittel 17 hvor endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene er nærmere beskrevet.

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND)

SND ble opprettet i 1993 etter en sammenslåing av Industribanken, Industrifondet, Småbedriftsfondet og Distriktenes utbyggingsfond (DU). Regjeringens begrunnelse for sammenslåing var å få til en effektivisering av virkemiddelapparatet, samtidig som det skulle gi bedre oversikt for brukerne. Sammenslåingen skulle gi bedre kobling mellom virkemidlene i distriktpolitikken og tiltak for produktutvikling i næringslivet (St.meld. nr. 2 (1990-91) *Revidert nasjonalbudsjett*). Regionalt fortsatte fylkeskommunen som forvalter av bedriftsrettede virkemidler i distriktene (underlagt distriktsutviklingsdivisjonen i SND), samtidig som Industribankens tre regionkontorer fortsatte som regionkontorer for det nye SND. I tillegg vedtok Stortinget å opprette to nye regionkontorer slik at til sammen fem regionkontorer betjente saker underlagt Industridivisjonen i SND.

Frem til 1996 utgjorde fylkeskommunene sammen med SNDs fem regionkontorer, SNDs ytre apparat. Regjeringen så etter hvert behov for et mer samordnet regionalt apparat for å unngå dobbeltarbeid og gråsoner. I revidert nasjonalbudsjett for 1996 (St.meld. nr. 2 (1995-96)) viste regjeringen til en regjeringsoppnevnt arbeidsgruppes vurdering av organiseringen av SNDs ytre apparat³⁰. Flertallet i arbeidsgruppen (representantene fra departementene og SND) foreslo en modell der det skulle innføres et klart skille mellom fylkeskommunenes og SNDs ansvar ved at SND overtok fylkeskommunenes forvaltningsansvar for de distriktpolitiske bedriftsrettede virkemidlene (modell A). Fylkeskommunene skulle ha ansvar på overordnet nivå gjennom planarbeid og deltakelse i lokale næringsråd. Det lå i modell A ikke forslag om regionale SND-styrer med fylkeskommunal representasjon. Mindretallet i arbeidsgruppen (representanten fra Troms fylkeskommune) gikk inn for en modell der SNDs regionkontorer skulle legges ned, og der fylkeskommunene skulle forvalte alle SNDs virkemidler innenfor gitte fullmaktsgrenser (modell

30. SNDs regionale forvaltningsapparat - rapport fra arbeidsgruppen (Steineutvalget (1995)). Steineutvalget bestod av representanter fra Administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, SND og Troms fylkeskommune.

B). Som et kompromiss mellom modellene, åpnet regjeringen for en omfattende regionalisering av SND-systemet, ved å åpne for avtaler mellom SND og fylkeskommunen om opprettelse av SND-regionkontorer i hvert fylke med fylkeskommunalt utnevnte styrer (Nord-Trøndelagmodellen).

Etter regjeringens syn ga modellen god balanse mellom hensynet til fylkeskommunal innflytelse og næringslivets behov for et oversiktlig og brukervennlig virkemiddelapparat. Fra et regionalpolitisk synspunkt ble det sett som viktig at fylkeskommunene ble sikret innflytelse gjennom fylkesplanen og strategisk næringsplan. Regjeringen mente Nord-Trøndelagmodellen ville kunne koble SNDs virkemidler med fylkeskommunenes distriktpolitiske virkemidler. I følge regjeringen ville dette åpne for bedre samordning og tilrettelegging av regional- og næringspolitikken i hele fylket, tilpasset den enkelte regions forutsetninger og behov. Regjeringen viste også til utviklingen i Europa der regionnivået utformer strategien for regional utvikling (St.meld. nr. 2 (1996-96) *Revidert nasjonalbudsjett*). Stortingets flertall sluttet seg til forslaget i Budsjett Innst. S. IV (1995-96).

Boks 9.2 Nord-Trøndelagmodellen

Følgende hovedprinsipper ligger til grunn for Nord-Trøndelagmodellen:

- Fylkeskommunen overfører rammene for sine bedriftsrettede virkemidler til SND-kontoret. SND legger ut alle landsdekkende virkemidler, slik at SNDs distriktskontorer forvalter alle SNDs virkemidler innenfor gitte fullmaktsgrenser.

- Fylkesplanen skal være retningsgivende for SND-kontorets virksomhet i den grad dette ikke strider mot SNDs overordnede mål og strategier. SND-kontoret har det operative ansvaret for bedriftsrettede virkemidler, herunder resultat- og tapsansvaret.

- Fylkesvise styrer med en rådgivende funksjon, oppnevnes av fylkeskommune.

- SND har arbeidsgiveransvaret for de ansatte.

Boks 9.3 Prosessen rundt Nord-Trøndelagmodellen

Prosessen knyttet til regionaliseringen av SNDs ytre apparat og Nord-Trøndelagmodellen er kommentert i flere utredninger. Det heter i Bartnes (1998) at utredningsarbeidet i Steineutvalget ikke ga grunnlag for en løsning som kunne samle en bred politisk enighet om organiseringen av virkemiddelapparatet. De berørte departementene, LO og NHO dannet en tung koalisjon for modell A (flertallsmodellen), mens samtlige fylkeskommuner, Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet gikk inn for modell B (mindretallsmodellen). Det var uklart hvilken modell som ville fått flertall i Stortinget, og prosessen ble preget av mangel på politisk initiativ. Den gamle modellen med et delt virkemiddelapparat ville i praksis fortsatt være gjeldende (Nord-Trøndelagsforskning 1997). Løsningen for regjeringen kom gjennom en søknad fra Nord-Trøndelag fylkeskommune, der fylkeskommunen ba om å få opprette et eget SND-kontor, etter det som nå kalles Nord-Trøndelagmodellen. Regjerin-

gen oppfattet modellen som et mulig politisk kompromiss mellom behovene for fylkeskommunal innflytelse og et enhetlig beslutningssystem (Bukve 1998) og godkjente Nord-Trøndelags søknad i 1996. I etterkant startet en prosess der flere fylkeskommuner ønsket å opprette egne avtaler med SND om distriktskontorer. Det heter i Bukve (1998) at motivasjonen for dette var å unngå det verste alternativet for fylkeskommunene - at fylket kunne bli underlagt et regionalt SND-kontor som omfattet flere fylker, og dermed miste det lokale fagmiljøet, i tillegg til den politiske styringen over virkemidlene. Den raske utbredelsen av Nord-Trøndelagmodellen var uventet. En forklaring Nord-Trøndelagsforskning (1997) peker på, var at fylkeskommunene anså Nord-Trøndelagmodellen som den eneste reelle mulighet de hadde for å opprettholde en viss lokalpolitisk styring med de bedriftsrettede virkemidlene.

Fra og med 1997 ble Statens Fiskarbank integrert i SND, og fra 2000 ble Landbruksbanken og deler av virksomheten under fylkesmannens landbrukssavdeling overført til SND. Dette er nærmere omtalt nedenfor.

Fiskarbanken

Regjeringen foreslo i Ot.prp. nr. 15 (1996-97) *Om lov om oppheving av lov av 28. april 1972 nr. 22 om Statens Fiskarbank (Integrering av Statens Fiskarbank i Statens nærings- og distriktsutviklingsfond)* å overføre bankens arbeidsoppgaver og ansvar til SND. Det heter i regjeringens begrunnelse for forslaget at en med integrasjonen av Fiskarbanken i SND tar sikte på skape et formålstjenlig og effektivt virkemiddelapparat rettet mot fiskeflåten, slik at offentlige ressurser skal kunne nyttes mer rasjonelt. Integreringen skulle også bidra til å sikre en bedre samordning av virkemiddelbruken i de ulike leddene i fiskeri- og oppdrettsnæringen og var et viktig steg på veien i arbeidet med å realisere et uutnyttet potensiale for verdiskapning innenfor fiskeri- og oppdrettsnæringen. Regjeringen la opp til at Fiskeridepartementet skal gi særskilte fiskeripolitiske retningslinjer til SND og fylkeskommunene. Stortingets flertall sluttet seg til regjeringens forslag, jf. Innst. O. nr. 29 (1996-97).

Den ytre fiskeridministrasjon

Stortinget vedtok i 1998 å slå sammen de to ytre etater i fiskeriforvaltningen, Fiskeridirektoratets kontrollverk og Rettledningstjenesten for fiskerinæringen (Innst.O. nr. 18 (1997-98)). I følge regjeringen var en viktig grunn for reformen knyttet til endringer i ansvars- og rammevilkår for fiskeri- og havbruksnæringen. Det ble pekt på behov for en mer fleksibel utnyttelse av personalressursene og for etablering av administrative fellesfunksjoner. De samlede kontrolloppgavene hadde økt og nye problemstillinger i kystsonen krevde bredere kompetanse (Ot.prp. nr. 2 (1997-98) *Om lov om oppheving av lov om rettleiingstjenesta i fiskerinæringa og endringar i visse andre lover*).

Etter regjeringens vurdering ville en sammenslåing til en felles ytre fiskerietat tilfredsstillende kravet om likebehandling. Det ble lagt vekt på å ta vare på de styrings- og rapporteringsrutinene som var innarbeidet i daværende orga-

nisering. Samorganisering med fylkesmannen ble ikke foreslått fordi den ytre fiskerietat i hovedsak dekket nasjonale styringshensyn, og hadde sin virksomhet særlig rettet inn mot næringsutøvere og i mindre grad mot kommunene. Regjeringen påpekte imidlertid de sterke kontaktflatene mellom fiskeriforvaltningen og fylkeskommunene og fylkesmennene i sin begrunnelse for at etaten i hovedsak ble organisert etter fylkesgrensene. Et flertall i Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag i Innst. O. nr. 18 (1997-98) og understreket behovet for å se fiskeriforvaltningen i sammenheng med annet næringsliv. Flertallet åpnet for å vurdere forsøk med fylkeskommunalt ansvar på området.

Fylkesmannens landbruksavdeling

Etter forslag fra regjeringen vedtok Stortingets flertall i 1992 å reorganisere jord- og skogbruksetatene og legge fylkeslandbrukskontoret til fylkesmannen, jf. St.meld. nr. 40 (1991-92) *Frå sektoretater til samfunnsetatar - om omorganisering av landbruketatane* og Innst. S. nr. 34 (1992-93). Regjeringen vurderte å legge jord- og skogbruksetatene i fylket til fylkeskommunen og mente en slik modell ville ivareta verdier knyttet til politisk deltakelse og målsettinger om å se landbruket i sammenheng med den samlede regionalpolitikken i fylket. I følge regjeringen var imidlertid hovedproblemet med en fylkeskommunal løsning behovet for statlig tilsyn og kontroll. Med fylkeskommunale landbruksetater ville det være nødvendig med et omfattende sentralt kontrollapparat. Også det forhold at regjeringen samtidig gikk inn for å kommunalisere de lokale landbrukskontorene, talte mot en fylkeskommunal forankring på regionalt nivå. For å kunne føre en konsekvent nasjonal landbrukspolitikk, hadde Landbruksdepartementet behov for et organ på fylkesnivå som kunne kontrollere at kommunene arbeidet i tråd med sentrale prioriteringer og målsettinger (St.meld. nr. 40 (1991-92)). Regjeringen la vekt på de nasjonale styringsbehov og valgte fylkesmannsmodellen.

Landbruksdepartementet vurderte at 2/3 av arbeidsoppgavene i landbruksetatene var av en slik karakter at sentrale hensyn var viktige. Det ble vist til samlokaliseringen med miljøvern avdelingen og beredskapsavdelingen i fylkesmannsembetet. Fylkesmannsmodellen ivaretok også prinsippet om at statlige sektorenheter med oppfølgingsansvar overfor kommunesektoren skulle knyttes til fylkesmannsembetene.

Landbruksbanken

Stortingets flertall vedtok i 1999 å avvikle Landbruksbanken som egen virksomhet og overføre oppgaver og personell til SND. Også oppgaver som var ivaretatt av fylkesmannens landbruksavdeling ble vedtatt overført til SND (Innst. S. nr. 89 (1998-99)). Stortingets vedtak var ikke i tråd med regjeringens forslag i St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 06 (1998-99), som gikk ut på å samordne og delvis utlokalisere den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene. Stortinget så det som viktig at landbruksnæringen blir sett i sammenheng med øvrig næringsliv. Stortinget så det som et kunstig skille at det offentlige næringsapparatet ikke var samlet i en organisasjon. For øvrig viste flertallet i Stortinget til at det

»selvsagt er kjent med at det for tiden foregår flere utredninger der arbeidsfordelingen mellom ulike instanser på fylkesnivået er til vurdering. Flertallet vil understreke at det ikke er flertallets hensikt å bryte inn i disse vurderingene, og trekke konklusjoner på forhånd... . Derksom en helhetlig vurdering på et senere tidspunkt finner andre organisasjonsformer mer formålstjenlig, står en selvsagt fritt til å vurdere dette.»

(Innst. S. nr. 89 (1998-99)).

For fylkesmannens del innebar reformen at om lag 60 av 640 årsverk ble overført fra fylkesmennes landbruksavdelinger til SND.

9.2.4 Drøfting av oppgavefordelingen

Det vises også til kapittel 8 med evaluering av fylkeskommunenes regionalpolitiske rolle og kapittel 17 hvor bl.a. Steine-utvalgets vurderinger er nærmere gjengitt.

Uoversiktlig virkemiddelapparat?

I retningslinje 5 og 6 slo utvalget fast at oppgaver som naturlig henger sammen med andre oppgaver og som krever stor grad av samordning overfor brukerne, bør legges til samme forvaltningsorgan. Beslektete oppgaver bør legges til samme organ både av hensyn til brukerne og forvaltningen selv, for å hindre uklarheter og dobbeltarbeid i oppgaveløsningen. I hvilken grad innebærer så dagens organisering av næringsutviklingsarbeidet en unaturlig oppsplitting av oppgaver og problemer for oppgaveløsningen? Bidrar dagens oppgavefordeling til dobbeltarbeid, dobbeltadministrasjon og/eller unødig dobbeltkompetanse i næringsforvaltningen? Skaper dagens organisering gråsoneproblemer for brukerne og/eller næringsforvaltningen selv?

Etter utvalgets syn er det ikke klart belegg for at dagens oppgavefordeling direkte fører til dobbeltarbeid i den forstand at identiske oppgaver blir utført av flere aktører. Derimot er oppgavefordelingen kjennetegnet av flere aktører med ulike oppgaver og roller rettet mot samme målgruppe, næring eller virkemiddelapparat. Både SND, fiskeridministrasjonen og fylkeskommunen er på ulike måter involvert i regionale tiltak og virkemidler knyttet til utvikling av fiskerinæringen. Tilsvarende har fylkesmannens landbruksavdeling, fylkeskommunen og SND arbeidsoppgaver rettet mot landbruksnæringen. Når det gjelder behandlingen av SNDs virkemidler generelt, kan fylkeskommunene gi strategiske føringer innenfor rammen av de gjeldende nasjonale mål og retningslinjer for fondets virksomhet, mens SND har forvalteransvaret.

Denne delingen av oppgaver innenfor arbeidet med næringsutvikling, innebærer at det i noen grad er bygd opp dobbeltkompetanse og dobbeltadministrasjon i næringsutviklingsapparatet. I varierende grad arbeider seks ulike aktører med beslektede oppgaver og innehar mer eller mindre overlappende kompetanse om næringsutvikling generelt, virkemiddelforvaltning og enkeltsektorer. I kystfylkene har f.eks. både SND, fiskeridministrasjonen og fylkeskommunen fiskeri- og havbruksfaglig kompetanse. Tilsvarende er det også innenfor landbruksnæringen og mellom fylkeskommunen og SND når det gjelder sekundær- og tertiærnæringene. De senere års samling av virke-

middelforvaltningen i SND, må imidlertid antas å ha redusert problemene med dobbeltkompetanse og dobbeltadministrasjon.

Dagens oppgavefordeling kan også skape gråsoneproblemer og medvirke til uklarheter mellom aktørene knyttet til roller og oppgaver i næringsutviklingsarbeidet. I prinsippet har fylkeskommunen det grunnleggende regionale initiativ- og pådriveransvaret for regionalt utviklingsarbeid i kraft av plan- og bygningsloven, men uten å ha direkte virkemidler. Samtidig er også fylkesmannen tillagt en regional utviklerrolle. Det heter bl.a. i Landbruksdepartementets budsjettproposisjon at fylkesmannen har en viktig rolle som initiativtaker og pådriver for utvikling av lønnsom verdiskapning, og at fylkesmannen fremdeles vil være en viktig aktør i det regionale utviklingsarbeidet (St.prp. nr 1 (1999-2000) *Landbruksdepartementet*). Både fylkeskommunen og fylkesmannen forvalter betydelige tilretteleggende virkemidler for nærings- og landbruksutvikling. SND skal være statens instrument i næringspolitikken og den næringsrettede distriktpolitikken, men SNDs virkemiddelbruk skal også tilpasses strategiske føringer gitt av fylkeskommunen og de fylkesvise styrene. Det kan diskuteres om ikke SNDs virkemiddelbruk er så viktig for regional utvikling, at grensene mellom rollen som virkemiddelforvalter og regional utvikler blir utydelig. For brukerne og bedriftene i regionen er SND synlig som virkemiddelorgan, mens fylkeskommunens strategiarbeid ikke er like tydelig (omtalt nærmere i kapittel 8). Dagens oppgaveorganisering forutsetter uansett bred informasjon ut til brukerne, klare spilleregler, gode samarbeidsrutiner og en god rolleforståelse mellom aktørene.

Et svært viktig moment i vurderingen av dagens oppgavefordeling er forholdet til målgruppen eller brukerne. Enkeltindivider, bedrifter, kommuner og andre brukere kan oppleve uklarhet når det gjelder hvilken kompetanse og virkemidler aktørene besitter. Imidlertid har reformene i SND gjennom Nord-Trøndelagmodellen og innlemmingene av Fiskarbanken, Landbruksbanken og deler av fylkesmannens virkemidler i stor grad samlet virkemidlene som er direkte rettet mot næringsutvikling. Kunder og brukere av SND kan i dag i stor grad forholde seg til ett kontor med et samlet virkemiddelapparat direkte rettet mot næringsliv, herunder landbruk og fiskeri.

Når det gjelder etablererstipendordningen ligger forvaltningen i dag enten hos fylkeskommunen (fire fylker) eller hos SND avhengig av vedtak fattet av den enkelte fylkeskommune. Oppdelingen kan virke uoversiktlig. Etablererstipendet er direkte rettet mot småbedriftsetablerere, og kan således ikke sies å være del av fylkeskommunenes tilretteleggende virkemiddelapparat.

Den endelige fordelingen av posten regionale samordningsmidler (kap. 551, post 58) forvaltes i dag av Kommunal- og regionaldepartementet etter fylkeskommunale prioriteringer. Mye kan tale for å desentralisere disse tilretteleggende virkemidlene i sin helhet til det regionale folkevalgte nivå.

En tilsvarende samordning som har skjedd gjennom SND-systemet har ikke skjedd når det gjelder virkemidlene som er tilretteleggende og rettet mot infrastrukturtiltak og utviklingsprosjekter. I dag forvalter både fylkesmannen (tilretteleggende bygdeutviklingsmidler) og fylkeskommunen slike virkemidler. Både fylkeskommunen og fylkesmannen definerer sin rolle som regionalt utviklings- og kompetanseorgan. Selv om forvaltningen av til-

retteleggende virkemidler skal være forankret i nasjonale mål og hensyn, skal tilretteleggingen også ses i sammenheng med regionale forutsetninger og problemer. Arbeidet for tilrettelegging for næringsutvikling generelt er nært knyttet opp til fylkeskommunenes brede regionale utviklingsansvar. Generelle utviklingsmidler og støtte til investeringer i fysisk og kunnskapsrettet infrastruktur kan hevdes å handle om regional tilrettelegging, tilpasning og variasjon, jf. retningslinje 2 for oppgavefordelingen. En samordning av fylkesmannens og det regionale folkevalgte nivå kompetanse for tilretteleggende næringsutvikling kan sies å være i tråd med retningslinje 5 og 6 for oppgavefordelingen, fordi de tilretteleggende virkemidlene dermed samles i ett regionalt organ. En slik endring i forvaltningsansvaret for tilretteleggende bygdeutviklingsmidler forutsetter ingen endringer i forholdet til kommunene som førstelinjetjeneste for bygdeutviklingsmidlene. En endring av ansvarsforholdene forutsetter heller ingen endringer i jordbruksforhandlingene og jordbruksavtalen, fordi det regionale folkevalgte nivå forutsettes å måtte følge retningslinjene for virkemiddelbruk som er nedfelt i jordbruksavtalen og den nasjonale landbrukspolitikken.

På den annen side er det argumenter for å samle bygdeutviklingsmidlene i SND.

SND forvalter allerede i dag storpartene av disse virkemidlene og en samling av bygdeutviklingsvirkemidlene kan også sies å være i tråd med retningslinje 5 og 6 for oppgavefordelingen om samling av virkemidler både av hensyn til brukerne og forvaltningen selv. Et annet viktig argument for en slik løsning er at bygdeutviklingsmidlene er del av jordbruksavtalen som er fremforhandlet mellom landbruksorganisasjonene og staten. Midlene er således av en annen karakter enn de andre næringspolitiske virkemidlene som inngår i statsbudsjettets ordinære del. Det er videre sterke nasjonale og avtafefestede føringer for bruken av virkemidlene noe som kan tilsi en statlig organisering av virkemidlene, jf. retningslinje 4 for oppgavefordelingen.

Når det gjelder den ytre fiskeridministrasjonen innehar denne fiskeri- og havbruksfaglig kompetanse og samarbeider nært med både SND, fylkesmannen og fylkeskommunene i kystfylkene. En overføring av tilretteleggings- og veiledningskompetansen i fiskeridministrasjonen til det regionale folkevalgte nivå, som allerede har en tilretteleggende rolle, kan i et slikt perspektiv sies å være i tråd med retningslinje 5 og 6 for oppgavefordelingen. Imidlertid vil ikke dette gjelde den ytre fiskeridministrasjonens forvaltnings- og kontrolloppgaver overfor fiskeri- og havbruksnæringen.

Også kommunene forvalter tilskuddsordninger for lokal næringsutvikling. Om lag halvparten av midlene er mindre bedriftsrettede tiltak, mens resten er av en tilretteleggende karakter. En overføring av virkemidlene til henholdsvis SND (bedriftsrettede tiltak) og det regionale folkevalgte nivå (tilretteleggende tiltak) kan hevdes å være i tråd med retningslinje 5 og 6 for oppgavefordelingen.

Arbeidsmarkedsetatens virkemidler til bedriftsintern opplæring (BIO) og bedriftsinternattføring (BIA) kan sies å være i en gråson mellom tiltak for bedriftsutvikling og arbeidsmarkedstiltak. BIO midlene er rettet mot bedriftene og skal bl.a. opprettholde og styrke kompetansen til ansatte i bedrifter ved større omstillinger. BIO-virkemidlene understøtter regional næringsutvikling

og ut fra en slik synsvinkel kan det synes hensiktsmessig å overføre forvaltningsansvaret for virkemidlene til SND, jf. retningslinje 5 og 6 for oppgavefordelingen. Når det gjelder BIA er dette utføringstiltaket mer rettet mot den enkelte arbeidstaker og primært et arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel rettet mot arbeidsledige eller sysselsatte som står i fare for å bli arbeidsledige. En fortsatt forankring av BIA til arbeidsmarkedsetaten kan derfor sies å være i tråd med retningslinje 5 og 6 for oppgavefordelingen.

Nivåplassering

Utvalget slo i retningslinje 1 fast at oppgaver bør legges til det lavest mulig effektive forvaltningsnivå. På hvilket geografiske nivå er det mest hensiktsmessig at det operative arbeidet med næringsutvikling utføres? Er dagens plassering på regionalt nivå hensiktsmessig?

Når det gjelder de direkte bedriftsrettede virkemidlene er et viktig argument for dagens oppgaveplassering på regionalt nivå målgruppen for næringsutviklingsarbeidet. Selv om enkelte av virkemidlene er rettet mot enkeltinnbyggerne, er det først og fremst næringslivet og kommunene i regionen som er målgruppen. Kompetansen og næringsvirkemidlene bør av den grunn være plassert på regionalt nivå som kan se deler eller hele regionens behov i sammenheng. Videre er kompetansen knyttet til næringsutvikling og virkemiddelforvaltningen relativt spesialisert særlig innen direkte virkemiddelforvaltning. Den krever kommersiell og bankfaglig kompetanse, så vel som sektorkunnskap. Det vil være ressurskrevende og uhensiktsmessig å legge denne oppgaven, som er kjennetegnet av spesialisert og tverrfaglig virkemiddelforvaltning til lokale statskontorer eller kommunene. Et tilleggsmoment i den sammenheng er også at forvaltningen av virkemidler er basert på etterspørsel. På lokalt nivå vil det ikke være hensiktsmessig å måtte inneha en kontinuerlig og bred kompetanse for en oppgave det er meget uregelmessig behov for.

I dag er forvaltningen av kommunale næringsfond forankret til lokalt nivå. I tråd med ovennevnte kan det være grunn til å vurdere om ikke disse virkemidlene burde forvaltes på regionalt nivå.

En viktig innvending mot å overføre ansvaret er imidlertid knyttet til at det ikke er hele fylker, men kun kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet som omfattes av ordningen. Videre er beløpene hver enkelt kommune forvalter relativt små og mindre kompetansekrevede, samt at virkemidlene er viktige for det lokale engasjement for næringsutvikling.

Kommunene innehar også kompetanse på landbruksområdet gjennom landbrukskontorene og utgjør 1. linjetjenesten på området. Den kommunale kompetansen på sektoren bidrar til nærhet for landbruksnæringen og den enkelte gårdbruker. Kravet til kompetanse er avgrenset til landbrukssektoren, og det kan derfor være hensiktsmessig å beholde dagens ansvars plassering jf. retningslinje 1 for oppgavefordelingen.

Det finnes gode argumenter for sentrale fagmiljøer og nasjonal styring av næringsutviklingsarbeidet. Et viktig argument for sentralisering som bl.a. ble reist under SND-reformen, var behovet for å se arbeidet for næringsutvikling på tvers av regioner og i nasjonalt perspektiv, samt å følge opp internasjonale avtaler. En sentral forankring skal bidra til nasjonal koordinering av virkemid-

delbruk overfor regioner og bransjer og bl.a. motvirke at bedriftsstøtten gir utilsiktet konkurransevridning, overetablering og subsidiekonkurranse. Et annet argument som fremføres av landbruksmyndighetene er interessekonflikten mellom lokalt/regionalt og nasjonalt nivå innen landbrukspolitikken. Mens det f.eks. fra et lokalt/regionalt ståsted kan synes rasjonelt å øke matvareproduksjonen, er det på nasjonalt nivå et viktig mål å unngå overproduksjon.

Dagens ansvarsfordeling innenfor SND systemet og landbrukssektoren, med en sterk kobling mellom det sentrale og det regionale nivået, er begrunnet i regjeringens og Stortingets behov for overordnet styring av distrikts- og regionalpolitikken og landbrukspolitikken. Et annet viktig argument for sentral styring er behovet for koordinert virkemiddelbruk overfor regioner og bransjer. Det samlede regionale apparatet skal være virkemiddelet for å nå sysselsettings- og bosettingsmålsettingene. Nærhet til brukerne og lokal kunnskap og tilpasning skal understøtte de nasjonale målsettingene. I dagens SND-modell er hensynet til nasjonal styring og lokal kunnskap søkt ivaretatt gjennom en organisering i statlige enheter som er nær brukerne og kjenner de regionale forhold.

Når det gjelder tilskuddet regionale samordningsmidler (kap. 551, post 58) foregår den endelige forvaltningen av disse tilretteleggende virkemidlene sentralt i Kommunal- og regionaldepartementet etter forutgående fylkeskommunale prioriteringer. I tråd med retningslinje 1 er det mye som taler for å desentralisere disse midlene til regionalt nivå.

Politisk eller administrativ forankring på regionalt nivå?

Bør gjennomføringen av nærings(utviklings)politikken forankres til et folkevalgt eller administrativt organ på regionalt nivå? Er det løpende næringsutviklingsarbeidet en oppgave som kjennetegnes av politiske prioriteringer, lokalpolitisk skjønn og lokal tilrettelegging eller av nasjonale hensyn? Utvalget slo i henholdsvis retningslinje 2 og 4 fast at oppgaver som krever lokalt politisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer, mens oppgaver som setter krav til oversikt over hele landet, bør være et statlig ansvar.

Arbeidet for næringsutvikling er forankret i viktige nasjonale målsettinger. Næringsutviklingsarbeidet skal bidra til en bærekraftig økonomisk utvikling og sikre sysselsettingen i alle deler av landet. Fylkene er i nærings sammenheng ofte ikke naturlige enheter. Næringslivet kjenner ikke fylkesgrenser i sin strategiske tilpasning. Ved manglende samsvar mellom næringslivets markedstilpasning og fylkenes geografiske avgrensning, kan det være naturlig å se hele landet og eventuelt større regioner under ett. Videre bør virkemiddelapparatet være profesjonelt og inneha en høy faglig og spesialisert bank- og næringsfaglig kompetanse i alle forvaltningsledd. Spisekompetansen skal ligge til sentralt nivå. Det er behov for nasjonal styring for å hindre utilsiktet konkurransevridning, overetablering og subsidiekonkurranse, jf. retningslinje 4 for oppgavefordelingen.

Samtidig skal de nasjonale og faglige hensyn ofte ses i sammenheng med regionens forutsetninger og problemer. Næringsutviklingsarbeid kan oftest ikke sies å være standardisering av offentlige tiltak på tvers av geografiske områder. Snarere er regionene og deres behov forskjellige, noe som er argu-

menter for lokalt politisk skjønn, lokal tilpasning og tilrettelegging og lokal kompetanse. Variasjoner i løsninger og resultater regionalt understøtter ofte nasjonale målsettinger om næringsutvikling ut fra lokale forutsetninger.

I SND-systemet er de nasjonale og regionale interesser søkt ivaretatt og balansert gjennom Nord-Trøndelagmodellen. De nasjonale føringene kanaliseres til SND gjennom bl.a. statsbudsjettet og departementenes disposisjonsbrev til SNDs styre sentralt. Samtidig er SNDs distriktskontorer underlagt strategiske føringar gjennom fylkesplanen og de regionale utviklingsprogrammene. I tillegg oppnevner fylkeskommunen de fylkesvise SND-styrene med rådgivende mandat. Et sentralt spørsmål er om dagens SND-modell på en god måte balanserer de nasjonale og statlige interesser opp mot regionale og lokale hensyn?

Virkemidlene i det offentlige apparatet for næringsutvikling er ulike når det gjelder nasjonal karakter og behov for regional tilpasning. Enkelte av virkemidlene er relativt standardiserte og skal ikke avhenge av lokal tilpasning og lokalt politisk skjønn. Likevel er et regionalt apparat for mange av disse virkemidlene nødvendig av hensyn til nærheten og kontakten med brukerne. Andre virkemidler nærmest forutsetter lokal politisk prioritering for å understøtte regionale og nasjonale målsettinger. Også for disse er nærhetsargumentet viktig. Satt på spissen kan virkemidlene kategoriseres etter:

- om de er så nasjonale at de gjør krav på sentral forankring og behandling,
- om de er nasjonale og relativt standardiserte, men gjør krav på nærhet til brukerne,
- eller om de nødvendiggjør lokal tilpasning og lokalt politisk skjønn for å understøtte de nasjonale målsettinger.

Det finnes altså argumenter av nasjonal politisk og faglig karakter som begrunner et sentralt nivå for behandling av bestemte virkemidler og koordinering av arbeidet for næringsutvikling. Det finnes også argumenter for at enkelte av virkemidlene bør være forankret til regional stat, jf. retningslinje 4 for oppgavefordelingen. Motsatt finnes det argumenter for at flere av virkemidlene bør forankres til regionalt folkevalgt nivå, jf. retningslinje 2 for oppgavefordelingen.

Dersom oppgaver skal desentraliseres til det regionale folkevalgte nivå forutsettes et regionalt handlingsrom. Uten handlingsrom faller mye av selve begrunnelsen for å desentralisere bort, jf. kapittel 5. Det har også vært bred enighet om at enkeltsaksbehandling regionalt ikke skal underlegges politisk styring, men basere seg på faglige vurderinger.

Ulike løsningsalternativer

Det kan tenkes ulike alternativer for endringer i organisering av ansvaret for næringsutvikling generelt og de tilretteleggende og bedriftsrettede virkemidlene.

Regionalt folkevalgt totalansvar: SNDs distriktskontorer legges ned og den nærings- og bankfaglige kompetansen og samtlige direkte bedriftsrettede virkemidler overføres til det regionale folkevalgte nivået. I tillegg overføres fiskeri- og havbruksfaglig kompetanse fra den ytre fiskeridministrasjonen, de kommunale næringspolitiske virkemidlene, regionale samordningsmidler,

arbeidsmarkedsetatens BIO-midler, samt fylkesmannens landbruksfaglige kompetanse og tilretteleggende virkemidler. En samling av virkemidlene vil bryte ned sektoriseringsen av virkemiddelapparatet, jf. retningslinje 5 og 6 for oppgavefordelingen og vil gi sterkere regionalpolitisk føring over virkemiddelbruken, jf. retningslinje 2 for oppgavefordelingen. Den nasjonale innflytelsen kan imidlertid reduseres i en slik løsning og vil kunne bryte med hensynene bak retningslinje 4.

En slik løsning kan ha to hovedformer for regional politisk forvaltning av virkemidlene som innebærer ulik grad av regionalt politisk handlingsrom. Et alternativ kan være at det regionale folkevalgte nivået prioriterer og forvalter virkemidlene innenfor statlig gitte fylkesvise rammer for nærings- og distriktutvikling og innenfor gitte fullmaktsgrenser, jf. mindretallsmodellen i Steinetvalgets innstilling. En annen løsning kan være at det regionale politiske organet får frihet til å prioritere virkemidlene også opp mot andre oppgaver organet ivaretar.

Statlig totalansvar: Kommunene og fylkeskommunenes virkemidler, sammen med fylkesmannens tilretteleggende virkemidler, arbeidsmarkedsetatens BIO-midler og kompetanse fra den ytre fiskeridministrasjonen, overføres til SND. Også denne modellen vil bryte ned sektoriseringsen i virkemiddelapparatet og vil være i tråd med retningslinje 5 og 6 for oppgavefordelingen. Det regionale politiske nivået kan fortsatt ha en rådgivende og strategisk rolle i forhold til SNDs distriktskontorer. Løsningen vil innebære en svekkelse av regionalpolitisk føring over virkemiddelbruk, jf. retningslinje 2, men styrke nasjonale hensyn i virkemiddelforvaltningen, jf. retningslinje 4 for oppgavefordelingen.

Rendyrking av roller: Et annet alternativ kan være å rendyrke det regionale politiske nivåets rolle som tilrettelegger for næringsutvikling ved å overføre fylkesmannens og kommunenes tilretteleggende virkemidler, regionale samordningsmidler som i dag forvaltes sentralt, samt kompetanse og veiledningsoppgaver fra fiskeridministrasjonen til det regionale politiske organet. Det regionale nivået kan rendyrke en rolle som regionalpolitisk tilretteleggingsorgan for næringsutvikling og regional utvikling i stort. Regionnivåets fullmakter for virkemiddelforvaltningen kan variere, jf. ovennevnte beskrivelse av mulig regionalpolitisk handlingsrom og innenfor retningslinjene gitt gjennom jordbruksavtalen. Samtidig opprettholdes SNDs profil som forvalter av direkte bedriftsrettede virkemidler. Midler kommunene i dag disponerer som er direkte bedriftsrettede, etablerestipendordningen tillagt fylkeskommunen og arbeidsmarkedsetatens BIO-midler, overføres SND. Det regionale politiske organet kan fortsatt ha en rådgivende og strategisk rolle i forhold til SNDs distriktskontorer. Løsningen vil bidra til forenkling og samordning i forvaltningen av virkemiddelapparatet, noe som er i tråd med retningslinje 5 og 6 for oppgavefordelingen.

Økt regionalpolitisk innflytelse over SNDs virkemiddelbruk: Uavhengig av om det regionale politiske nivået gis økt ansvar for tilretteleggende virkemidler, kan regionnivåets innflytelse over SND og SNDs distriktskontorers virkemiddelbruk forsterkes for å balansere hensynene som ligger bak retningslinje 2 og 4 for oppgavefordelingen.

En løsning som kan kombinere målet om en helhetlig næringspolitikk, kombinert med nærhet til brukerne og lokal tilpasning kan være å dele eierskapet og finansieringen av SND mellom staten og det regionale folkevalgte nivå. SND vil dermed kunne forvalte en meny av statlig finansierte og regionalt finansierte virkemidler. I et slikt alternativ kan regionnivået selv velge hvilke »regionale» SND-virkemidler de ønsker å finansiere. Det regionale folkevalgte organet kan legge regionale retningslinjer for distriktskontorenes forvaltning av virkemidlene de har finansiert, og dermed få større innflytelse over SNDs virkemiddelbruk. Det lokale taps- og resultatansvaret vil fortsatt ligge til SND. En slik løsning med videreføring av nåværende organisasjonsmodell, men med et annet eierskap vil kunne ivareta den styrke det nåværende SND-apparat har, og bøte på svakhetene knyttet til manglende sammenheng mellom regionalpolitisk strategisk ansvar og gjennomføringssansvar.

En annen løsning kan være å tilføre økt myndighet til de regionale SND-styrene. I den grad overordnede nasjonale og regionale føringer ikke samsvarer kan styrene gis ansvar for å foreta den nødvendige avveiningen mellom disse. SND-styrene kan også tilføres instruksjonsmyndighet overfor SND-direktørene og gis fullmakt til å gi bindende regionale strategiske føringer for deler av tilskuddene. Et annet alternativ vil være at distriktsstyrene gis fullmakter til å gi bindende strategiske føringer innen visse beløpsgrenser. Uavhengig av løsning må det understrekes at styrene ikke skal inn i enkelt saker slik at politikk og administrasjon fortsatt er adskilt.

Inndeling

Et annet spørsmål er hvilke implikasjoner en endret fylkesinndeling kan ha for næringsutviklingsarbeidet og organiseringen av virkemiddelapparatet. En endring i fylkesinndelingen til mer funksjonelle og slagkraftige regioner kan gi argumenter for å overføre flere av næringsutviklingsoppgavene fra staten til regionfylkene. For det første kan en mer funksjonell regioninndeling bedre forutsetningene for regional utvikling i naturlige bosettings-, sysselsettings- og næringsregioner. For det andre kan større og mer funksjonelle regioner styrke de regionale ressurser og kompetansen regionalt og dermed utvikle den regionale slagkraften.

Viktige argumenter for dagens statlige forankring av virkemidlene er styring og koordinering, bl.a. for å unngå overetablering og uheldig konkurransevridende subsidiebruk. Et sentralt spørsmål er om det for staten vil være enklere å ivareta disse hensynene ved større regionale enheter, enn ved dagens fylkesinndeling, og redusere behovet for statlig hånd om direkte virkemiddelbruk. Et annet argument for statlig ansvar er antakelsen om at en nasjonal forankring bedre sikrer optimal fordeling av begrensede tilskuddsrammer mellom de ulike regioner. Dette argumentet svekkes nok ved større og færre fylker.

Utvalgets vurdering

Arbeidet for distrikts- og næringsutvikling er forankret i både nasjonale og lokale målsettinger. Etter utvalgets syn må derfor gjennomføringen av næringspolitikken skje i et samspill mellom statlig, regionalt og kommunalt nivå. Organiseringen av virkemiddelapparatet må legge til rette for at dette

samspillet, inklusive de nødvendig løpende næringspolitiske avveininger, kan skje på en helhetlig, målrettet og effektiv måte.

Kommunene spiller en viktig rolle i næringspolitikken. Ikke minst gjelder det som myndighetsorgan og tjenesteyter. For næringslivet er det av stor betydning at den kommunale forvaltningen og de kommunale tjenester er preget av brukerorientering, kvalitet og effektivitet.

Et tyngdepunkt i gjennomføringen av næringspolitikken vil være det regionale nivået. En nasjonal næringspolitikk lykkes ikke uten en aktiv medvirkning og tilpasning ut fra regionale forhold. Også utviklingen ellers i Europa går i retning av et styrket regionalt og territorielt fokus for utviklingspolitikken, jf. kapittel 6 om trender i samfunnsutviklingen. Det kan imidlertid reises spørsmål om en i dag i tilstrekkelig grad klarer å utnytte den drakraft i næringspolitikken som ligger i et regionalt forankret engasjement. Etter utvalgets syn bør endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen rettes inn mot å legge til rette for å utnytte det potensiale som ligger i en økt regional medvirkning.

Brukerhensyn må stå sentralt for organiseringen av virkemiddelapparatet innen næringspolitikken. Selv om den senere tids samling av de direkte og brukerrettede virkemidlene i SND, har bidratt til at brukerne i større grad enn tidligere kan forholde seg til en instans med ansvar for et samlet virkemiddelapparat, preges fortsatt dagens oppgavefordeling av flere aktører med ulike oppgaver og roller rettet mot samme målgruppe. Dette gjelder særlig for de mer tilretteleggende virkemidlene.

Etter flertallets syn (alle unntatt Leschbrandt) krever en større kraft i den regionale næringspolitikken og dermed mer drahjelp til den nasjonale politikken, en mer funksjonell og slagkraftig regional inndeling som i større grad enn i dag favner områder hvor næringsutvikling bør ses i sammenheng, jf. utvalgets diskusjon av alternativ organisering av det regionale nivået i kapittel 11.

Innenfor et veivalg hvor det satses på å utvikle det regionale folkevalgte nivået til en aktiv utviklingsaktør, mener utvalgets medlemmer Austeng, Dalane, Fluge, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu at ansvaret for de tilretteleggende bygdeutviklingsmidlene hos fylkesmannen, samt kompetanse og veiledningsoppgaver fra fiskeridministrasjonen, bør overføres til det regionale folkevalgte nivå. Med en regional politisk organisering, kobles det næringspolitiske tilretteleggingsarbeidet nærmere til fylkesplanen og det regionale nivåets ansvar for regional utvikling i stort. En slik samordning burde også bidra til forenkling av det regionale virkemiddelapparatet.

Utvalgsmedlem Sundsbø mener de økonomiske virkemidlene knyttet til jordbruksavtalen som forvaltes regionalt med avtalepartenes medvirkning, bør samles ett sted. SND med ett styre oppnevnt av fylkeskommunen, tillegges dette ansvaret.

Medlemmene Fjell, Hagen, Heløe, Leschbrandt, Mørum og Aasland mener mye taler for å overføre de gjenværende bygdeutviklingsmidlene som fortsatt forvaltes av fylkesmannen til SND, som allerede forvalter de øvrige bygdeutviklingsmidlene. En slik samling av bygdeutviklingsmidlene bidrar til forenkling av virkemiddelapparatet, samtidig som en statlig organisering kan understøtte både nasjonale og avtalefestede målsettinger. Disse medlemmene

ser det ikke som hensiktsmessig å endre dagens organisering av den ytre fiskeriadministrasjonen.

Utvalgets flertall (alle unntatt Leschbrandt) ser det som hensiktsmessig å desentralisere de tilretteleggende regionale samordningsmidlene (kap. 551, post 58) som i dag forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet, til det regionale folkevalgte nivå.

Et samlet utvalg mener at dagens oppgavefordeling, hvor SND forvalter det aller meste av de direkte og brukerrettede virkemidlene, bør beholdes selv om en satser på det folkevalgte regionale nivået som en mer aktiv utviklingsaktør. En samling av slike virkemidler i SND ivaretar viktige brukerhensyn, muliggjør kompetente og profesjonelle fagmiljøer og sikrer den nødvendig avstand mellom politiske nivå og saksbehandlingen på enkeltsaksnivå. For å oppnå en ytterligere brukerrettet samordning, bør det vurderes om SND bør overta forvaltningsansvaret over ordningen med bedriftsinternopplæring (BIO) som arbeidsmarkedsetaten forvalter og etablererstipendordningen i de fylker hvor fylkeskommunen fortsatt administrerer disse.

Utvalgets flertall, medlemmene Dalane, Fjell, Mørum, Hagen, Heløe, Wilhelmsen, Aalbu og Aasland mener organiseringen av SND gjennom Nord-Trøndelagmodellen er med på å fange opp det løpende behovet for å avveie nasjonale hensyn mot regionale hensyn. Sentralt står at fylkesplanene skal være retningsgivende for SND-kontorets virksomhet i den grad dette ikke strider mot overordnede nasjonale mål og strategier. Siden de fylkesvise styrene, som er oppnevnt av fylkeskommunen, bare har rådgivende funksjon, vil det i praksis være SND-systemet selv som må ta ansvaret for den nødvendige avveiningen av nasjonale og regionale føringer. Innenfor en løsning hvor en satser på å utløse ytterligere regionalt engasjement i næringspolitikken, mener flertallet at det bør vurderes å gi SNDs regionale styrer det formelle ansvar for avveining av nasjonale og lokale hensyn. Flertallet tilrår at ulike alternativer med delt statlig/fylkeskommunalt eierskap til SND og/eller utvidete fullmakter for SNDs regionale styrer utredes nærmere. I tillegg kan fylkesplanen gis en forpliktende virkning som vil gi sterkere overordnede føringer på SNDs virkemiddelbruk enn i dag. Det forutsettes at både lokale og nasjonale hensyn ivaretas i fylkesplanen gjennom fortsatt sentral statlig godkjenning.

Utvalgets mindretall, medlemmene Austeng, Fluge og Sundsbø ønsker å slå fast at det regionale SND-styret skal være oppnevnt av det regionale folkevalgte nivå og ha reell beslutningsmyndighet.

9.3 Samferdsel

9.3.1 Lokal og regional samferdsel

I dette avsnittet drøftes oppgave- og ansvarsfordelingen på samferdselsområdet. Drøftingen har særlig fokus på regional samferdsel. Det vises til kapittel 14 og 17 for en mer utfyllende beskrivelse av oppgavefordelingen og endringer i oppgavefordelingen på samferdselsområdet, og til kapittel 8 for evaluering av fylkeskommunens regionalpolitiske rolle.

9.3.1.1 Offentlige aktører og virkemidler

Samferdselsdepartementet

Ved siden av å ha det overordnede ansvaret for samferdselssektoren og transportplanleggingen, har departementet bl.a. ansvaret for bestilling og finansiering av regionale flyruter (kortbanerutenettet), ansvaret for jernbanetransport og løyver til rutedrift over fylkesgrensene.

Fiskeridepartementet

Fiskeridepartementet har det overordnede ansvaret for bl.a. farleder og havner. Dersom en havn har vesentlig betydning utenfor egen kommune eller er av vesentlig beredskapsmessig betydning, er Fiskeridepartementet gitt myndighet å oppnevne og sette sammen styre for havnen.

Statens vegvesen

Samferdselsdepartementet har delegert myndighet for vegspørsmål til Statens vegvesen. Vegdirektoratet utgjør den sentrale administrasjonen og har det overordnede ansvaret innenfor hele den statlige del av etatens ansvarsområde. Direktoratet har planleggingsansvaret når det gjelder den delen av riksvegnettet som defineres som stamveger. Overordnede forslag på stamvegnettet fremmes i stortingsmeldingene om nasjonal transportplan. Vegkontorene i hvert fylke er utøvende ledd i vegetaten, og har ansvar for utbygging, drift og vedlikehold av både riks- og fylkesvegnettet. Vegkontorene i hvert fylke er med andre ord underlagt to myndigheter. I saker som gjelder generelle veg- og vegtrafikkspørsmål og riksvegsaker er vegkontorene underlagt Vegdirektoratet, mens i fylkesvegsaker er vegkontorene underlagt fylkeskommunen. Vegkontorene har planleggingsansvaret når det gjelder riksvegene utenom stamvegnettet.

Jernbaneverket og Jernbanetilsynet

Jernbaneverket er infrastrukturforvalter for det statlige jernbanenettet. Ved siden av ett sentralt kontor, har Jernbaneverket fire regionkontorer. Jernbanetilsynet gir tillatelse og fører tilsyn med jernbanevirksomhet.

Luftfartsverket og Luftfartstilsynet

Luftfartsverket administrerer det statlige lufthavnnettet som består av 45 lufthavner. Av disse er 17 stamlufthavner. I tillegg er 6 ikke-statlige lufthavner åpne for lufttrafikk. Luftfartsverket har 10 regionkontorer. Luftfartstilsynet fører tilsyn med luftfartsvirksomheten.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har det politiske og økonomiske ansvaret for fylkeskommunale veger. De fylkesvise statlige vegkontorene ivaretar de praktiske veioppgavene for fylkeskommunen. Fylkeskommunen har det overordnede ansvar for lokal kollektivtransport og har tilskuddsansvar for den lokale kollek-

tivtransporten med unntak av jernbanetjenester, hurtigruten og riksvegferger. I de tilfeller hvor fylkeskommunen yter tilskudd til lokal jernbane innen et fylke, har den imidlertid myndighet til å godkjenne ruteplaner og takster. Fylkeskommunen har ansvaret for spesialtransporten for funksjonshemmede (omtalt særskilt). Fylkeskommunen gir løyver til gods- og persontransport innad i fylket. Fylkeskommunen har ansvaret for fylkesplanen og har en viktig rolle ved prioritering og planlegging av nye riksveganlegg. Med unntak av øremerkede tilskudd til fylkesvegene og kompensasjon for dieselavgift for bussruter som inngår i det fylkeskommunale tilskuddsansvaret, finansieres fylkeskommunenes utgifter på transportsektoren primært over inntektssystemet. Ved behandlingen av St. prp. nr. 62 (1999-2000) *Om kommuneøkonomien 2001 mv.* vedtok Stortinget å innlemme disse tilskuddene i inntektssystemet fra og med 2001.

Kommunen

Kommunen har i utgangspunktet ansvaret for planlegging, utbygging og drift av offentlige havner, og det er den enkelte kommune som står som eier av havnen, jf. havne- og farvannsloven. Sammen med kommuneloven regulerer havne- og farvannsloven offentlig havnevirksomhet. Kommunen har ansvaret for kommunale veger og hovedansvaret for arealplanlegging og utvikling i kommunen.

Generelt

Ansvaret for utbygging av gang- og sykkelveger, trafikkikkerhetstiltak og miljøtiltak som støyskjerming, er i hovedsak tillagt vegeier. Kollektivtiltak ivaretas av flere instanser. Ansvar for kollektivtiltak som er knyttet til vegene (kollektivfelt, busslommer, terminaler etc.) er i hovedsak tillagt vegeier. Ulike kollektivtiltak i større byområder finansieres også av bompengepakker og statlige tilskudd til kollektivtiltak. Helhetlige løsninger for et integrert og samlet kollektivtilbud i forhold til de reisende forutsetter samarbeide på tvers av myndighetsområder, sektorer og virksomheter.

Når det gjelder havner er det i utgangspunktet opp til den enkelte kommune å vurdere behovet for f.eks. særskilt havnestyre. Dersom en havn er av vesentlig betydning, er Fiskeridepartementet gitt myndighet å oppnevne styre for havnen. Begrunnelsen er å sikre at statens samferdselsmessige og beredskapsmessige interesser blir ivaretatt i havner som har en slik betydning. For havnevesenet i havner med statlig oppnevnt havnestyre, er havnestyret nærmeste overordnede politisk organ. Kommunene kan ikke bestemme å nedlegge et havnestyre som er opprettet etter Fiskeridepartementets bestemmelser, men kommunestyret kan skifte ut flertallet av medlemmene i havnestyret dersom havnestyret ikke handler slik som kommunestyret ønsker. Havnevirksomheten skal være selvfinansierende gjennom havneavgifter som skal fastsettes slik at brukerne i prinsippet betaler avgifter i henhold til de kostnader deres bruk påfører havnen. Dette gjelder uavhengig om havnen har statlig oppnevnt styre eller ikke. Havnekassens midler kan ikke benyttes til annet enn havneformål og er adskilt fra kommunens øvrige økonomi.

9.3.1.2 Innkomne synspunkter

Kommunenes Sentralforbund (KS) viser til egne rapporter og understreker nødvendigheten av et trendbrudd i samferdselssektoren³¹. KS mener det er en hovedutfordring å utnytte potensialet for økt kollektivtrafikk, spesielt i byer og tettsteder, samt transportkorridorene mellom disse. KS uttaler videre at det regionale forvaltningsnivået må overta ansvaret for all regional samferdsel på veg, sjø, bane og i luften for å oppnå en koordinert og effektiv kollektivtransportpolitikk. Ansvaret må organiseres i en oppgradert regional transportetat som ser vegbygging og drift av vegnettet i sammenheng med investeringer og tilbudsutforming for regional kollektivtransport. I følge KS må en slik organisasjon, som skal forvalte betydelige ressurser på vegne av fellesskapet og gjøre vedtak som i stor grad griper inn i folks hverdag, underlegges folkevalgt kontroll. KS mener staten bør beholde ansvaret for stamveger, jernbanens infrastruktur og annen infrastruktur av nasjonal betydning. Den regionale transportetaten forutsettes å arbeide nært sammen med øvrige planmyndigheter på det regionale nivå for å samordne næringsutvikling, arealbruk og transport.

I forbindelse med høring av en rapport fra Møreforskning om regionale flyruter (omtalt senere i dette avsnittet), uttaler KS at ansvaret for kjøp av regionale flyrutetjenester bør ligge på fylkeskommunalt nivå og være underlagt regional folkevalgt styring, tilsvarende nåværende ansvar for den regionale kollektivtrafikken. Etter KS' vurdering må det være en forutsetning at en slik ansvarsoverføring ikke medfører reduserte budsjettammer til formålet, samt at fylkeskommunene selv får beholde eventuelle oppnådde rasjonaliseringsgevinster.

Finnmark fylkeskommune er ikke enig i KS' standpunkt når det gjelder de regionale flyrutene. Finnmark fylkeskommune mener at dersom tilskuddet til flyruter blir en del av rammetilskuddet til fylkeskommunene, vil det kunne øke usikkerheten rundt finansieringen. Videre kan en i følge fylkeskommunen, gå glipp av eventuelle stordriftsfordeler hvis ikke anbudsprosessene blir gjennomført på samme tidspunkt i alle de regionale enhetene, og det kan oppstå uenighet om kvalitet og finansiering av fylkesoverskridende flyrutedrift. Også *Sogn og Fjordane fylkeskommune* er negativ til overføring, bl.a. fordi man frykter at rutetilbudet vil forringes ved fylkeskommunal overtakelse.

I *Oslo kommunes* innspill heter det at dagens oppgavefordeling i hovedsak er hensiktsmessig i Oslo-området. Imidlertid påpeker Oslo kommune uklareheter om styringsmyndighet knyttet til havnevirksomhet. Etter kommunens oppfatning bør særreguleringen av havnevirksomheten (etter havne- og farvannsloven) oppheves, slik at eiendommer og inntekter knyttet til havnevirksomhet inngår som en del av kommunens økonomiske avveininger og disponeringer.

Statens vegvesen foreslår i egen merknad til forslaget til Nasjonal transportplan 2002-2011, at det bør vurderes å overføre samferdselsoppgavene i fylkeskommunen til vegkontorene, for å forbedre den faglige samordningen

31. Nasjonalt utfordringsdokument om kollektivtrafikk, KS 1999. Trendbrudd for kollektivtrafikken. Fra utfordring til handling, KS 1999 og Forslag til Nasjonal transportplan 2002-2011, Jernbaneverket, Kystverket, Luftfartsverket og Statens vegvesen 1999 (statens transportetater).

mellom infrastrukturtiltak og drift av kollektivtrafikken. En slik organisering tilsvarer organiseringen for fylkesvegene. Statens vegvesen foreslår at ordningen med å overføre fylkenes samferdselsavdelinger til vegkontorene prøves i ett eller flere fylker.

Videre heter det i merknaden fra Statens vegvesen at en variant av en slik løsning kan være at staten overtar også det økonomiske, og dermed det politiske ansvaret, ved at kollektivtrafikktilskuddet budsjetteres over vegbudsjettet. En kan da få en helhetlig vurdering og prioritering innen samferdselssektoren, uten å ha en regional prioritering mot andre offentlige utgiftsområder.

Statens vegvesen uttaler videre at dersom problemene følger kommunegrensene, kan et godt alternativ være å overføre ansvaret for kollektivtransporten fra fylkeskommunen til bykommunen. Dette kan gi bedre mulighet for en samordnet areal- og transportpolitikk, som er svært viktig for å kunne utvikle et godt og effektivt kollektivtrafikksystem. Statens vegvesen anbefaler ikke et alternativ der fylkeskommunene overtar vegvesenets oppgaver og ansvar. Vegvesenet mener dette vil gi en mindre effektiv vegforvaltning.

De statlige transportetatene i fellesskap uttaler at det er behov for en mer samordnet areal- og transportplanlegging. I følge etatene er det hittil ikke utviklet planinstrumenter som sikrer helhetlige og regionale løsninger på tvers av kommunegrensene. Etatene mener derfor at plan- og bygningsloven må bli et sterkere styringsinstrument.

Også i St.prp. nr. 1 (1999-2000) fra *Samferdselsdepartementet* heter det at ansvaret for kollektivtransporten er fordelt på for mange instanser. Dette hemmer i følge departementet fremdriften i utviklingen av kollektivtrafikken.

Fylkesmennene skriver i sitt innspill at en reduksjon i antallet statlige etater, samt klarere grenseoppgang mellom de ulike etatenes ansvarsområde er tiltak som kan lette det statlige samordningsrollen på regionalt nivå. Det heter også at det er mulig å understreke fylkesmannens samordningsrolle sterkere.

Transportbedriftenes landsforbund peker på at dagens organisering for kollektivtrafikken ikke gir tilstrekkelig slagkraft når det gjelder å vinne nye markedsandeler. Den fylkeskommunale organiseringen man har i dag, koblet med en presset fylkeskommunal økonomi, har etter foreningens syn fungert slik at man verken har fått utviklet tilbudene i distriktene eller utviklet en miljøbegrunnet kollektivtrafikk i byer og tettsteder. Landsforbundet mener samferdselsetatene i fylkeskommunene med fordel kan overføres til Statens vegvesen. I byområdene bør det vurderes om ikke kollektivansvaret bør ligge til den enkelte bykommune. Landsforbundet mener også at transportsystemet må ses på som en helhet, slik at det blir mulig å foreta reelle prioriteringer og samhandling mellom vegutbygging, baneutbygging og drift av ulike kollektivtransportssystemer.

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) mener at fylkeskommunene ikke har prioritert midler til sine fylkesveger. Dette har i følge NHO resultert i at fylkesvegene har blitt et fordyrende ledd for næringslivet. NHO mener det ligger store besparelser i å konkurranseutsette deler av kollektivtrafikken, men at enkelte fylkeskommuner hindrer dette av ideologiske årsaker. NHOs konklusjonen er at dagens fylkeskommune ikke representerer beste enhet til å for-

valte de oppgaver den er tillagt innen kollektiv og samferdsel. NHO skisserer ikke alternative organisasjonsformer for samferdselssektoren.

*Oppsummering:*Stikkordsmessig blir følgende forhold ofte påpekt som problematiske ved dagens oppgavefordeling:

- Flere aktører og uklare ansvarsforhold i forhold til både planlegging, drift og investeringer knyttet til kollektivtrafikken.
- Konkurrerende plansystemer: Fylkesplanleggingen - nasjonale/statlige transportplaner - kommunenes (areal)planer. Det gis uttrykk for at det er behov for en mer samordnet areal- og transportplanlegging regionalt.
- Forholdet mellom fylkeskommunene og vegkontorene.
- Oppsplittet ansvar mellom veg og kollektivtrafikk.
- Svært ulik finansiering av de ulike transportområdene som inngår i sektoren.
- Behov for en mer helhetlig transportpolitikk regionalt hvor transporten på vei, sjø, bane og i luften ses i sammenheng.

9.3.1.3 Tidligere vurderinger av oppgavefordelingen på sektoren

Regjeringen vurderte tredelingen i ansvarsfordelingen for vegnettet i St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen* uten å foreslå endringer. Stortinget sluttet seg til regjeringens vurdering i Innst. S. nr. 225 (1995-96).

Spørsmålet om endret klassifisering av vegnettet hadde vært tatt opp ved flere anledninger. Stortinget hadde vist til betydelige problemer grunnet lav standard på store deler av fylkesvegnettet og pekt på den klare tendensen til at fylkene reduserte sin innsats i fylkesvegnettet. Også regjeringen påpekte det uheldige i fylkeskommunenes reduserte innsats på vegsektoren og forskjellene i standard mellom fylkesvegene og riksvegene. Dette kunne i følge regjeringen skyldes manglende prioritering i fylkeskommunene, men også forskjeller i økonomisk evne mellom staten og fylkeskommunene.

I følge meldingen vil en todeling av vegnettet sannsynligvis bidra til administrativ og politisk forenkling på vegsektoren, lette vegplanleggingen og bidra til mer enhetlig vegstandard. Imidlertid mente regjeringen at problemstillingene også må vurderes ut fra kommunenes og fylkeskommunenes rolle mer generelt. Regjeringen samlede vurdering var:

»En todeling av det offentlige vegnettet vil redusere fylkeskommunens mulighet til å foreta samlede politiske avveininger innen sine totale ansvarsområder, og bl.a. medføre at fylkeskommunen vil miste virkemidler som er viktige i forhold til lokal kollektivtransport. En todeling av vegnettet vil trolig forutsette vesentlig større kommuner til å forestå vedlikehold og investeringer for de omklassifiserte fylkesvegene, enn det ellers legges opp til i denne meldingen. En inndelingsreform som gir bedre avgrensning av fylkene i forhold til dagens bosetting og kommunikasjoner, vil kunne styrke forutsetningene for at fylkeskommunene ivaretar ansvaret for investeringer og vedlikehold av fylkesvegnettet. Regjeringen finner det på denne bakgrunn ikke hensiktsmessig å arbeide videre med en eventuell todeling av vegnettet.»

Stortingets flertall sa seg enig med regjeringen i at en helhetsvurdering tilsier en fortsatt tredeling av vegnettet. I denne vurderingen veide hensynet til små kommuner tungt. En todeling av vegsystemet mellom staten og kommunene

ville i følge Stortingets flertall medføre et uforholdsmessig stort press på de minste kommunene (Innst. S. nr. 225 (1995-96)).

9.3.1.4 Forskning og utredning om oppgavefordelingen på samferdselssektoren

Veger og kollektivtransport

Regjeringen tar sikte på å legge frem forslag til en samlet *Nasjonal transportplan* (NTP) for 2002-2011 høsten 2000. Transportplanen erstatter de tidligere sektorvise transportplanene for luftfart, jernbane, sjø og veg.

Det har vært lagt opp til en bred prosess i forkant av fremleggelsen av planen. Høsten 1999 la de fire transportetatene; Statens vegvesen, Luftfartsverket, Kystverket og Jernbaneverket, frem et felles forslag til nasjonal transportplan som ble sendt på bred høring. I forkant av etatenes fremleggelse av utkastet til plan, har regjeringens siktemål vært bred medvirkning regionalt. Det har vært understreket at fylkeskommunene rolle og medvirkning i planprosessene skulle styrkes. Statens vegvesen har koordinert arbeidet. Det har vært utarbeidet fylkesvise og nasjonale utfordringsdokumenter til transportplanen der ulike bruker- og interesseorganisasjoner og offentlige aktører har gitt innspill. De fylkesvise dokumentene har vært gjenstand for fylkespolitisk behandling.

Hensikten med NTP er å samle transportplanleggingen i et helhetlig plan-system. NTP erstatter de tidligere etatsvise langtidsplanene. NTP er ment å legge til rette for helhetlige politiske prioriteringer, effektiv virkemiddelbruk innenfor sektoren og styrking av samspillet mellom transportformene for å bidra til effektive, tryggere og mer miljøvennlige transportløsninger.

I et arbeidsnotat peker Transportøkonomisk institutt (TØI 2000) på ulike forhold knyttet til oppgavefordelingen i forbindelse med selve planprosessen. Videre trekker TØI frem enkelte transportpolitiske synspunkter som fremkom i planarbeidet:

- Kontrollen over viktige virkemidler for å utvikle helhetlig politikk ligger utenfor samferdselssektoren.
- De statlige etatene er organisert etter forskjellige regionale modeller. Bare Statens vegvesen har en fylkesorganisering som er tilpasset en samordnet planprosess på fylkesnivå.
- Det er enighet blant etatene om at en mangler gode faglige verktøy for å gjøre helhetlige avveininger på tvers av transportmidlene på regionalt nivå.
- Fylkeskommunens og fylkesmannens rolle i transportplanleggingen var uklar. De to etatene ble ofte trukket tettere inn i planleggingen enn forutsatt fra sentralt nivå. Dette skapte uklarhet om deres formelle rolle i arbeidet - var de likeverdige deltakere med etatene eller bare observatører?
- Flere fylker oppfattet NTP som delvis konkurrerende med fylkesplanleggingen. NTP var delvis overlappende med fylkesplanleggingen og bidro til mange parallelle prosesser, noe som til en viss grad bidro til en form for planleggingstretthet.

I evalueringen av arbeidet med fylkenes utfordringsdokument til nasjonal transportplan, kom det i følge TØI, en rekke forslag til institusjonelle endringer for å styrke samordningsevnen:

- Alle transportetatene burde samles under Samferdselsdepartementet - enten som separate etater eller som del av en større trafikk-/transportetat.
- Flere av etatene mener samferdselsplanleggingen bør heves over fylkesnivå. Fylkesnivået er for begrenset til drive helhetlig overordnet planlegging.
- Forholdet mellom NTP og fylkesplanleggingen bør avklares.
- Økt fylkeskommunalt ansvar for samferdsel gjennom at ansvar for øvrige riksveger og offentlig innkjøp av transporttjenester legges til fylkesnivået.

Både kommunene, fylkeskommunen, fylkesmannen, statens vegvesen og andre statlige aktører regionalt og sentralt har roller og oppgaver i areal- og transportplanleggingen. Aktørene har oppgaver både i kraft av å være planleggings- og arealmyndigheter og ansvarlige for transportaktivitet og transportinfrastruktur, jf. kapittel 8 om evaluering av fylkeskommunen, kapittel 14 med beskrivelse av oppgavefordelingen og avsnitt 9.5 med drøfting av arealplanlegging. For å bedre samordningen innen areal- og transportplanleggingen, har regjeringen gitt rikspolitiske retningslinjer for en samordnet areal- og transportplanlegging (Rundskriv T-5/93 Miljøverndepartementet). Retningslinjene skal klargjøre prinsipper for hva som skal tillegges vekt i areal- og transportplanleggingen.

St.meld. nr. 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk* påpeker behovet for en mer strategisk innrettet areal- og transportplanlegging i byområdene, dvs. å vektlegge planleggingen på overordnet nivå før mer detaljerte beslutninger om arealbruk og enkeltprosjekter innen transportsektoren fattes. Stortingsmeldingen påpeker også at oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune medfører begrensninger i forhold til å vurdere arealbruk og transportsystem i sammenheng i byområdene. Det heter at det for arealbruken har vært spesielt vanskelig å få nedfelt forpliktende regionale løsninger på tvers av kommunegrensene, mens det innen transportsektoren har vært vanskelig å få til reelle avveininger mellom ulike investerings- og driftstiltak i transportsystemet som helhet.

På oppdrag for Miljøverndepartementet har Statens forurensningstilsyn i samråd med Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, vurdert behovet for revidering av de rikspolitiske retningslinjene for areal- og transportplanleggingen. Etter miljødirektoratenes mening, har viljen til samordning av areal- og transportplanleggingen økt etter at de rikspolitiske retningslinjene ble vedtatt. Etter deres syn, er det likevel behov for å revidere de rikspolitiske retningslinjene, særlig for å tydeliggjøre hvilke utfordringer en står ovenfor. Det foreslås bl.a. å konkretisere forhold som skal vurderes i fylkes- og kommuneplanleggingen samt å tydeliggjøre fylkeskommunens ansvar som samordner.

Miljødirektoratene peker også på andre forhold som det bør arbeides videre med for å bedre samordningen. Det foreslås bl.a. å vurdere nye måter å organisere og finansiere kollektivtransporten på som i større grad gjøre det mulig å se utbygging av infrastruktur og drift av kollektivtransport i sammen-

heng, og på den måten legge til rette for en mer effektiv og miljøvennlig kollektivtrafikk.

En synteserapport fra forskningsprogrammet om lokal transport og arealpolitikk (LOKTRA (1994-1999)) gir en oversikt over foreliggende kunnskap om institusjonelle og organisatoriske forholds betydning for den lokale transport- og arealpolitikken (Norges forskningsråd 2000). Målet for forskningsprogrammet er å bidra til å etablere et kunnskapsgrunnlag for utformingen av lokal transportpolitikk i by- og tettstedsregioner.

Rapporten konstaterer at den lokale areal- og transportpolitikken er sterkt preget av at den utformes av et stort antall aktører med mange forskjellige primærinteresser. I følge rapporten viser forskningen at dagens transport- og arealpolitikk i byområdene verken er samordnet, effektiv eller miljørettet. Den er heller ikke bærekraftig. Det er et gap mellom mål og handling. Det heter at ansvaret for de ulike transportformene og virkemidlene innenfor arealpolitikken, transportpolitikken, parkeringspolitikken og miljøpolitikken er oppdelt på for mange ulike aktører. I følge rapporten er vegsektoren den dominerende aktøren i transportpolitikken, mens kollektivtransportinteressene er svakt organisert og utsatt for en sterkere prioriteringskonkurransse innad i fylkeskommunene.

Rapporten oppsummerer en rekke forslag til organisasjonsreformer som kan bidra til en mer effektiv gjennomføring av målene for areal- og transportpolitikken:

- Sterk folkevalgt styring gjennom valgte representanter for befolkningen i de enkelte byområder, dvs. fra berørte kommuner og fylkeskommuner.
- Overordnede arealplaner på fylkes- og kommunenivå bør styre mer av byutviklingsmønsteret og lokaliseringene. Fylkesdelplaner for areal- og transportstrukturen kan bli et viktig styringsinstrument dersom større tiltak bare kan gjennomføres med grunnlag i en slik plan.
- Forholdet mellom nasjonal infrastrukturplanlegging som Nasjonal transportplan og fylkesplanleggingen bør avklares, primært ved at planleggingen etter plan- og bygningsloven legger premisser for infrastrukturplanene.
- Ansvaret for veg og kollektivtrafikk, investering og drift, overordnet parkeringspolitikk, takster i kollektivtrafikken, samt vegprising, bør samles til ett organ, som også har kontroll med disponeringen av de offentlige midler på disse områdene.
- Forholdet til nasjonale interesser som f.eks. stamveger, jernbane og ulike miljø- og vernehensyn må avklares i de enkelte byområder, både gjennom bruk av rikspolitiske retningslinjer, fortsatt statlig økonomisk ansvar for deler av infrastrukturen, og gjennom konkrete samarbeidsavtaler og -prosjekter mellom regionale (kommunale og fylkeskommunale) og statlige myndigheter.
- På nasjonalt nivå bør myndighetene vurdere å samle ansvaret for alle transportmidlene, dvs. også Kystverket og havnesektoren, under Samferdselsdepartementet.

I et arbeidsnotatet fra Transportøkonomisk institutt om oppgavefordelingen på samferdselsområdet, er også oppmerksomheten spesielt rettet mot trans-

port i byområdene (TØI 2000). Problemer knyttet til miljø og fremkommelighet er særlig synlig i byområdene. I notatet peker TØI på ulike forhold knyttet opp mot oppgavefordelingen av betydning for gjennomføringen av samferdselspolitikken.

Når det gjelder veger heter det i notatet at en vesentlig styrke ved vegsektoren er den klare ansvarsfordelingen. Statens vegvesen har i følge TØI en betydelig plan- og gjennomføringskapasitet og har høy politisk legitimitet. Forhold som i følge TØI kan karakteriseres som problematiske innen vegsektoren er:

- Innenfor fylkeskommunenes økonomiske rammer taper fylkesvegene i kampen om ressursene. Fylkeskommunene kan ha incentiv til å søke å omklassifisere fylkesvegene.
- Tendensen til at investeringer i nye statlige veganlegg prioriteres fremfor tiltak for drift og vedlikehold.

De rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging fremhever behovet for alternativ bruk av riksvegmidler til f.eks. kollektivtrafikk, når det kan godtgjøres at dette samlet gir bedre transportløsninger. I følge TØI kan årsakene til at denne muligheten i liten grad nyttes være knyttet til bl.a.:

- Det er vanskelig å godtgjøre at alternative tiltak vil gi samme nytte som vegtiltak. I praksis har mye av bevisbyrden falt på den som ønsker alternativer til veg.
- Avveiningene mellom satsing på veg eller kollektiv infrastruktur gjøres formelt på statlig nivå, ikke i de lokale/regionale organene som formelt også er samferdselsmyndighet på området.

Om regioninndelingen for transportpolitikken heter det at ideelt sett bør planlegging og drift av transport skje i enheter som samsvarer med funksjonelle regioner definert som bysentra med pendlingsomland. Rapporten oppsummerer med at det kun er i Oslo-området at trafikkmønsteret har en slik utstrekning at fylkesinndelingen er et større problem. Her inngår kommuner fra 6 fylker i pendlingsomlandet. I landet for øvrig er det kun overlapp i enkelttilfeller hvor byer ligger nær fylkesgrensene. Ellers er problemet motsatt. Fylkene er langt større enn det funksjonelle byområdet. Dette kan i følge TØI medføre at kollektivtransporten for byområdene ikke prioriteres av fylkeskommunen, rett og slett fordi bykommunene er i mindretall og at det tross alt er et trafikkgrunnlag som kan finansiere et visst kollektivtilbud i byene. TØI-rapporten oppsummerer med at trafikken og dens problemer i hovedsak er av lokal karakter.

Transportpolitikken og virkemidlene er i dag spredt på mange aktører. Kunnskap om optimale samfunnsøkonomiske løsninger tilsier etter TØIs vurdering at ulike virkemidlene i større grad bør ses i sammenheng. Svakheter ved den institusjonelle struktur kan i følge rapporten avhjelpes ved prosedyrer. Forsøk med samordnet areal- og transportplanlegging har imidlertid vist at det er begrenset hvor langt det er mulig å konkretisere arealdelen i planene uten at kommunene reagerer.

Transport er et viktig element for regional utvikling og bør i følge TØI ses i sammenheng med andre tiltak for regional utvikling. Det heter i rapporten at

hensynet til distriktene har vært viktig som begrunnelse for innretningen av samferdselsressursene, særlig på vegsektoren og ut fra hensynet til likeverdig transporttilbud i alle deler av landet.

Avslutningsvis understreker TØI at en nødvendig kursendring mot mer miljøvennlig bytransport innebærer betydelige belastninger for de lokale politikere som eventuelt skal gjennomføre politikken. Utfordringen er å skape lokale incentiver for endringer. Ett av argumentene for økt lokalt ansvar, ved siden av at viktige virkemidler da kan ses i sammenheng, er å redusere de lokale politiske omkostningene ved å gjennomføre upopulære tiltak. Lokale myndigheter må ikke bare bli ansvarlige for reparasjon, men også kunne styre de positive virkemidlene (investeringene) og samtidig være trygge for at omfanget av midler ikke reduseres.

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen har på oppdrag av Samferdselsdepartementet avgitt to rapporter om kollektivtransportens forvaltningsorganisasjon (Osland og Kråkenes 1998 og 1999).

Den første rapporten tar utgangspunkt i behovet for en særegen transportpolitikk i de større byområdene som ivaretar miljø- og samfunnshensyn. Rapporten fremhever at en sentral forklaring på at man i liten grad har klart å nå miljø- og transportmålsettingene, er den etablerte organisasjonsstrukturen på området. Både finansierings- og incentivstruktur, så vel som den fragmenterte ansvarsdelingen, gjør det i følge rapporten rasjonelt for de ulike aktørene på feltet å fremme en politikk som i sum legger til rette for personbilbaserte løsninger.

I følge rapporten bør oppgavefordelingen gi politiske myndigheter både ansvar og muligheter til å foreta avveininger mellom kollektivtransport og personbiltransport. Forfatternes vurdering av eksisterende organisasjonsstruktur summeres opp i følgende spissformulering:

«Den etablerte organisasjonsstrukturen er formålstjenlig dersom en ønsker en videre økning i personbilbruken i større byområder, og samtidig finner det formålstjenlig at ingen klart kan stilles til ansvar for denne utviklingen»

(Osland og Kråkenes 1999).

Rapporten skisserer en idealmodell som skal dekke behov og funksjoner knyttet til kollektivtransporten i byregioner. Det fremheves at en slik idealorganisasjon må ha byområdet som sitt myndighetsområde, den må dekke det området som er nødvendig for å realisere en samordnet areal- og transportpolitikk og den må videre kunne formulere målene innen dette området og ha herredømme over de styringsinstrumenter som trengs for å nå disse målene. Dette innebærer at den må ha myndighet over og vil måtte foreta prioriteringer av de økonomiske ressurser som skal benyttes til infrastruktur (både veg og kollektiv) og til drift av kollektivtransport. Videre må organisasjonen ha myndighet over trafikkregulerende tiltak. Siden en slik organisasjon skal forvalte så vidt betydelige ressurser på vegne av fellesskapet og gjøre vedtak som i stor grad griper inn i folks hverdag, mener utrederne organisasjonen må underlegges kontroll fra folkevalgte representanter.

I følge rapporten representerer denne modellen et brudd med den enhetlige oppgavefordelingen vi har i Norge. Rapporten utredet derfor tre

ulike organisasjonsalternativer: Et fylkeskommunalt alternativ, et bykommunalt alternativ, et statlig samarbeidsalternativ. I tillegg ble et interkommunalt samarbeidsalternativ utredet. Den første rapporten fra Universitetet i Bergen ble sendt på høring til en rekke berørte parter av Samferdselsdepartementet høsten 1998. Oppsummert viste høringen at det var:

- Enighet om hva som er problemene.
- Enighet om at det er et misforhold mellom problemer og dagens oppgavefordeling.
- Aksept for behovet for endringer i oppgavefordelingen.
- Svært ulike oppfatninger om hvilken oppgavefordeling som er best egnet til å løse problemene.

Uenigheten om løsningsmodellene fulgte det mønster at en gikk inn for å tilføre økt ansvar (og dermed ressurser) til den type organisasjon en selv representerte.

I sine foreløpige kommentarer til rapporten sa Samferdselsdepartementet seg enig i behovet for å se satsing på kollektivtransport i sammenheng med rammebetingelsene for personbilbruk i områder med kapasitets- og lokale miljøproblemer. Videre uttalte Samferdselsdepartementet:

«En organisering som legger opp til at ett organ i større grad har ansvaret for et sammenhengende transportområde, der både drift av ulike transportmidler og infrastrukturtiltak kan ses i sammenheng, vil kunne forbedre muligheten for å styrke kollektivtransportens stilling i forhold til f.eks. bruk av privatbil. I en slik sammenheng vil det være nødvendig å etablere et organ som har ansvaret for å skaffe totaloversikt, klarlegge mål, skissere strategier og prioritere bruk av økonomiske, legale, fysiske og pedagogiske virkemidler innen området»³².

Oppfølgingsrapporten fra Universitetet i Bergen tar utgangspunkt i den ovennevnte problemstrukturen og diskuterer ulike løsninger på oppgavefordelingen i lys av denne.

Oppfølgingsrapporten utdyper tre alternative organisasjonsløsninger (Disse bygger videre på de modellene skissert i den første rapporten.):

1. Det bykommunale alternativet som er relevant for byområder hvor problemstrukturen i stor grad samsvarer med bykommunens territorium (Tromsø er i denne kategorien). Alternativet innebærer overføring av ansvaret for drift av kollektivtransporten fra fylkeskommunen til bykommunen, samt overføring av en større del av vegnettet til bykommunen.
2. Det fylkeskommunale alternativet har sin særlige relevans for byområder med interkommunal problemstruktur, dvs. områder der problemstrukturen overskrider kommunegrensene, men er avgrenset innen et fylke (Nord-Jæren/Stavanger er i denne kategorien). Alternativet innebærer bl.a. å overføre deler av ansvaret for riksvegnettet til fylkeskommunen og en styrking av fylkeskommunene på bekostning av kommunen i arealpolitikken.
3. Rapporten behandler oppgavefordelingen når det gjelder Oslo-området særskilt. Oslo-området er kjennetegnet av at problemstrukturen over-

32. Brev av 23. november 1998 fra Samferdselsdepartementet.

skriker både kommune- og fylkesgrensene, jf. NOU 1997:12 *Grenser til besvær*. Rapporten peker på to alternative løsninger for hovedstadsområdet:

- a) Endring av fylkes-/kommunegrenser, f.eks. ved etablering av et hovedstadsfylke, kombinert med en overføring av riksvegene til den nye fylkeskommunen.
- b) Etablering av et nytt og statlig organ for transport i regionen med klar myndighet. Et slikt statlig forvaltningsorgan gis en utforming som også sikrer lokalpolitisk forankring og representasjon.

I tillegg drøfter rapporten utvikling av mer forpliktende samarbeid mellom aktørene for en mer samordnet lokal transportpolitikk.

Avslutningsvis konkluderes det med at det er behov for et klarere skille mellom den delen av kollektivtransporten som primært har en velferdsbegrunnelse (distriktene) og den delen som også har en miljø- og kapasitetsbegrunnelse (byområdene). Det heter at alle de skisserte alternativene har det til felles at de representerer en forbedring sammenlignet med dagens oppgavefordeling. Rapporten foreslår å prøve ut de ulike modellene i byområdene der problemene er størst. Konkret foreslår rapporten at Tromsø og Bergen bør prøve ut det bykommunale alternativet, Trondheims-området og Nord-Jæren/Stavanger bør prøve ut det fylkeskommunale alternativet og hovedstadsområdet bør prøve ut det statlige samarbeidsalternativet.

Hovedstadsutvalget vurderte hvordan inndeling og oppgavefordeling påvirker transportløsningene i hovedstadsområdet, og i hvilken grad det er behov for å samordne transportpolitikken i området bedre (NOU 1997:12). I utvalgets konklusjoner oppsummeres det med at rammebetingelsene som følge av inndelingen og oppgavefordelingen i hovedstadsområdet ser ut til å innebære begrensninger for muligheten til å utforme en helhetlig transportpolitikk som kan sikre fremkommelighet, effektiv utnyttelse av transportapparatet, samordnet kollektivtransport og ivareta miljøhensyn innenfor området som helhet. Det pekes konkret på behovet for en mer samordnet politikk for infrastrukturinvesteringer. Investeringer i bane og veg blir i følge utvalget, ikke fullt ut avveid i forhold til hverandre. Det eksisterer få mekanismer som sikrer en felles parkeringspolitikk. Utvalget mente at spørsmålet om å nedklassifisere riksvegene som ikke er stamveger, burde utredes. Det heter at en eventuell nedklassifisering, vil styrke fylkeskommunens styring av den regionale samferdselspolitikken og gjøre det lettere å vurdere kollektivtrafikk og vegpolitikk i sammenheng. Videre påpekes at oppgavefordelingen med et kommunalt ansvar for arealbruk til boliger og næringsformål, et fylkeskommunalt og statlig ansvar for transportløsningene og en havnepolitikk med utgangspunkt i det enkelte havnedistrikt, ikke legger godt nok til rette for å sikre utbyggingsmønstre med gode transportløsninger. Til slutt understreker utvalget viktigheten av at investeringer i infrastruktur og drift og innkjøp av materiell i kollektivtransporten ses sammenheng. Utvalget peker også på at spørsmålet om å overføre ansvaret for kjøp av lokale jernbanetjenester fra staten til fylkeskommunen burde utredes med sikte på en mer samordnet kollektivtransport.

I Gallups årlige bruker- og befolkningsundersøkelse stilles spørsmål om brukernes tilfredshet med kollektivtilbudet, jf. omtale i kapittel 8. Brukerne ble bedt om å vurdere det kollektive transporttilbudet innen og ut av bostedskommunen. Gallups brukerundersøkelse viser at om lag halvparten av brukerne av kollektivtransport er misfornøyde med det kollektive transporttilbudet innen kommunen, mens i overkant av 35 prosent av brukerne er misfornøyd med tilbudet ut av kommunen. Imidlertid sier ikke undersøkelsen noe om hva brukerne er misfornøyd med og heller ikke hvilke av brukerne (hyppige eller ikke) som er minst tilfredse. Ut fra en slik enkel undersøkelse er det derfor vanskelig å identifisere om det er trafikkselskapene, oppgavefordelingen på samferdselsområdet eller fylkeskommunen som må ta hovedansvaret for brukernes utilfredshet.

På oppdrag av Norsk forskningsråd har Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjort en undersøkelse med fokus på hvordan de fylkeskommunale samferdselsetatene forholder seg til den endringen som har funnet sted i samfunnets prioriteringer når det gjelder velferds- og miljøpolitikk (Røe og Stigen 1995). Det som kalles velferdsargumentet har vært den tradisjonelle begrunnelsen for kollektivtrafikken. I tillegg til velferdsargumentet må fylkeskommunene nå forholde seg til miljøargumentet for kollektivtrafikken. Studien fokuserer på to hovedspørsmål:

- Hva karakteriserer samferdselsetatenes politikkutforming – er de i ferd med å utvide eller endre sitt politikkområde?
- Hvilke faktorer legger til rette for, og hvilke faktorer kan bremse utviklingen i retning av et bredere samfunnspolitisk virkefelt for samferdselsetatene?

Studien viser at samferdselsetatenes politikkutforming synes å være preget av forutsigbarhet og standardiserte rutiner knyttet til de lovpålagte forvaltningssoppgavene. Det er disse oppgavene som legger beslag på det meste av tid og ressurser. Strategisk planlegging og utviklingsarbeid vies mindre oppmerksomhet. Det er få avveininger mellom velferds målsettingene og miljømålsettingene i overordnede plandokumenter (samferdselsplaner og fylkesplaner). Et annet trekk er at planene er lite konkrete på mål, konsekvensvurderinger og forslag til ansvarsdeling. Dermed gir planene svakt grunnlag for politiske beslutninger. Planer som omhandler avgrensede tema vier derimot større plass til konkrete målsettinger og virkemiddeldiskusjoner, men i flere fylker er det få slike planer.

Når det gjelder betydningen av forhold som kan fremme eller hindre utviklingen av samferdselsetatens samfunnspolitiske virkefelt, peker rapporten på bl.a. disse faktorene:

- Delt ansvar mellom samferdselsetatene i fylkene og de regionale statlige vegkontorene, og ulike økonomiske rammebetingelser for kollektivtrafikken og riksveger hindrer utvikling.
- Lav planleggingsaktivitet på området i fylkeskommunene.
- De fylkeskommunale samferdselsetatene har liten innflytelse på andre viktige aktører.

Rapporten konkluderer med at de fylkeskommunale samferdselsetatene mangler kontroll og innflytelse over viktige virkemidler og ressurser som skal til

for at etaten skal kunne prioritere og iverksette nye og utvidete politiske målsettinger. De institusjonelle og økonomiske rammebetingelsene bidrar til å gjøre det vanskelig for etaten å utvide sitt ansvarsområde fra primært å være velferdsproduksjon til å være en del av den strategiske miljøpolitikken. De fylkeskommunale samferdselsetater er etter forfatterens syn pålagt et større symbolsk ansvar enn de er i stand til å bære kapasitetsmessig og rent økonomisk.

Nasjonale og regionale havner

I en utredning fra Universitetet i Bergen (Myklebust 1999) problematiseres forholdet mellom de statlig opprettede havnestyrene og havnekassen på den ene siden og det kommunale selvstyret og retningslinjer for statens styring med kommunesektoren på den andre. I følge utredningen, er det nærliggende å vurdere på nytt behovet for å øremerke midlene i havnekassen. Øremerkingen strider mot de generelle prinsippene for finansiering av kommunesektoren og reduserer kommunenes handlefrihet. Dersom øremerkingen oppheves, vil kommunen fortsatt ha det øverste ansvaret for drift og investeringer i havnen. Når det gjelder havnestyrene som er opprettet av Fiskeridepartementet med til dels autonom kompetanse i medhold av havneloven, er ikke disse i samsvar med kommunelovens forutsetning om statlig styring gjennom kommunestyrene. I forhold til disponering av havnenes arealer kan dagens myndighetsforhold mellom statlige havnestyre og kommunene bidra til uklarhet og være problematisk. For å rydde opp i kompetansevanskene som forholdet mellom havnestyret og kommunestyret reiser, kan det finnes en ordning der de nasjonale havnene bedre tilpasses den ordinære kommunalforvaltningen. Nasjonale og regionale interesser bør i følge rapporten ivaretas gjennom andre og mer egnede styringsformer.

I en utredning utgitt av Sjørettsfondet (Hagberg 1999) drøftes ulike forhold knyttet til styring og økonomiforvaltning i norske havner. I utredningens avsluttende kommentarer heter det at det trengs presiseringer i forholdet mellom havneloven og kommuneloven. Videre spør utredningen om det er hensiktsmessig å opprettholde ordningen med myndighet direkte tillagt havnestyret. Satt på spissen blir spørsmålet i følge utredningen, om de tilsynelatende fordelene man oppnår oppveier for uklarheten knyttet til kommunestyrenes myndighet i ulike situasjoner. Videre heter det at det også er grunn til å vurdere hensiktsmessigheten av havnekassen og bruken av denne. Dersom havnekassen skal opprettholdes, bør det i følge utredningen foretas en presisering av begrepene havnekassee og havneformål.

Havner og infrastruktur for sjøtransport

I St.meld. nr. 46 (1996-97) gjør regjeringen nærmere rede for havnekassens finansielle stilling. I meldingen varsler regjeringen at den vil vurdere problemene knyttet til havnekassens midler og hva som ligger i begrepet havneformål i enn egen utredning om organiseringen og styreformene i norske havner.

Regional luftfart

Møreforskning Molde har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet laget en rapport om finansieringen av regional luftfart (Hervik, Bråthen og Ohr 1999). Rapporten drøfter ulike sider ved å overføre ansvaret for kjøp av regionale flyruter fra Samferdselsdepartementet til fylkeskommunene. Det er i hovedsak fire fylker som har et visst omfang av regionale flyruter (Sogn og Fjordane og de tre nordligste fylkene) og ruteopplegget er relativt klart inndelt i disse. Rapporten tar utgangspunkt i to overordnede spørsmål:

- På hvilket forvaltningsnivå kan man forvente best resultater gjennom en anbuds- og driftsoppfølgingsfase når budsjetttrammene for offentlige kjøp av flyrutetjenester er fastlagt?
- På hvilket forvaltningsnivå kan man forvente at de samlede ressurser til offentlige kjøp av flyrutetjenester får den beste avveining mot andre offentlige formål?

Rapporten ser en desentralisering av ansvaret for regionale flyruter til fylkeskommunene som et troverdig virkemiddel for å skjerpe konkurransen i det regionale flyrutenettet. Dette kan være rasjonelt ut fra at en da kan få en avveining regionalt mellom ulike transportformer. I tillegg heter det at fylkeskommunene i dagens system kjemper for å opprettholde egne flyplasser, fordi fylkeskommunene selv ikke bærer kostnadsansvaret. Det heter videre at en desentralisering kan styrke mulighetene for å svekke monopolmakten. Dette kan skje ved at tilbyder som ønsker å drive store deler av rutenettet må kommunisere med flere fylkeskommuner som er underlagt en gitt ramme i direkte konkurranse med andre deler av samferdselssektoren, regionalpolitiske virkemidler og tjenesteytingsoppgaver. Når det gjelder finansieringen av fylkeskommunenes kostnader foreslås det i rapporten primært en løsning der tilskuddet til flytransport innlemmes i rammetilskuddet til fylkeskommunene og at det utvikles objektive kriterier for fordeling av midler til kortbanenettet.

Avslutningsvis pekes det på flere konsekvenser av å desentralisere ansvaret til fylkesnivået. Bl.a. nevnes:

- Ekstrakostnader for fylkeskommunene og operatørene (anslått til mellom en og tre millioner kroner per år).
- Eventuelle koordineringssvikt mellom fylkene kan gjøre det vanskelig å realisere stordriftsfordeler.
- Gitt at midler innlemmes i den generelle rammefinansieringen av fylkeskommunene, kan tilskuddet til kortbanerutenettet tape prioriteringskonkurransen mot andre oppgaver (helse, skole).

I en artikkelen i tidsskriftet Samferdsel nr. 10/1999 oppsummerer forfatterne slik:

»Desentraliser finansieringen av kortbanerutenettet og legg ansvaret for kostnader og beslutninger der hvor behovene blir definert. Et slikt grep vil legge grunnlaget for økt konkurranse ved at kravene til flyplasser, flytyper og rutetilbud bedre vil tilpasses behovene».

ECON har på oppdrag av flyselskapet Widerøe også utarbeidet en rapport om regionalisering av flyruter (ECON 2000a). Rapporten tar utgangspunkt i den ovennevnte rapporten fra Møreforskning og drøfter mulige konsekvenser av Møreforsknings forslag.

Etter ECONs vurdering er ikke Møreforsknings forslag tilfredstillende begrunnet. De mulige positive virkningene er etter ECONs vurdering for små til å oppveie de negative effektene av forslaget.

I rapporten heter det for det første at en overføring av ansvaret for anbudskonkurransene til fylkeskommunen neppe vil øke konkurransen flyselskapene i mellom om de offentlige overføringene til flytrafikken. For det andre heter det i ECONs rapport at en regionalisering av ansvaret vil øke faren for at eventuelle stordriftsfordeler i flytrafikken ikke realiseres. Sammenlignet med dagens organisering innebærer regionaliseringen at en ikke har muligheten til å lyse ut anbud under ett. Dette vil i følge ECON også redusere mulighetene for å organisere det regionale rutenettet på en effektiv måte. Videre utfordrer ECON Møreforsknings argument om at en overføring av ansvaret for de regionale flyrutene til fylkeskommunene vil bidra til en mer effektiv bruk av offentlige midler fordi det blir større samsvar mellom vurderinger av behov og kostnadsansvar. ECON motargumenterer bl.a. med at:

- Fylkeskommunenes vurderinger av transportbehovet vil i for liten grad ta hensyn til nytten av trafikk som går over fylkesgrensene og/eller primært foregår i kombinasjon med stamrutetraffic og internasjonal flytrafikk.
- Fylkeskommunenes evne til å stå i mot kommunale krav om et godt tilbud på egne flyplasser er ikke nødvendigvis større enn statens evne til å stå i mot kommunale og fylkeskommunale krav.
- Effektiv bruk av offentlige midler på fylkesnivå forutsetter fordeling av bevilgningene gjennom objektive kriterier i inntektssystemet. ECON er skeptiske til muligheten for å etablere gode kriterier for den regionale flytrafikken.
- ECON tviler på at fylkeskommunale beslutninger i større grad enn statlige bidrar til effektiv avveining i bruken av midler. I den forbindelse viser ECON til at fylkeskommunens utgifter i stor grad er konsentrert rundt helse- og utdanningssektoren, og at dette bidrar til knapphet på midler til andre sektorer.
- ECON mener Møreforskning har undervurdert de administrative kostnadene for fylkeskommunene ved en regionalisering.

Når det gjelder argumentet til Møreforskning om at fylkeskommunene vil ha gode forutsetninger for å samordne regional lufttrafikk med annen regional transport, viser ECON også til St.meld. nr. 15 (1994-95) *Om statens engasjement i regional luftfart*. I meldingen heter det bl.a. at de regionale flyrutene har karakter av å være ruter som binder distriktene opp mot naturlige regionale sentra og trafikkknutepunkter med forbindelse videre med langdistanseruter. I følge meldingen har denne type flyruter bare i begrenset grad har en lokal funksjon og vil ofte gå over fylkes- og kommunegrensene.

9.3.1.5 Drøfting av oppgavefordelingen

Oppdelt oppgavefordeling?

I retningslinje 5 og 6 slo utvalget fast at oppgaver som naturlig henger sammen med andre oppgaver og som krever stor grad av samordning for å nå overordnede målsettinger bør legges til samme forvaltningsorgan. I kapittel 6 ble betydningen av fysisk kommunikasjon for samfunnsutviklingen trukket frem. En vel fungerende samferdselssektor legger viktige rammebetingelser for distriktene, byene, regionene og landets økonomiske og miljømessige utvikling fremover.

I hvilken grad innebærer så dagens organisering og planlegging på transportsektoren en unaturlig oppsplitting av oppgaver og problemer for oppgaveløsningen? Bidrar dagens oppgavefordeling til dobbeltarbeid, dobbeltadministrasjon og/eller dobbeltkompetanse på samferdselsområdet? Skaper dagens organisering gråsoneproblemer for brukerne og/eller forvaltningen selv? Ivarretar dagens oppgavefordelingen hensynet til de overordnede politiske målsettinger for samferdselssektoren?

Vegene: Utvalget ser ikke at det finnes belegg for at dagens oppgavefordeling på vegsektoren direkte fører til dobbeltarbeid i den forstand at identiske oppgaver blir utført av flere aktører.

Oppdelingen av ansvaret for vegene kan imidlertid innebære at det er bygd opp dobbeltkompetanse og dobbeltadministrasjon i vegsektoren. I varierende grad og med varierende tyngde skal både vegvesenet, fylkeskommunen og kommunen ha kompetanse på veger. Problematikken er nok særlig aktuell når det gjelder fylkesvegene der fylkeskommunen har det politiske og økonomiske ansvaret, mens vegkontorene har det faglige og praktiske ansvaret. Oppgavefordelingen for fylkesvegene kan derfor medvirke til dobbeltkompetanse og dobbeltadministrasjon mellom fylkeskommunene og vegkontorene. Videre kan dagens deling av ansvar for fylkesvegene, bidra til en utydeliggjøring av ansvarsforholdene for innbyggerne. Det er i dag Statens vegvesen som er den tydelig aktøren på vegsektoren også når det gjelder fylkesvegene. Et tilleggsmoment kan være at vegkontorene i dag er underlagt både Vegdirektoratet og fylkeskommunen, noe som kan medføre uklarhet og prioriteringskonflikter.

Drift kollektivtransport: Dagens oppgavefordeling kan sies å være uhenksmessig oppdelt i forhold til retningslinje 6 om at oppgaver som krever samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan. Dette gjelder særlig det statlige bestilleransvar for lokale og regionale jernbanetjenester som er en del av det lokale og regionale kollektivtrafikktilbudet.

Kollektiv infrastruktur: Ansvaret for kollektivtiltak i tilknytning til vegene (busslommer, kollektivfelt, terminaler etc.) følger det normale tredelte vegholderansvaret. Over statsbudsjettet gis særskilte tilskudd til investeringer for kollektivtransport i byområdene. Det legges vekt på å vurdere tiltak på tvers av forvaltningsnivåenes ansvarsområder. Midlene kan gå til investeringer for kollektivtransport på riks-, fylkes- og kommunale veger og til lokale trikk- og banestrekninger. Både statlige riksvegmidler og bompenger kan brukes til investeringer i infrastruktur for kollektivtrafikk dersom det kan godtgjøres at dette samlet gir en bedre transportløsning enn ved å bruke midlene til vegutbygging. Parkeringsanlegg i tilknytning til kollektivtrafikkterminaler utgjør

også en del av den kollektive infrastrukturen. Vegkontorene, fylkeskommunene, NSB og kommunene må samarbeide om etablering av slike parkeringsanlegg. Når det gjelder infrastrukturen knyttet til jernbanen har Jernbaneverket ansvaret for dette.

I og med at kollektiv infrastruktur i tilknytning til vegene følger samme oppgavefordeling som for vegsektoren, er forholdene her kjennetegnet av tilsvarende problematikk som for vegsektoren. Det finnes ikke belegg for at oppgavefordelingen fører til dobbeltarbeid, men oppdelingen kan innebære at det er bygd opp dobbeltkompetanse og dobbeltadministrasjon knyttet til investeringer i kollektivtrafikktiltak på vegsektoren. Når det gjelder parkeringsanlegg i tilknytning til kollektivterminaler er oppgavefordelingen uklar. Verken Statens vegvesen, Jernbaneverket, fylkeskommunen eller kommunen har et definert ansvar for etablering av slike anlegg. Løsninger og finansiering må derfor finne sted i samarbeid mellom berørte parter i større spleiselag.

Areal- og transportplanleggingen: Hittil er det ikke utviklet planinstrumenter som sikrer helhetlige, regionale løsninger på tvers av kommunegrensene. Areal- og transportplanleggingen kjennetegnes av mange aktører med ulike roller og virkemidler. Kommunene er den primære arealmyndighet. Fylkeskommunene har ansvaret for fylkesplanleggingen som også skal samordne statens og kommunenes virksomhet i fylkene. Men fylkeskommunen mangler virkemidler til å håndheve intensjonene gitt i loven, jf. kapittel 8 og avsnitt 9.5. Statlige etater har etter plan- og bygningsloven mulighet til å iverksette statlig plan dersom det er interessekonflikter mellom stat, fylkeskommune og kommune og viktige nasjonale interesser er berørt. Statens vegvesen kan også gjøre krav om særskilt og rask planbehandling i kommunen og fylkeskommunen, og kan også fremme vegplaner uten særskilt bemyndigelse fra kommunen eller fylkeskommunen. Videre legges viktige premisser for utviklingen i samferdselssektoren i nasjonale transportplaner som er uttrykk for Stortingets og regjeringens langsiktige prioriteringer for transportpolitikken. For å bøte på samordningsproblematikken har regjeringen gitt rikspolitiske retningslinjer for en samordnet areal- og transportplanlegging. Retningslinjene skal bidra til at kommunene, fylkeskommunen og staten i en tidlig fase kobles, som et grunnlag for å oppfylle intensjonene om en samordnet areal- og transportutvikling. En slik samordning kan bl.a. omfatte vegene, bane, bolig, nærings- og friluftsmål.

Areal- og transportplanleggingen skal legge til rette for en helhetlig transportpolitikk og et godt samferdselstilbud. Imidlertid er planleggingen og samordningen kjennetegnet av en rekke aktører, ulike roller og plansystemer. Slik det er i dag, synes oppgavefordelingen på transport- og arealområdet å være preget av uklare ansvarsforhold, dobbeltarbeid, dobbeltkompetanse og uheldige gråsoner både for forvaltningen selv og for brukergruppene. Samferdselssektoren regionalt, ikke minst i de befolkningstette områder der utfordringene er størst, krever enn helhetlig og samordnet planlegging, og oppgavefordelingen synes å bryte med retningslinje 5 og 6 om samordning av oppgaver som naturlig hører sammen.

Oppsummering: Oppsummert kan følgende forhold sies å bryte med retningslinje 5 og 6 for oppgavefordelingen om at beslektede oppgaver primært

bør legges til samme forvaltningsorgan av hensyn til både brukerne og forvaltningen selv:

- Ansvar for drift og investeringer i kollektivtrafikken er delt.
- Ansvar for vegene med tilhørende kollektivinvesteringer er delt.
- Ansvar for areal- og transportplanlegging er delt.
- Ingen aktører har et ansvar for en helhetlig transportpolitikk regionalt.

Som følge av den komplekse oppgavefordelingen er det vanskelig å se vegpolitikk og kollektivtransport i fullgod sammenheng. Dette gjelder både i forhold til infrastruktur og drift. Det kan også påpekes at den statlige sektorinnsatsen på veg påvirker konkurranseforholdet til og driftsbetingelsene for kollektivtransporten.

Oppgavefordelingen vanskeliggjør å se samferdselssektoren i sammenheng med areal- og byutvikling, boligutbygging og næringsutvikling. Dette hemmer mulighetene for å oppnå målsettingene for samferdselssektoren med hensyn til bl.a. miljø og fremkommelighet.

Det kan se ut som om oppgavefordelingen medvirker til suboptimale løsninger, dvs. at aktørene handler ut fra delmål og har vanskelig for å gjøre helhetlige vurderinger og beslutninger til beste for transportsektoren totalt.

Gjennomgangen viser at oppgavefordelingen er kompleks og preget av en rekke aktører, ofte med relativt like oppgaver, men også ulike interesser. Det er en sterk sammenheng mellom de ulike oppgavene innad i sektoren. Samferdselsområdet er også nært knyttet til de fleste andre politikkområder som er avhengig av en velfungerende transportpolitikk. Gjennomgangen synliggjør et behov for å samle ansvaret for den regionale samferdselen.

Nivåplassering

Det er ikke stilt spørsmål ved behovet for sentral ansvars plassering av samferdselsoppgaver som er av nasjonal karakter slik som stamvegene, større flyplasser og nasjonale jernbanelinjer. Tilsvarende stilles det ikke spørsmål ved behovet for et regionalt nivå for transportsektoren. Landets regioner er forskjellige med hensyn til geografi, transportterspørsel, bosettings- og næringsstruktur og dette krever nærhet, lokal kunnskap og regionalt tilpassede transportløsninger. Diskusjonen går på om det er de fylkesvise vegkontorene, fylkeskommunen eller eventuelt begge i fellesskap som skal ha det regionale ansvaret - ikke om en skal ha et regionalt ansvar. Når det gjelder det lokale (kommunale) ansvaret for vegene og kollektivinfrastruktur langs disse, debatteres heller ikke dette. Generelt sett synes det også å være samstemmighet om at lokalnivået bør være primærmyndigheten i arealspørsmål. Så langt synes nivåplasseringen generelt å være i tråd med retningslinje 1 om at oppgaver bør legges til det lavest mulige effektive nivå.

Imidlertid påpeker både stat, kommunesektoren og ulike utredninger behov for en mer samordnet areal- og transportpolitikk regionalt. Fylkesplanen mangler i dag virkemidler til å ivareta samordningen på en tilfredsstillende måte, og det kan diskuteres om regionnivåets manglende arealansvar er hensiktsmessig i transportsaker som er av regional karakter, jf. avsnitt 9.5.

Når det gjelder finansiering av regionale flyruter er dette et ansvar som er tillagt staten sentralt. Det kan diskuteres om sentralnivået er det mest hensiktsmessige nivå for å ivareta denne oppgaven. Det at kortbanenettet er av nasjonal betydning og interesse er et argument for fortsatt sentralt ansvar for kjøp av regionale flyrutetjenester. Et annet argument er betydningen av å kunne se de regionale flyrutene i sammenheng med annen flytrafikk i langdistanserutenettet. Også hensynet til effektivitet, forhandlingsstyrke og -kompetanse og at en del av flyrutene går på tvers av fylkesgrensene er argumenter for fortsatt sentralt ansvar.

Samtidig kan det fremsettes argumenter for at det regionale nivå vil være det mest hensiktsmessige for kjøp av regionale flyrutetjenester. For det første kan det være samfunnsøkonomiske gevinster ved å legge ansvaret for finansieringen av flyrutene til regionalt nivå. For det andre er dagens kortbanerutenett i hovedsak forankret til fire fylker. For det tredje vil en ved å legge ansvaret for regional luftfart til regionalt nivå kunne se regional flytransport i sammenheng med andre samferdselstilbud i regionen.

Staten sentralt har i dag bestilleransvaret for jernbanetjenester. Det sentrale bestilleransvaret har en distriktspolitisk begrunnelse, samt at det er knyttet til et ønske om en viss transportstandard. Innenfor jernbanesektoren kan det imidlertid være naturlig å dele bestilleransvaret mellom staten og det regionale nivå ut fra transporttilbudets nedslagsfelt, slik at det regionale nivået ivaretar bestilleransvaret for tjenester som er lokale eller regionale i sin karakter. Togtilbudet regionalt og lokalt har i stor grad samme funksjon som lokale buss- og båtruter, hvor regionnivået i dag har bestilleransvaret.

De viktigste utfordringene når det gjelder fremkommelighet, miljøbelastninger og arealbruk er det byområdene som står ovenfor. Dette slås fast både av fagmiljøene og andre berørte parter. I enkelte byområder faller miljø- og fremkommelighetsproblemene sammen med bykommunenes territorium - oppgavene og utfordringene knyttet til transportsektoren er intrakommunale. Det kan derfor argumenteres for å overføre ansvaret for f.eks. kollektivtrafikken og veger til lokalnivået der dette er en bykommune og der problemstrukturen i stor grad samsvarer med kommunegrensene. En slik overføring av oppgaver med en lokal karakter kan være hensiktsmessig og i tråd med retningslinje 1 for oppgavefordelingen. Imidlertid ville en slik overføring av oppgaver til enkelte bykommuner bryte prinsippet om en enhetlig oppgavefordeling.

Politisk eller administrativ behandling?

Utvalget forutsetter at ansvaret for samferdsel av nasjonal karakter fortsatt skal ligge til sentralt nivå. Tilsvarende forutsettes at kommunen har ansvaret for lokale samferdselsoppgaver.

Som drøftet foran kan dagens fragmenterte oppgavefordeling på regionalt nivå virke uhenksmessig. Dersom en ønsker å møte dette gjennom å gi ett forvaltningsnivå et helhetlig ansvar for transportsektoren, blir spørsmålet om dette ansvaret bør være forankret til et folkevalgt eller et administrativt statlig regionalt organ. Krever oppgavene innen regional transport lokalt politisk skjønn og lokal tilrettelegging og prioritering, eller er de kjennetegnet av nasjonale hensyn og standardisering? Utvalget slo i retningslinje 2 fast at opp-

gaver som krever lokalt politisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer, mens oppgaver som er kjennetegnet av standardisering eller forutsetter et nasjonalt helhetsgrep (retningslinje 3 og 4), bør være et statlig ansvar.

Argumenter for en statlig forankring er behovet for nasjonal styring og koordinering og hensynet til et relativt enhetlig og standardisert transport- og vegtilbud som går på tvers av regiongrensene. Også hensynet til at samferdselssektoren ikke skal utsettes for regional prioritering opp mot andre fylkeskommunale oppgaver, har vært påpekt i denne sammenheng.

På den andre siden er prioriteringer mellom transportområdene en oppgave som krever lokalt politisk skjønn og lokal politisk avveining og prioritering med et mandat fra regionens befolkning. Samferdsel hører videre hjemme i et regionalt utviklingsperspektiv der transportutvikling er et viktig element for regional utvikling. Et aktivt folkevalgt engasjement vil være nødvendig for at den regionale samferdselspolitikken skal understøtte nasjonale mål som trafiksikkerhet, miljø, fremkommelighet og velferd.

Den regionale folkevalgte tilpasningen kan også understøtte de nasjonale målsettingene for samferdselspolitikken. I tillegg innebærer oppgaven forvaltning av betydelige ressurser på vegne av fellesskapet, noe som har vært et argument for folkevalgt kontroll. Avslutningsvis kan det kort fastslås at arbeidet i samferdselssektoren ikke er knyttet til regelanvendelse eller kontroll. Det handler ikke om å utøve myndighet eller å ivareta enkeltindividets rettssikkerhet som tradisjonelt er funksjoner som er tillagt statsorganer.

Dersom det helhetlig ansvaret for regional transport og samferdselsinfrastruktur skal legges til det regionale folkevalgte nivå, krever dette et visst regionalt handlingsrom. Uten handlingsrom faller mye av selve begrunnelsen for å desentralisere ansvar til kommunalforvaltningen bort, jf. kapittel 5. En modell kan være at det regionale folkevalgte nivå prioriterer og forvalter virkemidlene innenfor statlig gitte fylkesvise rammer for transport. En annen modell kan være at det regionale folkevalgte nivå primært finansieres over inntektssystemet og får frihet til å prioritere virkemidlene opp mot andre formål innenfor rammene av overordnede statlige føringer, slik fylkeskommunene også i dag finansieres.

Inndeling

Et annet spørsmål er hvorvidt endringer i fylkesinndelingen kan ha betydning for samferdselssektoren og oppgavefordelingen. En vel fungerende samferdselspolitikk er betinget av funksjonelle og slagkraftige regioner som omfatter naturlige bosettings-, sysselsettings- og transportområder. Hovedstadsområdet er et eksempel på en funksjonell transportregion hvor problemstrukturen overskrider både kommune- og fylkesgrenser. Det har lenge vært relativt bred enighet om at fylkesinndelingen i hovedstadsområdet er problematisk på samferdselsområdet. St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen* oppsummerer Christiansenutvalgets vurderinger om fylkesinndelingen der det heter at problemene knyttet til geografisk samordning ikke først og fremst er knyttet til fylkenes størrelse, men til at fylkesgrensene deler sammenhørende områder på en slik måte at den regionale samordningen blir mangelfull.

Større regioner kan svekke de tradisjonelle argumentene for en statlig forankring av oppgaver. Hensynet til nasjonal styring, koordinering og helhetlig planlegging, samt et relativt enhetlig og standardisert transport- og vegtilbud, vil antagelig lettere kunne ivaretas av større regioner. Større regioner vil også kunne gi stordriftsfordeler og samordningsgevinster i forhold til dagens fylkesinndeling. På den annen side er mye av problematikken på samferdselsområdet knyttet til lokale forhold i byområdene, og det er vanskelig å se hvordan større regioner skal kunne ha bedre forutsetninger for å bøte på dette.

Utvalgets vurdering

Både beslutninger om arealbruk, investeringer i infrastruktur og beslutninger som påvirker utnyttelsen av det eksisterende transportsystemet, inngår i en helhetlig regional samferdselspolitikk. I dag er ansvaret regionalt fordelt på en rekke organer og ulike forvaltningsnivåer, til tross for at det er en sterk sammenheng mellom oppgavene innen sektoren og en sterk kobling opp mot forvaltning av arealer.

Det synes å være oppfatningen blant samtlige offentlige aktører, fagmiljøer og brukerorganisasjoner at dagens oppsplittede oppgavefordeling på området reduserer mulighetene for å nå målsettingene for samferdselspolitikken. Oppgavefordelingen begrenser mulighetene for å utforme en helhetlig regional samferdselspolitikk som bidrar til effektiv utnyttelse av transportapparatet, bedre trafiksikkerhet, økt fremkommelighet, reduserte miljøproblemer og gode forutsetningene for regional utvikling. På den bakgrunn slår utvalget fast at det er behov for å samle ansvaret for regional samferdsel til ett organ som kan samordne og se regionale transportpolitiske utfordringer i sammenheng, og som kan redusere gråsoner, dobbeltarbeid og dobbeltkompetanse innenfor sektoren.

Etter utvalgets vurdering bør ansvaret for det regionale samferdselstilbudet samles til et regionalt folkevalgt organ som kan foreta helhetlige prioriteringer innenfor samferdselspolitikken og samordne i forhold til regional planlegging, utvikling og arealpolitikk. Regional folkevalgt prioritering og tilpasning av transporttilbudet understøtter etter utvalgets vurdering de nasjonale målsettingene for samferdselspolitikken og er en viktig forutsetning for regional utvikling.

På den bakgrunn er det utvalgets tilråding å overføre ansvaret for de fylkesvise vegkontorene til det regionale politiske nivået og omklassifisere riksvegene som ikke er stamveger til regionale veier. Utvalget tilrår også å overføre tilskuddsansvaret for lokale og regionale jernbanetjenester til det regionale folkevalgte organet. Det regionale folkevalgte organet vil dermed få et totalansvar for land- og sjøbasert transport av regional karakter og vil kunne vurdere transportområdene i en regional sammenheng.

En regional folkevalgt løsning forutsetter regionalt handlingsrom. Uten handlingsrom faller mye av selve begrunnelsen for å desentralisere ansvar bort, jf. kapittel 5. De nasjonale mål og den statlige styringen av regional samferdsel må utformes på en måte som tillater regional skjønnsutøvelse og tilpasning i oppgaveløsningen. Utvalget tilrår at det regionale politiske nivåets transportoppgaver finansieres over inntektssystemet.

Ut fra en helhetlig vurdering tilrår utvalget at staten sentralt fortsatt bør ha finansieringsansvaret for de regionale flyrutene. Også ansvaret for stamvegene og annen nasjonal transport bør etter utvalgets syn ivaretas på sentralt statlig nivå.

Etter utvalgets vurdering er et vel fungerende samferdselstilbud betinget av funksjonelle og slagkraftige regioner hvor det er naturlig å se næringsliv, bosettingsmønster og transportstruktur i sammenheng. Utvalget ser behov for endringer i fylkesinndelingen i retning av færre og større enheter. Særlig vil utvalget påpeke at den administrative inndelingen i hovedstadsområdet er lite hensiktsmessig i forhold til områdets transportmessige utfordringer.

I enkelte byområder er transportproblemene i stor grad lokale og innenfor bykommunens grenser. Utvalget foreslår derfor at en prøver ut en modell med kommunal overtakelse av tilskuddsansvaret for kollektivtrafikken og vegger som ikke er stamveger. Dette er spesielt aktuelt i større bykommuner hvor transportutfordringene i stor grad sammenfaller med kommunegrensene.

Dagens system med statlig oppnevnte havnestyrer i større havner og øremerking av havnekassens midler, strider mot viktige prinsipper for den statlige styringen av kommunesektoren. Havnene med statlige oppnevnte styrever er i dag å betrakte som særkommuner, og ordningen bør etter flertallets (alle unntatt Leschbrandt) vurdering opphøre. Etter flertallets vurdering bør legitime statlige og regionale interesser i stedet formidles gjennom bl.a. regionale planer. Også ordningen med adskilte havnekasser bør etter flertallets vurdering opphøre. Havnekassens midler bør inngå i kommunenes øvrige økonomi og underlegges direkte folkevalgt kontroll.

Medlemmet Leschbrandt har sympati med flertallets standpunkt, men viser til at det er vedtatt satt ned et statlig utvalg for å få en bred gjennomgang av havneloven. Leschbrandt mener man bør avvente denne utredningen, før man tar endelig stilling til øremerking av havnekassens midler og statlige oppnevnte havnestyrer.

9.3.2 Transportordninger for funksjonshemmede

Det eksisterer to ordninger med tilbud om transport for funksjonshemmede:

1. Trygdeetaten formidler stønad til bil og/eller grunnstønad til transport til funksjonshemmede som har særskilte transportproblemer. Stønadene er rettighetsbasert og finansieres over folketrygden. De lokale trygdekontorene informerer og utreder søknader om bilstønad med innstilling til fylkestrygdekontoret, som avgjør søknaden.
2. Fylkeskommunene har det administrative og økonomiske ansvaret for særskilte transportordninger for funksjonshemmede (tt-tjenesten). I motsetning til folketrygdens stønadsordninger er tt-tjenesten ikke rettighetsbasert. Kommunene har ansvaret for utvelgelse av brukere som kan delta i tt-ordningen.

Utvalget vurderer ikke nærmere oppgavefordelingen når det gjelder trygdeetatens stønadsordninger til bil/grunnstønad til transport til funksjonshemmede. Tilbudet er en lovfestet individuell rettighet som er hjemlet i folketrygdloven, og utvalget ser det som naturlig at trygdeetaten har ansvaret ut fra nasjonale likhetsmål.

Regjeringen foreslo i St.meld. nr. 92 (1984-85) *Om transport for funksjonshemmede* å legge ansvaret for spesialtransport for funksjonshemmede til kommunene. Etter drøftelser mellom departementene og Kommunenes Sentralforbund ble også en fylkeskommunal løsning vurdert. Imidlertid hadde kommunene til da tatt på seg ansvaret for etablering og drift av spesialtransporten for funksjonshemmede, og en fant det mest hensiktsmessig å bygge videre på eksisterende ordninger. Dette innebar at det skulle være opp til den enkelte kommune å avgjøre om det skulle etableres en spesialtransportordning. Etter regjeringens syn ville en kommunal løsning ivareta prinsippet om at transporttilbud for funksjonshemmede bør være integrert i samfunnets øvrige transportsystem, fordi transportmidlene ville være basert på de samme transportmidler som stilles til disposisjon for den øvrige befolkningen. Regjeringen fant det verken nødvendig eller hensiktsmessig å lovfeste tilbudet (St.meld. nr. 92 (1984-85)).

I den påfølgende stortingsbehandlingen gikk imidlertid flertallet i Stortingets samferdselskomite inn for at ansvaret for transport av funksjonshemmede burde legges til fylkeskommunen. Etter flertallets vurdering burde spesialtransporten legges til det forvaltningsorganet som har ansvaret for kollektivtransporten til befolkningen for øvrig (Innst. S. nr. 106 (1985-86)). Flertallet i komiteen forutsatte at eksisterende kommunale ordninger kunne inngå som en del av den fylkeskommunale spesialtransportordningen. Flertallet mente videre at en fylkeskommunal løsning ville gjøre det lettere å få til et mer likeverdig og et mer samordnet transporttilbud på tvers av kommunegrensene.

Ordnningen med fylkeskommunal spesialtransport for funksjonshemmede trådte i kraft fra 1988. For de fleste fylkers vedkommende innebærer ordningen i praksis refusjon av transportkostnader ved bruk av drosje eller spesialbiler, og den er i liten grad del av det ordinære kollektivtilbudet. Brukernes egenandel tilsvarende ordinær kollektivbillett.

Samferdselsdepartementet la i 1997 frem en handlingsplan for funksjonshemmede på samferdselssektoren. Det heter i planen at hovedprinsippet for samferdselspolitikken er at funksjonshemmede skal integreres i den generelle aktiviteten i samferdselssektoren. Når det gjelder spesialtransporten for funksjonshemmede viser departementet til en statusundersøkelse om transport for funksjonshemmede utført av Agderforskning i 1994 (Simensen, M. og Aase, T. 1994). Rapporten viser bl.a. at over 80 prosent av tt-brukerne er 60 år eller eldre. Samferdselsdepartementet viser til statusrapporten og gir bl.a. følgende vurderinger:

»Det er store variasjoner mellom fylkene når det gjelder utforming av transporttilbudet for funksjonshemmede. Variasjonene i tilbudet kan være et uttrykk for ulike behov fylkene i mellom og dette er fylkeskommunene nærmest til å vurdere både for spesialtransport og kollektivtransport. Samferdselsdepartementet mener derfor at det er viktig å videreføre ordningen med et samlet fylkeskommunalt ansvar for spesialtransport og kollektivtransport ellers.» (Samferdselsdepartementet 1997).

Departementet gir veiledende retningslinjer om kriterier for brukergodkjenning, tilbudets innhold og saksbehandling for den fylkeskommunale spesial-

transporten. Retningslinjene berører også kommunene. Det heter bl.a. at godkjenningen av brukere bør skje i helse- og sosialsektoren på kommunenivået. Videre heter det at det er viktig med god kommunikasjon mellom sosialetaten og fylkeskommunens samferdssetat slik at kommunen best mulig kan forvalte sitt ansvar. Godkjenningen av brukerne til spesialtransporttjenesten er å betrakte som enkeltvedtak etter forvaltningslovens definisjoner og søkere som får avslag vil dermed ha adgang til å klage på vedtaket. Som en hovedregel er fylkeskommunen klageinstans. Til sist heter det at kommuner som gjennom egen finansiering og egne ordninger har særskilte kriterier for brukerstatus, selv kan være klageinstans.

Utvalget har mottatt innspill fra enkelte kommuner, fylkeskommuner og Sosial- og helsedepartementet om behov for å vurdere oppgavefordelingen for spesialtransporten for funksjonshemmede. Innspillene berører særlig to forhold. Det ene går på oppgavefordelingen mellom kommunene og fylkeskommunene. Det oppleves problematisk at fylkeskommunene har ansvaret for tilbudet, mens kommunene har ansvaret for å godkjenne brukerne. Det andre forholdet som påpekes er at det rettighetsbaserte tilbudet fra trygdeetaten til stønad til bil/grunnstønad til transport for funksjonshemmede delvis overlapper med fylkeskommunenes tt-tjeneste. Brukere kan få et tilbud om transport både fra trygdeetaten og fylkeskommunene/kommunene.

Utvalget har også mottatt Funksjonshemmedes fellesorganisasjons (FFO) uttalelse til Stortingets samferdseskomite i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2000. I uttalelsen heter det bl.a. at transport for funksjonshemmede har lav prioritet i fylkeskommunene og at det er store fylkesvise forskjeller i tilbudene som gis. FFO mener det er på tide at dette problemet tas på alvor, og at det utarbeides nasjonale retningslinjer for organisering av tt-tilbudet. Etter FFOs syn kan fylkeskommunen fortsatt stå som administrator av ordningen.

Det er flere argumenter for fylkeskommunalt ansvar for tt-tjenesten. For det første har et viktig prinsipp for all politikk for funksjonshemmede vært prinsippet om sektorintegrering. Slik har det også vært innenfor samferdselspolitikken. Videre har et viktig argument for fylkeskommunalt ansvar vært at spesialtransporten skal inngå som en del av det totale fylkeskommunale ansvar for kollektivtransport. Fylkeskommunen skal ha mulighet til å se funksjonshemmedes behov i sammenheng med tilbudet til resten av kollektivbrukere og dermed kunne gi et helhetlig kollektivtilbud til samtlige grupper. Fylkeskommunen skal dermed kunne påvirke behovet for spesialtransport ved å forbedre det ordinære kollektivtransportsystemet. For funksjonshemmede letter dette tilgangen til kollektiv transport. For fylkeskommunene dreier dette seg om å tilby et transporttilbud som kan fange opp passasjerer med varierende forutsetninger. Et tredje argument har vært at et fylkeskommunalt ansvar vil gjøre det lettere å få til transportordninger på tvers av kommunegrensene, et mer likeverdig transporttilbud mellom kommunene i samme fylke og en ønskelig samordning på landsbasis.

På den annen side kan det også fremføres flere argumenter for å overføre ansvaret for tt-tjenesten til kommunene. Et viktig argument for et kommunalt ansvar er at kommunene har hovedansvaret for tjeneste- og omsorgstilbudet til eldre og funksjonshemmede. Individuelle transportbehov påvirkes av tiltak

og prioriteringer også på andre sektorer innen kommunen. Tilbudet om spesialtransport for funksjonshemmede kan i denne sammenheng ses på som en naturlig del av kommunenes totale omsorgstilbud og tilpasses dette. Et annet viktig argument for overføring av ansvaret til kommunene, er at kommunene i dag har ansvaret for godkjenning av brukere til tt-tjenesten, uten at de er ansvarlig for tilbudet. For det første kan det sies å bryte med det finansielle ansvarsprinsipp, jf retningslinje 7 for oppgavefordelingen. For det andre kan ansvarsforholdene i en todelingsmodell virke uoversiktlig for innbyggerne. I praksis kan dette bety at kommunene opplever å ha et politisk ansvar for tt-tjenesten fordi brukerne opplever kommunen som ansvarlig.

Når det gjelder tt-tjenestens nivåplassering kan ikke oppgaven sies å være en oppgave som krever regional forankring i forhold til målgruppen eller det økonomiske og faglige omfanget av oppgaven. Snarere er det gode argumenter for at lokalnivået er det mest effektive nivå for håndtering av tt-tjenesten, jf. retningslinje 1 for oppgavefordelingen.

Et tilleggsargument for et kommunalt ansvar for tt-tjenesten er muligheten for koordinering av tt-tilbudet og brukergodkjenning i forhold til rettighetene etter folketrygden. I dag er det ingen koordinering av de to tilbudene og mange funksjonshemmede er godkjent som brukere av tt-ordningen, samtidig som de får bilstønad og/eller grunnstønad til transport fra folketrygden. Kommunene kan gjennom nærheten til trygdekontorene ha gode forutsetninger for å koordinere sitt tt-tilbud og godkjenningspraksis med trygdekontorenes stønadstildeling. Dette vil kunne moderere dagens overlapping mellom de to virkemiddelordningene.

Utvalgets vurdering

Etter utvalgets vurdering bør ansvaret for spesialtransporten for funksjonshemmede fortsatt ligge til et folkevalgt nivå for å sikre best mulig lokale tilpasninger og lokalpolitisk behandling ved prioriteringer mellom ulike tjenestetilbud.

Prinsippet om sektorintegring og fylkeskommunalt totalansvar for kollektivtrafikktilbudet er argumenter for et fortsatt regionalt politisk ansvar for tt-tjenesten. Imidlertid kan det regionale folkevalgte nivået vanskelig overta kommunens ansvar for brukergodkjenning. Dagens oppgaveløsning forutsetter god kommunikasjon mellom fylkeskommunen og kommunen og bryter med det finansielle ansvarsprinsipp. Etter utvalgets vurdering er spesialtransport for funksjonshemmede i en gråsoner begrepsmessig. Tjenesten ligger på siden av det ordinære kollektivtilbudet. Tt-tjenesten er like mye del av det offentliges primære velferds- og omsorgstilbud.

Etter en samlet vurdering er det utvalgets syn at ansvaret for tt-tjenesten overføres til kommunene. En slik løsning vil bedre mulighetene for å se transporttjenestene i sammenheng med resten av kommunens velferds- og omsorgstilbud og vil kunne gi bedre forutsetninger for koordinering i forhold til trygdeetatens stønadsordninger for transport til funksjonshemmede.

9.4 Miljøvern

9.4.1 Lokal og regional miljøvernforvaltning

I dette avsnittet drøftes oppgave- og ansvarsdelingen på miljøvernområdet med fokus på det regionale nivået. Det er miljøoppgavene knyttet til forvaltningen av sektorlovgivningen på området som her står i fokus. Det vises til kapittel 14 og 17 for en mer utfyllende beskrivelse av oppgavefordelingen og endringer i oppgavefordelingen på miljøområdet.

9.4.1.1 Offentlige aktører

Fylkesmannen

Fylkesmannen er Miljøverndepartementets ytre apparat på fylkesnivå. Den faglige instruksjonsmyndigheten overfor fylkesmannen i miljøvernsaker er delegert fra Miljøverndepartementet til Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Statens forurensningstilsyn (SFT). Fylkesmannens viktigste utgangspunkt for arbeidet innen miljøvernforvaltningen er de nasjonale miljømålene og arbeidsoppgavene som trekkes opp i tildelingsbrevene fra Miljøverndepartementet og miljødirektoratene. Fylkesmannen har myndighet og oppgaver med hjemmel i naturvernloven, viltloven, laks- og innlandsfiske_loven, loven om motorisert ferdsel i utmark og vassdrag, friluftsløven, forurensningsloven, plan- og bygningsloven m.fl.. Fylkesmannens hovedoppgaver er tilsyn og rådgivning i forhold til kommunene, og kommunene er miljøvernavdelingenes viktigste brukere.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har ansvaret for regional kulturminneforvaltning. Fylkeskommunen er delegert myndighet etter kulturminneløven og har innsigelsesmyndighet på kulturminnefaglig grunnlag i plansaker etter plan- og bygningsloven. Fylkeskommunens hovedoppgaver på feltet består i å gi tilrådinger og veiledning overfor kommuner og enkeltpersoner i bl.a. plan- og byggesaker og i konkret verne- og skjøtselsarbeid. Oppfølgingsansvaret overfor fylkeskommunen som regional kulturminneforvaltning er lagt til Riksantikvaren. Fylkeskommunen har også et generelt og bredt ansvar av betydning for miljøvern etter plan- og bygningsloven samt oppgaver etter friluftsløven.

Kommunen

Kommunen har et generelt miljøansvar. Kommunen har som fylkesmannen oppgaver knyttet til sektorlovene, herunder naturvernloven, viltloven, laks- og innlandsfiske_loven, loven om motorisert ferdsel i utmark og vassdrag, friluftsløven og forurensningsloven. Kommunen har også myndighet og ansvar etter plan- og bygningsloven. Kommunene har både praktiske oppgaver og myndighetsoppgaver i miljøvernforvaltningen.

9.4.1.2 *Innkomne synspunkter*

Etter *Kommunenes Sentralforbunds* (KS) vurdering er en av nøklene til en god regional utvikling å styrke fylkeskommunens rolle i den forebyggende og planorienterte areal- og miljøpolitikken i nært samarbeid med kommunene. Etter KS' vurdering stiller lokal Agenda 21 perspektivet ikke først og fremst krav til en kontrollerende statlig miljøvernpolitikk, men til forebyggende samfunnsplanlegging. KS foreslår en reform av oppgavefordelingen på fylkesnivået på det miljøpolitiske området, ved at de oppgavene som i dag er plassert i fylkesmannens miljøvernavdeling overføres til fylkeskommunen. Ved å legge ansvar og myndighet for den regionale miljøpolitikken og den regionale planleggingen til fylkeskommunen, vil den helhetlige areal- og miljøpolitikken på regionalt nivå styrkes. Frifylkeforsøket i Akershus var etter KS vurdering en vellykket overføring av miljøvernavdelingen til fylkeskommunen. Forsøket er omtalt nedenfor.

I innspill fra *fylkesmennene* gis det uttrykk for at enkelte miljøoppgaver kan overføres til kommunene. Videre heter det at i fylker hvor fylkeskommunen har et stort engasjement knyttet til miljøvern, er risikoen større for sprikende signaler til kommunene og overlapping i arbeidet.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag uttaler at det er nødvendig å samordne innsatsen for å minimalisere dobbeltarbeidet mellom fylkeskommunen og fylkesmannen om kulturminne- og friluftsförvaltning.

I innspill fra *Samarbeidsrådet for Naturvernsaker*³³ heter det at vern og förvaltning må være et nasjonalt, statlig ansvar. Nasjonale mål og strategier må i følge Samarbeidsrådet, være styrende for alle förvaltningsnivåer. For Samarbeidsrådet er det viktig at fylkesmannen som er faginstansen ikke svekkes i forhold til politisk styrte organer som fylkeskommunen og kommunen. Imidlertid kan arbeidsoppgavene dreies fra praktiske og utøvende funksjoner til en mer rendyrket kontrollfunksjon hos fylkesmannen.

Rådet mener at kommunene må trekkes sterkere med i miljøförvaltningen for å få et eierforhold til miljøvern. Rådet er bekymret for at den totale kapasiteten når det gjelder natur- og miljøförvaltning reduseres dersom fylkeskommunen legges ned, men ser ikke noe dramatisk i at kulturminneförvaltningen overføres fylkesmannen.

I innspill fra *Norges miljøvernforbund* heter det bl.a. at fylkeskommunenes ansvar for kulturminnevernet bør overføres til staten ved fylkesmannen. Videre understrekes behov for statlig forankring av miljøförvaltningen på regionalt nivå.

9.4.1.3 *Tidligere endringer i oppgavefordelingen på sektoren*

Regjeringen la i St.meld. nr. 23 (1979-80) *Om funksjonsfordeling og administrasjonsordninger innen Miljøverndepartementets myndighetsområde* frem forslag om etablering av en frittstående statlig miljøvernadministrasjon i hvert fylke. Flertallet i Stortinget gikk i mot regjeringens forslag og vedtok i stedet å opprette miljøvernavdelinger med et bredt ansvar ved hvert av fylkesmannsembetene, jf. Innst. S. nr. 184 (1980-81).

33. Den Norske Turistforening, Norges Naturvernforbund, Norges Jeger- og Fiskeforbund og WWF Verdens Naturfond.

I stortingsmeldingen ble det foretatt en avveining av hvilke oppgaver innen Miljøverndepartementets saksområde som er av nasjonal og statlig karakter og som på fylkesnivå bør ivaretas av et statlig organ og hvilke som bør overføres til fylkeskommunen. De fleste oppgaver innen miljøvern på fylkesnivå ble definert til å være av nasjonal karakter som må forvaltes av statlige organer. Fylkeskommunene ble primært tillagt miljøvernoppgaver gjennom sitt ansvar for fylkesplanleggingen.

Regjeringen vurderte å legge de statlig definerte miljøoppgavene på fylkesnivå til fylkesmannsembetene, men fant ikke dette hensiktsmessig, særlig av faglige grunner. Regjeringen gikk i stedet inn for at de stillinger som skal ivareta statlige miljøvernoppgaver bør plasseres i en egen miljøvernadministrasjon i hvert fylke.

Mindretallet i Stortinget minnet om at ett hovedsiktemål i arbeidet med reformer i lokalforvaltningen var overføring av ansvar og myndighet til fylkeskommunale og kommunale organer. Ønsket om en videre desentralisering og utbygging av folkestyret burde etter mindretallets vurdering være siktemålet ved endringer i funksjons- og ansvarsfordelingen. Mindretallet var enig med regjeringen i at de fleste oppgaver som hører inn under Miljøverndepartementets myndighetsområde må betraktes som en nasjonale oppgave, men mente at dette ikke automatisk tilsier at de dermed må betraktes som statlige. Mindretallet mente tvert i mot at det var mye som talte for at ansvar og myndighet kan legges til fylkeskommunen innenfor rammer fastlagt av sentrale politiske myndigheter.

Stortingets flertall mente at de fleste av arbeidsoppgavene innen Miljøverndepartementets myndighetsområde er å betrakte som statlige og nasjonale oppgaver, og at dette tilsier delegering til statlig administrasjon. Flertallet gikk videre inn for at miljøvernadministrasjonen ble lagt til fylkesmannsembetet fordi en slik forankring vil gi samordning av miljøvernet i forhold til andre statlige etater fylkesmannen har et samordningsansvar for.

Regjeringen drøftet i St.meld. nr. 39 (1986-87) *Bygnings- og fornminnevernet* faglige og prinsipielle spørsmål knyttet til vern og forvaltning av bygninger og fornminner, kulturminnevernet. I meldingen ble det foreslått at Riksantikvaren skal tillegges ansvaret som sentral fagmyndighet med tilsyn- og kontrolloppgaver delegert fra Miljøverndepartementet, mens fylkeskommunene skal tillegges ansvaret for å verne kulturminner regionalt. Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag i Innst. S. nr. 135 (1987-88).

Regjeringen vurderte to modeller utenom fylkeskommunal ansvarsplasing. Den ene innebar en videreføring av daværende forvaltning som var lagt til fem arkeologiske landsdelsmuseer. Den andre innebar overføring av kulturminnevernet til fylkesmannen. Etter regjeringens vurdering ville fylkesmannsmodellen gi kobling av kulturminnevernet mot andre miljøvernoppgaver på fylkesnivået og kunne bygge på innarbeidede forvaltningsrutiner i forhold til kommunale planleggings- og utbyggingstiltak.

Valget av fylkeskommunen som forvaltningsorgan ble av regjeringen begrunnet med ønske om lokalpolitisk forankring av arbeidet. Fylkeskommunemodellen ville i følge regjeringen gi de beste muligheter for å gjøre kulturminnevernet til en sak for lokalsamfunnet selv. Et annet viktig argument var fylkeskommunenes rolle som samordnings- og veiledningsorgan innen areal-

planarbeidet. Ved å legge forvaltningen til fylkeskommunen, kunne vernearbeidet i følge regjeringen knyttes til planprosessen og til fylkeskommunens veilednings- og rådgivningsvirksomhet overfor kommunene på et tidlig tidspunkt. Videre hadde fylkeskommunen et faglig apparat på kulturområdet som ville sikre samordning og kompetent forvaltning.

Ulempene ved fylkeskommunemodellen var i følge regjeringen mindre direkte kobling til de statlige natur- og miljøvernoppgavene på fylkesnivå enn tilfellet ville være med fylkesmannsmodellen. Videre ble det antatt at instruksjonsmulighetene og mulighetene for oppfølging og kontroll av virksomheten ville bli mindre ved fylkeskommunemodellen. Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag om å legge ansvaret for kulturminnevernet til fylkeskommunen, jf. Innst. S. nr. 135 (1987-88).

9.4.1.4 Forskning og utredning om oppgavefordelingen på sektoren

Som en del av frikommuneprogrammet gjennomførte Akershus fylkeskommune i perioden 1990-1993 et treårig forsøk innen miljøvernforvaltningen. Forsøket innebar at Akershus fylkeskommune overtok alle oppgaver og all myndighet fra fylkesmannens miljøvernavdeling. Fylkeskommunen opprettet en egen miljøvernavdeling som forberedte miljøvernsakene for behandling i fylkesutvalget.

Akershusforsøket er evaluert i to omganger. Den første evalueringen vurderte forsøket i lys av målsettingene for forsøket. Sluttevalueringen fokuserte på kommunenes og den regional forvaltningens vurdering av forsøket (Nenseth 1993 og 1994a).

Det heter i rapportene at forsøket utfordret prinsipielle spørsmål for miljøvernet spesielt og for organiseringen av offentlige oppgaver generelt. Dette gjaldt oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, forholdet mellom fag og politikk og avveining mellom sektor- eller samordningsløsninger i forvaltningen.

I følge rapportene aktualiserte forsøket flere interesser og spenninger knyttet til fylkeskommunens regionalpolitiske rolle og organiseringen av den regionale miljøvernforvaltningen, og forsøket ble møtt med skepsis. De miljøvernrelaterte interessene var opptatt av at myndighetsoverføringen kunne komme til å gå utover hensynet til enhetlig nasjonal miljøpolitisk styring. Også flertallet av kommunene i Akershus var skeptiske til myndighetsoverføringen fordi den åpnet for at fylkeskommunen fikk en rolle som overkommune i miljøvernsaker. Pådriverne for forsøket fremholdt bl.a. mulighetene for et sterkere miljøpolitisk engasjement og bedre integrering av miljøpolitiske hensyn i den øvrige regionalpolitikken.

Forsøket hadde følgende formål der første og fjerde strekpunkt om ivaretagelse av både nasjonal likhet og regional tilpasning, var en utradisjonell kombinasjon som i følge rapportene av mange ble oppfattet å stå i motstrid:

- Styrke muligheten for at de nasjonale miljøpolitiske målene kunne nås i Akershus fylke.
- Utvikle en mer effektiv miljøvernforvaltning på regionalt nivå.
- Gi Akershus fylkeskommune større mulighet til å utøve en helhetlig regionalpolitikk.
- Styrke den direkte politiske styringen av regionale miljøvernoppgaver.

I forhold til målsettingene ble forsøket oppsummert slik:

- *Nasjonale miljømål:* Forsøket endret ikke miljøvernpraksisen. Det ble derfor antatt at forsøket hadde ivaretatt de nasjonale miljøpolitiske målsettingene omtrent som tidligere, eller som i andre fylker, med miljøvernet i fylkesmannens regi.
- *Politisering:* I forhold til målet om å styrke den politiske styringen ble det registrert en klart større miljø- og regionalpolitisk bevissthet blant fylkespolitikere. Den kom bl.a. til uttrykk gjennom sterkere allianser mellom fylkes- og kommunepolitikere.
- *Effektivisering:* Det ble rapportert om en noe mer omstendelig saksbehandlingsprosedyre for en del miljøsaker (særlig plansakene), samtidig som de samme sakene antakelig ble bedre effektivisert gjennom felles saksframstilling fra en og samme instans. Forsøket eliminerte tilløp til dobbeltarbeid og dobbeltforvaltning av miljøsaker på fylkesnivå. Forsøket innebar styrket kontroll og mer veiledning i forhold til kommunene gjennom fylkeskommunalt engasjement i den kommunale planleggingen.
- *Regionalpolitisk samordning:* Samordningen ble styrket med miljøvern integrert som en del av den fylkeskommunale forvaltningen. Akershus fylkeskommune var i langt større grad blitt seg bevisst sin regionalpolitiske rolle. Forsøket bevisstgjorde også andre regionale instanser, både om deres regionalpolitiske rolle og om nødvendigheten av en bedre samordning og felles opptreden på fylkesnivå.

I Nenseths sluttevaluering fra 1994 ble det rettet fokus mot kommunenes vurdering av forsøket, men også de nærliggende sektorer, dvs. planlegging-, samferdsels-, kulturminnevern- og landbrukssektorens vurderinger. Søkelyset var rettet mot regional samordning - vertikalt i forhold til kommunene og horisontalt i forhold til sentrale sektorområder på fylkesnivået.

For kommunene i Akershus hadde forsøket i følge rapporten hatt liten betydning. Organiseringen av miljøvernet på fylkesnivået var ingen stor sak for dem. Dette skyldes i følge rapporten antagelig at miljøvernpraksisen i forhold til kommunene ikke hadde endret seg særlig i forsøksperioden. Kommunene hadde ikke merket noe nevneverdig forskjeller mellom fylkesmannens og fylkeskommunens håndtering av miljøvernssakene. Et flertall av kommunene foretrakk imidlertid en fylkesmannsløsning for miljøvern etter forsøket, ut fra prinsippet om at fylkeskommunen ikke skal ha overkommunestatus.

Det regionale samarbeidet ble i følge rapporten styrket i forsøksperioden. Forsøket hadde skapt nye samarbeidsformer og -rutiner og åpnet opp for utveksling mellom tidligere nokså adskilte instanser. Etatene på regionnivået hadde et klart ønske om en mer samlet opptreden utad. Forsøket hadde gitt større tyngde og oppmerksomhet til verdien av regionalpolitisk samordning.

Regjeringen oppsummerte erfaringene med Akershusforsøket i St.prp. nr. 50 (1993-94) *Om kommuneøkonomien mv..* Det heter i proposisjonen at i hovedtrekk syntes ikke utøvelsen av miljøvernmyndigheten på fylkesnivået å ha endret seg påviselig som følge av at fylkeskommunen hadde overtatt ansvaret. Forsøket hadde aktivisert fylkeskommunen som en miljøpolitisk aktør ved at planbehandlingen mer bevisst hadde inngått som et miljøpolitisk virkemiddel. Etter regjeringens vurdering hadde forsøket ført til positive resultater

i form av økt fylkeskommunal prioritering og bedre samarbeid om miljøvernet i Akershus. Både fylkeskommunen og fylkesmannens miljøvernnavdeling hadde i følge regjeringen, høstet erfaringer som gjorde at de ville kunne ivareta miljøvern hensynene i området på en bedre og mer effektiv måte, også etter at forsøket ble avsluttet. Forsøket viste hvordan fylkeskommunen kunne spille en mer aktiv regionalpolitisk rolle innenfor miljøvernet. Regjeringen slo fast at flere av erfaringen fra Akershusforsøket hadde overføringsverdi til andre fylker og kunne tas direkte i bruk uten forsøksstatus. Om organiseringen av miljøvernforvaltningen på regionnivået etter forsøksperioden heter det at regjeringen av prinsipielle og overordnede hensyn ser det som lite aktuelt å foreslå endringer i miljøvernforvaltningen for regionalt i retning forsøksmodellen fra Akershus. Regjeringen ga ingen nærmere redegjørelse for hvorfor den ikke ønsket å gå videre med fylkeskommunal miljøvernforvaltning. Stortingets kommunalkomite kommenterte ikke regjeringens vurdering, jf. Innst. S. nr. 196 (1993-94).

Fylkesmennenes oppgaver på miljøområdet er nærmere omtalt i en rapport fra en arbeidsgruppe ledet av Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD 1999). Det heter i oppsummeringen at det sentrale for fylkesmannen er å bidra til at statlige mål og interesser blir forstått og ivaretatt av kommunene, samtidig som kommunene gis handlingsrom for utforming av en egen miljøvernpolitikk. Dette bør i følge rapporten skje gjennom en overordnet og samordnet styringsdialog og gjennom deltakelse i fylkeskommunale og kommunale planprosesser. Videre skal det i følge rapporten legges vekt på miljøfaglig samordning mellom regionale statlige sektormyndigheter. Det heter også at myndighetsutøvelse knyttet til særlovene på miljøområdet fortsatt vil være viktig, men i følge arbeidsgruppen bør det skje en bedre tilrettelegging av myndighetsfordelingen mellom staten og kommunene og forenklinger i saksbehandlingen. Det heter videre at formidling av miljøkunnskap i fylket fortsatt vil være viktig.

På oppdrag av utvalget har Statskonsult foretatt en kartlegging og analyse av regional statsforvaltnings virkemiddelbruk overfor kommunesektoren (rapport 1999:21). På miljøområdet uttaler enkelte informanter både i kommunene og regional stat at det ikke er enighet om alle mål innenfor miljøsektoren. Konfliktene på miljøsektoren handler ofte om rovdyrproblematikk, arealbruk, motorferdsel i utmark og rensaneanlegg i små kommuner. Det er heller ikke alltid enighet mellom fylkesmannen og kommunene i valg av virkemidler.

Videre heter det i Statskonsults rapport at kommunene på miljøvernområdet har en felles opplevelse av at staten i sin formidling av mål og krav ser miljøvern isolert, mens kommunene må tenke miljøvern i sin helhet. Tilskuddsordningene og rapporteringsordningene er tilpasset bare deler av helheten. Dette medfører problemer for kommunene som må lage små enkeltplaner for å kunne tilfredsstille statlige krav. Det heter også at planene blir for spesifikke og smale til å kunne benyttes som styringsinstrument i kommunene.

Fylkesmennenes miljøvernnavdelinger gir uttrykk for at intensjonen om mål- og resultatstyring overfor kommunene viser seg vanskelig å få til i praksis. Det er i følge fylkesmennene ønskelig med en omstilling fra saksbehandling etter særlover til delegering etter mål- og resultatstyringsprinsipper,

men arbeidet med enkeltsaker går på bekostning av tiden som brukes til strategisk arbeid.

Miljøvernnavdelingene etterspør mer ressurser til veiledningsvirksomhet overfor kommunene. Oppfatningen er at det blir for mye kontroll og forvaltning, som dels begrunnes med frykt for at kommunene ikke skal oppfylle nasjonale mål i tilstrekkelig grad, og dels med at det ikke finnes et rapporteringssystem som gjør det mulig å vurdere miljøtilstanden i kommunene.

I følge rapporten opplever kommunene at fylkesmennes miljøvernnavdeling er mer kontrollorientert enn de øvrige statlige enhetene som var med i undersøkelsen (fylkeslegen, statens utdanningskontor og fylkesmannens sosial- og familieavdeling). Dette kommer i følge Statskonsult bl.a. av at det på dette området er reelle målkonflikter mellom staten og kommunesektoren.

I en samarbeidsrapport har Universitetet i Oslo og Norsk institutt for by- og regionforskning evaluert om desentraliseringen av ansvaret for kulturminnevernet til fylkeskommunen har bidratt til en mer helhetlig og slagkraftig vernepolitikk (Johnsen, Hegdal, Hovik og Mydske 1994). På evalueringstidspunktet så det i følge rapporten ikke ut som om den nye organiseringen hadde gitt noe sterkere politisk engasjement regionalt. Politikerne deltok i liten grad ut over det foreskrevne. Dette forhindret imidlertid ikke at kulturminnevernet i følge rapporten var satt på den regionalpolitiske dagsordenen. Videre heter det i rapporten at desentraliseringen bidro til at kulturminnevernet ble koblet til den planfaglige veiledningen av kommunene. Samtidig økte antallet fylkeskommunale innsigelser til kommunale planer. På spørsmålet om nyorganiseringen har ført til en mer helhetlig politikk slår rapporten fast at samordningen synes å være best ivaretatt i forhold til den statlige delen av landbruks- og miljøvernsektoren. Internt i fylkeskommunen hadde det på evalueringstidspunktet i liten grad funnet sted noen faglig integrasjon mellom det allmenne kulturarbeidet og kulturminnevernet.

I regjeringens omtale av kulturminner og kulturmiljøer i St.meld. nr. 8 (1999-2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets tilstand* heter det at vern og forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer, sammen med naturressursene, utgjør hovedelementer i en samlet miljø- og ressursforvaltning. Det heter i meldingen at det er behov for å styrke fylkeskommunenes mulighet til å følge opp kulturminneansvaret, herunder veiledning og råd til kommunene. Stortinget pekte ved sin behandling av meldingen på behovet for en grundig gjennomgang av hele kulturminnepolitikken. Regjeringen oppnevnte våren 1999 et offentlig utvalg som skal utrede strategier, mål og virkemidler i kulturminnepolitikken.

Forsker Vibeke Nenseth drøfter i artikkelen *Miljøvern på fylkesnivå* den regionale miljøforvaltningen (Nenseth 1994b). I artikkelen heter det at det har vært uklarheter og problematiske grenseoppganger innenfor miljøvernfeltet og at den samlede organiseringen av miljøvernoppgaver på fylkesnivået er temmelig brokete. I følge artikkelen er nærliggende oppgaver og funksjoner som arealplanlegging, miljøvern og kulturminnevern plassert hos fylkesmann og fylkeskommunen uten noen gjennomgående klare eller konsistente begrunnelser. Dels skyldes det i følge artikkelen prinsipielle forvaltningspolitiske dilemmaer mellom hvilke oppgaver som skal underlegges direkte poli-

tisk styring og hvilke som er best tjent med forankring i det statlige styringsapparatet. Dels skyldes det ulike historiske og institusjonelle forutsetninger i forhold til hvilke institusjoner som en gang var knyttet til forskjellige forvaltningssorganer, og hvilke oppgaver som nå en gang er blitt plassert ett sted.

Det heter videre at debatten om hvor miljøvernoppgaver på fylkesnivå skal ligge har vært langvarig. Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen (NOU 1988:38 *Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*) anbefalte fylkeskommunal miljøvernforvaltning på regionalt nivå. Utredningen fra Hovedkomiteen går langt i å nedtone betydningen av fylkesmannens rolle til fordel for et styrket fylkeskommunalt og kommunalt ansvar. Det er i følge artikkelen betegnende for den politiske uenigheten, at innstillingen aldri er blitt fulgt opp i egen stortingsmelding for prinsipiell avklaring i Stortinget.

Artikkelen refererer videre til intervjuundersøkelser med ordførerne i Akershus-kommunene om hvilke funksjoner kommunene mente fylkesnivået bør ivareta innenfor miljøvernet. En særlig oppgave som nevnes er fortolkning av statlige retningslinjer. Kommunene ser behov for klare retningslinjer, men likevel er det utbredt skepsis til ulike former for skjønnsutøvelse fra fylkesnivå. Noen aksepterer kontrollmyndigheten, men er skeptiske til at fylkesmannens utøvende rolle. Imidlertid la flere av ordførerne vekt på verdien av å ha et overkommunalt organ - uavhengig av hvilket - som kan samordne og gripe inn i vanskelige saker.

Videre problematiserer artikkelen miljøvernet i forhold til regional samordning og om funksjonene krever politisk avveining eller ikke. I følge artikkelen er spørsmålet særlig aktuelt på fylkesnivået fordi det representerer mellomnivået mellom statlige styringssignaler og kommunalt selvstyre. Regionaliseringen av miljøvernfeltet er i følge artikkelen begrunnet med at staten sentralt har behov for å bli avlastet for styringen av kommune, og for å få en viss avveining av miljøvern opp mot andre hensyn allerede på regionalt nivå. Samtidig verken kan eller vil kommunene i følge artikkelen avgjøre alle lokale saker selv.

Avslutningsvis drøfter artikkelen om fylkesmiljøvernet er på kollisjonskurs. Artikkelen mener å kunne peke på at fylkeskommunen i større grad tar i bruk kontroll som virkemiddel, mens det på den andre siden slås fast at fylkesmannen beveger seg mot en langt sterkere regional og territoriell samordningsfunksjon. I følge artikkelen synes det som tidligere var en noe uklar gråsoner, nå å få stadig mer karakter av en ren kamparena på fylkesnivået. Det heter videre at det er vanskelig å operere med kontroll og veiledning hver for seg. De ulike styringsvirkemidlene brukes snarere sammen, i hvert fall innenfor miljøvernet. Tilsvarende er miljøvern i følge artikkelen særlig knyttet til samordning og sektorovergripende løsninger. Det er derfor vanskelig å skille miljøvernmyndigheten fra den regionale samordningsmyndigheten. Problemet er derfor i følge artikkelen at de to fylkesforvaltningene har blitt så like - begge vil både ha miljøvernansvar og regionalt samordningsansvar. I praksis kan interessekonflikten og uro om ansvarsfordeling være ressurskrevende, i tillegg til at det er forvirrende for kommunene.

9.4.1.5 Drøfting av oppgavefordelingen

Oppdelt oppgaveløsning?

I retningslinje 5 og 6 for oppgavefordelingen slo utvalget fast at oppgaver som naturlig henger sammen bør legges til samme forvaltningsnivå. Beslektede oppgaver bør legges til samme organ av hensyn til både brukerne og forvaltningen selv, for å hindre uklarhet og dobbeltarbeid i oppgaveløsningen. Den formelle oppgaveplasseringen når det gjelder oppgaver knyttet til miljøvernlovgivningen virker relativt klar. Kommunene har ansvaret på lokalt nivå og fylkesmannen har ansvaret på regionalt nivå, med kulturminnevernet som et viktig unntak. Ut fra retningslinje 5 og 6 for oppgavefordelingen, kan det argumenteres for at kulturminnevernet er uhensiktsmessig plassert fordi det er en naturlig del av miljøforvaltningen og dermed burde samordnes regionalt med andre regionalt plasserte miljøvernoppgaver.

Miljøvern er nært knyttet opp mot arealbruk. Fylkesmennes miljøvernavdelinger kan sies å være hensiktsmessig plassert i forhold til landbruk-savdelingene som også er arealorienterte og plassert hos fylkesmannen. Samtidig kan det argumenteres med at det er uheldig at miljøvernforvaltningen på regionalt nivå ikke er tillagt det forvaltningsnivået som har ansvaret for fylkesplanleggingen og dermed et ansvar for overordnet arealbruk og bred miljøpolitikk. I et slik perspektiv kan dagens oppgaveplassering hevdes å bryte med retningslinje 5.

Når det gjelder problemer knyttet til eventuelt dobbeltarbeid, gråsoner og dobbeltkompetanse er det vanskelig å peke på forekomst av direkte dobbeltarbeid. Imidlertid kan det påpekes et konkurranseforhold mellom fylkesmannen og fylkeskommunen når det gjelder oppbygging av generell miljøvernkompetanse, dels når det gjelder spesialkompetanse knyttet til vern og fredning som kan bidra til dobbeltkommunikasjon i forhold til kommunene.

Nivå

Det er ikke reist spørsmål ved det lokale ansvaret for miljøvernet. Det hersker bred enighet om at miljøvernpolitikken må være forankret lokalt i nær kontakt med befolkningen og at lokale miljøproblemer i utgangspunktet bør løses lokalt. Dette er også et viktig perspektiv i lokal Agenda 21 hvor oppmerksomheten er rettet mot sammenhengen mellom lokal handling og langsiktige globale konsekvenser.

Når det gjelder behovet for et regional nivå for miljøvernområdet, har dette tradisjonelt vært knyttet til Stortingets og regjeringens ønske om en sterk statlig styring av miljøvernpolitikken. Det er utviklet et omfattende statlig styringssystem som skal sikre at nasjonale miljøhensyn blir ivaretatt i den løpende planlegging og utbygging av samfunnet. I oppfølgingen av denne politikken har man ment at det er behov for et regionalt forvaltningsapparat, dels for å ivareta myndighetsutøvelsen i forhold til kommunene og private, dels for å samordne og formidle styringsinformasjon til kommunene og dels for å tilpasse den nasjonale politikken til lokale og regionale utfordringer. Argumentet for det regionale nivået er bl.a. at verken nasjonale myndigheter eller kommunene har forutsetninger for å ta seg av de oppgavene som skal løses, dels fordi avstanden mellom sentralt og lokalt nivå blir for stor og dels

fordi enkelte av forvaltningsoppgavene krever en spesialisert kompetanse. Således kan dagens regionale plassering av myndighets- og veiledningsoppgaver sies å være hensiktsmessig og i tråd retningslinje 1 for oppgavefordelingen.

Et annet viktig argument for en regional plassering av enkelte av miljøvernoppgavene er at de er regionale i sin karakter og mest hensiktsmessig kan løses på det regionale nivået.

Det mest aktuelle spørsmålet i debatten er derfor ikke om det behov for en regional forvaltning, men hvem som skal ta seg av oppgavene på regionalt nivå.

Politisk eller administrativ forankring på regionalt nivå?

Utvalget slo i retningslinje 2 fast at oppgaver som krever lokalt politisk skjønn, vurdering og prioritering bør legges til folkevalgte organer, mens oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokale politiske forhold eller forutsetter et nasjonalt helhetsgrep (retningslinje 3 og 4), bør være et statlig ansvar. Bør utførelsen og forvaltningen av oppgaver knyttet til miljøvernlovgivningen regionalt være tillagt et folkevalgt eller administrativt organ? Er miljøvern et område som krever lokalt politisk skjønn og lokal tilpasning eller er oppgavene standardiserte og kjennetegnet av faglig skjønnsutøvelse, regelavendelse og kontroll?

I dagens system er nasjonale og lokale hensyn søkt ivaretatt og balansert gjennom at kommunen på lokalt nivå er miljøvernmyndighet og ivaretar praktiske miljøvernoppgaver, mens det er etablert et regionalt statlig tilsyns- og veiledningsapparat overfor kommunene som skal sikre ivaretagelse av nasjonale hensyn i miljøvernet. I praksis har det vist seg å være reelle målkonflikter, særlig knyttet til vekst og vern, mellom fylkesmannen og kommunen på miljøvernområdet.

Et viktig spørsmål er om den regionale miljøvernforvaltningen nødvendigvis må være forankret til fylkesmannen eller om de regionale miljøoppgavene kan ivaretas av fylkeskommunen. Det kan fremføres ulike argumenter for oppgaveplassering av regionalt miljøvern. Argumentene for en statlig regional forankring er bl.a:

- Internasjonale forpliktelser gjør at miljøforvaltningen må nå fastsatte mål for å oppfylle forpliktelsene. Dette krever et visst nasjonalt helhetsgrep og standardisering.
- Mange av oppgavene innen miljøvernet må ses på tvers av kommune- og fylkesgrensene. Dette tydeliggjør behovet for en nasjonal styring.
- Flere av oppgavene som er tillagt fylkesmannen innebærer tilsyn og kontroll med kommunene noe som tradisjonelt ikke har vært tillagt fylkeskommunene.
- En fylkeskommunal forankring kan medføre at miljøvernet nedprioriteres i forhold til andre viktige politikkområder i fylkeskommunen. Miljøvernet kan bli nedprioritert både av økonomiske årsaker og i forhold til utbyggingsinteresser. Den statlige miljøvernforvaltningen må ikke i samme grad ta hensyn til andre politikkområder.

Det er imidlertid også flere argumenter for en fylkeskommunal forankring. Bl.a. kan nevnes:

- Nasjonale hensyn er ikke nødvendigvis synonymt med statlig oppgaveløsning. Nasjonale interesser kan ivaretas overfor fylkeskommunen gjennom overordnet statlig styring.
- Fylkeskommunalt ansvar kan bidra til regional integrering og tilpasning av miljøvernet til fylkesplanleggingen og overordnet arealforvaltning.
- Hensynet til kompetanse kan ivaretas like godt av fylkeskommunen som av staten.

Det er forskjeller i de regionale miljøvernoppgavenes karakter og funksjonene knyttet til disse. Enkelte av oppgavene er knyttet til livstruende og irreversibelt miljøproblemer, mens andre miljøproblemer er mer reversible og knyttet opp mot velferd. Miljøvernmyndighetene har funksjoner knyttet til å være rettssikkerhetsinstans og kontrollmyndighet overfor kommunene. Dette kan tilsa en statlig forankring, jf. retningslinje 3 for oppgavefordelingen. Andre funksjoner er knyttet til tilskuddsforvaltning, samordning og formidling som ikke kan sies å kreve en statlig forankring, jf. retningslinje 2.

Ulikheten i oppgavenes karakter kan gi argumenter for å legge regionale oppgaver og funksjoner som mer kjennetegnes av lokalt politisk skjønn og behov for lokal tilpasning til fylkeskommunen, mens oppgavene som er knyttet til irreversible miljøproblemer og regelendelse forblir et statlig ansvar. Det må her imidlertid påpekes at det i praksis kan være vanskelig å avklare hvilken type skjønnsvurderinger en oppgave krever.

Ulike løsningsalternativer

Det kan tenkes ulike løsninger for oppgavefordelingen på miljøområdet. Nedenfor drøftes kort tre ulike alternativer:

1. *Det regionale politiske nivået overtar fylkesmannens oppgaver:* Løsningen innebærer at kommunene gis større ansvar og myndighet i miljøforvaltningen og forutsetter at staten modererer den statlige styringen av miljøvernpolitikken. Et vesentlig argument for alternativet er at et regionalt politisk ansvar for regionalt relaterte miljøvernoppgaver, kan bidra til regional integrering og tilpasning av miljøvernet til regional planlegging og arealforvaltning. Vesentlige styringshensyn som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep bør i en slik løsning ivaretas av miljødirektoratene.
2. *Statlig regionalt ansvar som i dag:* Gitt Stortingets og regjeringens ønske om at kommunene skal ha et vesentlig ansvar i miljøforvaltningen samtidig som man mener det er behov for en sterk statlig styring og forankring av miljøvernoppgavene, kan dagens oppgavefordeling være hensiktsmessig. En slik løsning kan ivareta og balansere hensynet til lokal forankring og lokal politisk skjønnsutøvelse med nasjonale verdier og hensyn. Kommunene og fylkesmennene kan ha reelle målkonflikter på sektoren som kan avveies ved en slik løsning. En regional forankring av de statlige oppgavene i miljøvernet innebærer også nærhet og kunnskap om lokale og regionale forhold. En svakhet ved alternativet kan være at miljøhensyn og miljøoppgaver av regional karakter vanskeligere integreres i det regionale politiske nivåets virksomhet og regional planlegging og arealforvaltning.

- Et annet motargument kan være at løsningen innebærer statlig håndtering av oppgaver som kan sies å kreve lokalt politisk skjønn og tilpasning.
3. *Delt løsning – regionnivået overtar alle oppgaver unntatt kontroll- og tilsynsoppgaver.* En slik løsning har som utgangspunkt at staten har de samme statlige styringsambisjonene for miljøvernforvaltningen regionalt som i dag. Alternativet forutsetter at det er mulig og fornuftig å dele opp oppgavene til fylkesmannens miljøvernavdeling, uten at oppdelingen får store negative konsekvenser for fagmiljøene eller saksfelt som bør behandles i sammenheng. Dersom en slik kategorisering er mulig, kan en vesentlig fordel ved alternativet være at oppgaver som krever lokalt politisk skjønn legges til det regionale folkevalgte organ og tydeliggjør og integrerer miljøansvaret i forhold til regional planlegging og arealutvikling. Samtidig kan regional stat ivareta nasjonale hensyn. Løsningen innebærer en rendyrking av roller i den regionale miljøvernforvaltningen og slikt sett være i tråd med både retningslinje 2, 3 og 4 for oppgavefordelingen. En utskilling av kontroll- og tilsynsfunksjonene kan imidlertid medføre en uheldig oppsplitting av et sammenhengende saksfelt og allerede relativt små miljøvern faglige miljøer. Restoppgavene kan bli av liten verdi å overta for regionnivået og løser ikke problemet med en oppdelt forvaltning, jf. retningslinje 5 for oppgavefordelingen. En annen innvending kan være at det i realiteten er vanskelig å kategorisere hvorvidt oppgavene innenfor dagens regionale miljøvernforvaltning er av en statlig eller regionalpolitisk karakter.

Utvalgets vurdering

Et samlet utvalg mener kommunene bør tillegges et større ansvar for miljøvernforvaltning av lokal karakter. Det er gjennom nærhet og lokalt engasjement de lokale miljøutfordringene best kan løses. Dette er i tråd med Rio-konvensjonen og lokal Agenda 21 perspektivet og utvalgets retningslinjer 1 og 2 om desentralisering av oppgaver til lavest mulig hensiktsmessige forvaltningsnivå og politisk forankring av oppgaver som krever lokalt politisk skjønn og tilpasning.

Etter utvalgets vurdering er kulturminnevernet sterkt knyttet til miljøvernet og bør samles med de øvrige deler av miljøforvaltningen, jf. retningslinje 5 og 6 for oppgavefordelingen. Et samlet utvalg ser det som uhensiktsmessig med en ytterligere oppsplitting av små regionale miljøvern faglige miljøer.

Utvalgets flertall, medlemmene Austeng, Dalane, Fjell, Fluge, Hagen, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu mener ansvaret for regionalt relaterte miljøvern oppgaver bør overføres til det regionale politiske nivået. Etter disse medlemmenes syn kan en regional politisk forankring av miljøvern oppgavene bidra til integrering og tilpasning av miljøvernet i forhold til regional utvikling, planlegging og arealforvaltning, og vil kunne styrke arbeidet med en regional utviklingspolitikk basert på helhetlige vurderinger. Interesser i miljøvernet som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep, bør etter disse medlemmenes vurdering ivaretas av miljødirektoratene.

Utvalgets mindretall, medlemmene Heløe, Leschbrandt, Mørum og Aasland mener den regionale miljøvernforvaltningen av hensyn til tungtveiende nasjonale hensyn og internasjonale forpliktelser fortsatt bør

være forankret til fylkesmannen. Etter disse medlemmenes vurdering kan en modell med kommunalt og regionalt statlig miljøvernansvar ivareta og balansere hensynet til lokal forankring med hensynet til nasjonale verdier.

9.4.2 Vann, avløp og renovasjon

Kommunene har ansvaret for avløp og renovasjon og vannforsyning (VAR-sektoren) etter henholdsvis forurensingsloven, som er tillagt Miljøverndepartementet og helselovgivningen (tilsyn med drikkevann), som er tillagt Sosial- og helsedepartementet. Vannverkene er både private og kommunale. Kommunal vannverksdrift er en frivillig kommunal oppgave. Ansvaret for avløp etter forurensningsloven er delt mellom kommunen og fylkesmannen. Avløpsanleggene kan være både kommunale og private. For nærmere beskrivelse av oppgavefordelingen vises det til kapittel 14.

Kommunenes Sentralforbund uttaler at utfordringene innen VAR-sektoren tilsier at det bør være aktuelt å drøfte oppgavefordelingen mellom kommunene og fylkeskommunene på dette området. Særlig sett i lys av nye kvalitets-/miljøkrav og krav til nye teknologiske løsninger. Ansvar og myndighet ligger i dag til kommunene, men spesielt i befolkningstette områder er organisering og drift av vannforsyning, avløpsanlegg og renovasjon lagt til interkommunale selskaper. I følge KS bør det være aktuelt å vurdere om ansvar og myndighet for disse oppgavene helt eller delvis bør legges til fylkeskommunen innenfor rammen av dens fremtidige miljø- og arealpolitiske oppgaver. Spesielt mener KS at sluttbehandling av avfall peker seg ut som en oppgave som naturlig kan høre hjemme på regionalt nivå.

Norges Naturvernforbund mener at kommunene skal ha ansvaret for renovasjon og avløp. *Norges Miljøvernforbund* uttaler bl.a. at fylkeskommunen er uegnet til å ha ansvaret for spørsmål knyttet til miljøvern.

Christiansenutvalget (NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*) foreslo å overføre VAR-oppgaver til fylkeskommunene hvor det regionale samordningsbehovet er stort og hvor det er samfunnsmessige gevinster (bl.a. stordriftsfordeler) knyttet til å legge oppgavene til en myndighet, i stedet for interkommunale løsninger. Utvalget mente at et utstrakt interkommunalt samarbeid som til dels var betydelig motivert av ekstra statlige midler, hadde kompensert for svakhetene ved kommune- og fylkesinndelingen i hovedstadsområdet. Ut fra en slik begrunnelse foreslo Christiansenutvalget at det ble vurdert å overføre ansvaret for hovedanlegg for vannforsyning, kloakk og renovasjon til et nytt hovedstadsfylke der Oslo og Akershus var sammenslått.

Regjeringen kommenterte ikke Christiansenutvalgets ovennevnte vurderinger nærmere, men nedsatte Hovedstadsutvalget for å vurdere inndelings- og forvaltningsmodeller for hovedstadsområdet (St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*).

Hovedstadsutvalget (NOU 1997:12 *Grenser til besvær*) vurderte dagens oppgaveløsning innenfor tekniske tjenester i hovedstadsområdet. Hovedstadsutvalget oppsummerte med at tekniske tjenester som vannforsyning, avløpsrensing og renovasjon er oppgaver av regional karakter som i stor grad finner sin løsning på tvers av kommunegrensene. Utvalget mente de forbedringsmuligheter som var på dette området burde kunne realiseres gjennom en bedre samordning mellom kommunene i hovedstadsområdet.

Regjeringen kommenterte ikke Hovedstadsutvalgets vurderinger og forslag når det gjelder VAR-sektoren, jf. St.prp. nr. 69 (1998-99) *Om kommunøkonomien 2000 mv.*

De ulike tjenestene som inngår i VAR-sektoren er ulike både når det gjelder økonomisk omfang, faglig spesialisering og brukergruppe. VAR-sektoren er også kjennetegnet av regionale forskjeller i oppgaveløsningen, bl.a. som følge av ulikheter i behov og mulighet for interkommunale løsninger. Utvalget velger likevel å drøfte VAR-sektoren under ett fordi det er en naturlig sammenheng mellom tjenestene. VAR-tjenestene inngår som en viktig del av miljøvernet, de har en felles historikk og sektoren har et relativt likt finansieringsgrunnlag gjennom avgifter.

Det er klare argumenter for en fortsatt folkevalgt forankring av ansvaret for VAR-sektoren. En folkevalgt forankring kan sikre både nødvendige lokale/regionale tilpasninger og lokalpolitisk behandling ved prioriteringer mellom ulike tjenestetilbud, jf. retningslinje 2 for oppgavefordelingen. Spørsmålet som er reist og drøftet er om ansvaret for oppgavene bør ligge hos kommunene eller det regionale folkevalgte nivå.

De fleste brukerne av VAR-tjenestene er enkeltinnbyggere og de enkelte husholdninger, men også bedrifter og offentlige institusjoner er viktige brukergrupper. Særlig gjelder dette for vann- og avløpsnett og vanlige renovasjonstjenester som søppeltømming som er direkte rettet mot den enkelte bruker (ordinære VAR-tjenester). Ut fra et nærhetsprinsipp, jf. utvalgets retningslinje 1 for oppgavefordelingen, kan dette tilsi at disse tjenestene mest naturlig hører hjemme på det lokale nivået.

På den annen side, når det gjelder de større og ofte interkommunale hovedanleggene for vann, avløp og renovasjon er brukerne i stor grad den enkelte kommune eller flere kommuner som på vegne av bl.a. enkelthusholdningene samarbeider om større avløps-, avfalls- og vannanlegg. Dette gjelder særlig i befolkningstette områder. Når brukergruppen er flere kommuner, kan dette være et argument for et regionalt ansvar for disse anleggene.

Også når det gjelder det økonomiske omfanget og den faglige spesialiseringen i VAR-sektoren, kan det være fornuftig å skille mellom de ordinære tekniske tjenester innenfor VAR-sektoren og ansvaret for større hovedanlegg for vann, avløp og renovasjon.

Det kan vanskelig hevdes at det økonomiske og faglige omfanget av ordinære VAR-tjenester er et argument for regional plassering av oppgavene. De ordinære VAR-tjenestene er verken spesielt kostnadskrevenende eller faglig spesialiserte i forhold til andre oppgaver som i dag er tillagt kommunene. Likevel er det i dag et utstrakt interkommunalt samarbeid særlige knyttet til renovasjonstjenester som ofte begrunnes med stordriftsfordeler.

Motsatt kan det være gode argumenter for en regional plassering av større hovedanlegg i VAR-sektoren, som ofte er drevet interkommunalt der dette er hensiktsmessig. Særlig større avfalls- og avløpsanlegg kan kreve et visst befolkningsgrunnlag. Det er knyttet strenge kvalitets- og miljøkrav til anleggene, og en må vente en fortsatt utvikling mot nye miljøkrav og tilhørende kostbare tekniske løsninger. Dagens situasjon og utviklingen fremover, kan generelt tilsi at den enkelte kommune er for liten til å rettferdiggjøre investeringer og drift av større avfalls- eller kloakkrenseanlegg. Det

utstrakte interkommunale samarbeid om større hovedanlegg, særlig i befolkningstette områder, kan tyde på dette. Imidlertid er det regionale variasjoner i muligheten for å utnytte stordriftsfordelene.

Nivådrøftingen ovenfor viser at VAR-sektoren er sammensatt og at det ikke uten videre er gitt hvilket forvaltningsnivå som mest effektivt kan ivareta oppgaven. Tre alternativer for oppgavefordelingen kan være aktuelle:

1. Fortsatt kommunalt ansvar for VAR-sektoren
2. Regionalt ansvar for VAR-sektoren
3. Delt ansvar. Ordinære VAR-oppgaver forblir kommunale, mens hovedanleggene overføres til det regionale folkevalgte nivå.

Det er flere argumenter for fortsatt kommunalt ansvar. For det første er den største brukergruppen av VAR-tjenestene enkelthusholdningene. Videre har kommunene en historisk tradisjon for å ivareta nære tjenester, som VAR-sektoren er en viktig del av. Et tredje moment er at kommunene i dag har ansvaret for andre tekniske tjenester og vil måtte ha et slikt ansvar selv om VAR-sektoren blir overført til regionnivået. Det er også store regionale variasjoner i behovet og muligheten for å løse oppgavene innenfor større områder enn den enkelte kommune. Interkommunale løsninger er mest utbredt i sentrale og befolkningstette områder av landet. Det må også understrekes at det generelt sett er slik at de fleste kommuner i dag ivaretar det meste av tjenestene i VAR-sektoren alene.

Hovedbegrunnelsen for en helhetlig overføring av VAR-sektoren til regionnivået vil først og fremst være hensyn knyttet til de større anleggene. Disse er i dag allerede i stor grad organisert i interkommunal regi og det kan være tvil om i hvilken grad et fylkeskommunalt ansvar vil innebære at stordriftsfordeler kan utnyttes i større grad enn i dag. VAR-sektoren, som har sitt eget finansieringsgrunnlag, er også et ansvarsområde hvor interkommunalt samarbeid synes å fungere godt. Regionale hensyn knyttet til lokalisering av anlegg, styring av transportstrømmer, hensyn til friluftsliv mv. kan ivaretas gjennom den regionale planleggingen, jf. drøftingen i avsnitt 9.5 om planlegging og arealforvaltning.

Alternativ tre med en delt ansvar mellom kommunene og fylkeskommunene kan ta hensyn til de ulike behovene innen VAR-sektoren. Ved en delt løsning, kan oppgaver som er lokale i sin karakter legges til kommunen, mens oppgaver av interkommunal/regional karakter legges til fylkeskommunen. Oppgavefordelingen vil med en slik løsning medføre et mindre behov for interkommunalt samarbeid. Imidlertid kan en todeling av ansvaret også medføre en oppsplitting av en sektor som naturlig hører sammen, jf. retningslinje 5 og 6 for oppgavefordelingen. En todeling vil kunne medføre ansvarsuklarheter og stiller økte krav til samarbeid mellom kommune og fylkeskommune. Det kan også være en viss fare for suboptimale løsninger ved en todeling, dvs. at enkeltkommuner og region tar sine beslutninger isolert og ut fra sitt ståsted og ikke ut fra helhetlige betraktninger. Etersom behovene for å se løsningene i VAR-sektoren i en regional sammenheng varierer sterkt mellom ulike områder, vil en delt oppgavefordeling reise spørsmålet om geografisk differensiering av forvaltningsorganiseringen.

Utvalgets vurdering

Utvalget mener at sammenhengen mellom tjenestene i VAR-sektoren er slik at ansvaret bør legges til ett forvaltningsnivå. Kommunene har tradisjon for å ha ansvaret for nære oppgaver, som storparten av VAR-sektoren er, og kommunene må uansett inneha kompetanse på området. Det interkommunale samarbeidet på sektoren har naturlig funnet sin form og synes ikke å være konfliktpreget. Ut fra en helhetlig vurdering anbefaler utvalget derfor et fortsatt kommunalt ansvar for hele VAR-sektoren og interkommunale løsninger der dette er hensiktsmessig. Regionale hensyn knyttet til arealdisponering og miljøspørsmål bør kunne ivaretas gjennom den regionale planleggingen.

9.5 Planlegging og arealforvaltning

I dette avsnittet drøftes oppgave- og ansvarsdelingen innenfor arbeidet med planlegging og forvaltning av arealer, med fokus på de regionale organene. Arealforvaltning er nært knyttet bl.a. til oppgaver som er tillagt miljøforvaltningen og samferdselssektoren. Det vises derfor til avsnittene hvor disse sektorene evalueres. Det vises også til kapittel 8 om evaluering av fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør, og kapittel 14 for en nærmere omtale av oppgavefordelingen. Plan- og bygningsloven er den sentrale og overordnede loven for forvaltning av arealer, og søkelyset i dette avsnittet er derfor først og fremst rettet mot oppgaver knyttet til denne loven.

9.5.1 Offentlige aktører og virkemidler

Kommunen

Kommunen har en sentral funksjon i arealforvaltningen. Kommunen har ansvar for å utarbeide kommuneplan med arealdel, som skal angi rammer og retningslinjer for utbygging og forvaltning av arealer og andre naturressurser i kommunen. Minst en gang i løpet av hver valgperiode skal kommunestyret vurdere kommuneplanen samlet, herunder om det er nødvendig å foreta endringer i den. Kommunene skal på et tidlig tidspunkt i planprosessene søke samarbeid med andre offentlige myndigheter og andre med særlige interesser i planarbeidet. Utkast til kommuneplan skal sendes til bl.a. fylkeskommunen og berørte statlige organer og nabokommuner for uttalelse. Kommunestyret vedtar kommuneplanens arealdel med endelig virkning, dersom det ikke foreligger innsigelse fra de nevnte organer.

Kommunene har også ansvaret for at det utarbeides reguleringsplaner for mer detaljert fastsettelse av utnytting og vern av arealer der dette er påkrevd eller nødvendig. Reguleringsplanen skal utarbeides for områder der dette er bestemt i kommuneplanens arealdel og for områder der det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider. Reguleringsplanforslag kan også fremmes av grunneiere, utbyggere og andre private interesser. Reguleringsplanene behandles i hovedsak på samme måte som kommuneplanene og har stort sett samme rettsvirkning. Grunneiere skal imidlertid underrettes og kommunestyrets vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har ansvar for fylkesplanen som skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes virksomhet i fylket. I fylkesplanen kan det bl.a. fastsettes retningslinjer for bruken av arealer og naturressurser i spørsmål som får vesentlige virkninger utover grensene for en kommune eller som den enkelte kommune ikke kan løse innenfor sitt område. Fylkesplanen skal være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging i fylket. Fylkesplanen har ikke direkte rettsvirkning. Dersom statlige myndigheter vil fravike fylkesplanen, skal vedkommende statsorgan ta spørsmålet opp med fylkeskommunen. Dersom kommunene utarbeider arealplaner i strid med fylkesplanens mål og retningslinjer for den regionale utviklingen, kan dette gi grunnlag for innsigelse fra fylkeskommunen, statlige etater eller nabokommuner. Fylkeskommunen har et planfaglig veiledningsansvar overfor kommunene. Fylkesplanen godkjennes ved kongelig resolusjon. Eventuelle uenigheter i fylket om innholdet i planen forutsettes avklart ved den sentrale behandlingen.

Fylkeskommunen kan utarbeide fylkesdelplaner for bestemte temaer eller geografisk avgrensede områder. For fylkesdelplanene gjelder bestemmelsene som ovenfor, bortsett fra at delplanene ikke skal godkjennes av regjeringen ved kongelig resolusjon, men av Miljøverndepartementet. I tillegg ivaretar fylkeskommunen det samlede kulturminnevernet i plan- og byggesaker.

Statlige regionale organer

Regionale statlige myndigheter med oppgaver vedrørende ressursutnyttning, vernetiltak, utbygging mv. i fylket har plikt til å samarbeide og gi nødvendig hjelp i kommune- og fylkesplanleggingen. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at statlige organer oppfyller denne plikten. Statlige organer skal i planprosessen klargjøre hvilke nasjonale mål, retningslinjer og interesser som vil ha betydning for planleggingen i kommunen eller fylket. Statlige organer skal også gi uttalelse til planforslagene i kommunene ved offentlig høring og kan fremme innsigelse dersom kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner strider mot nasjonalt definerte hensyn, eventuelt klage på reguleringsvedtak. I tillegg avgjør fylkesmannen klager på reguleringsvedtak fra berørte grunneiere, bedrifter og organisasjoner. Disse har ikke mulighet for å fremme innsigelse.

Når gjennomføringen av viktige statlige eller fylkeskommunale utbyggings- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan staten henstille til vedkommende kommune om å utarbeide eller vedta reguleringsplan eller arealdel av kommuneplan, eller selv utarbeide og vedta statlig reguleringsplan eller kommuneplanens arealdel. Statens vegvesen har egen hjemmel til å utarbeide og legge frem kommuneplaner og reguleringsplaner. Fylkeskommunen og kommunen plikter å gi planforslag fra Statens vegvesen en så rask behandling som mulig.

Statens vegvesen har også oppgaven med å ivareta veghensyn i den kommunale og fylkeskommunale planbehandlingen. I tillegg legges viktige pre-

misser for Statens vegvesen og Jernbaneverkets aktiviteter i nasjonal transportplan.

Med hjemmel i naturvernloven kan staten fremme forslag og fatte vedtak om vern av nasjonalt viktige naturområder. Fylkesmannens miljøvernavdeling har ansvaret for å utvikle god forvaltning av de områdene som er vernet. Kommunene er viktige støttespillere i dette arbeidet. Videre ivaretar fylkesmannen generelle verneinteresser knyttet til miljøvern og friluftsliv i plan- og byggesaker generelt, jf. plan- og bygningsloven. Når det gjelder arealsaker av betydning for landbrukssektoren, er fylkesmannens landbruksavdeling sekretariat for fylkeslandbruksstyret³⁴. Fylkeslandbruksstyret og fylkesmannen ivaretar jord- og skogbruksinteressene i plan- og utbyggingssaker etter plan- og bygningsloven, jordloven, skogbruksloven, konsesjonsloven og odelsloven. Fylkeslandbruksstyret er høringsorgan og har innsigelsesmyndighet i arealforvaltningssaker.

Boks 9.4 Innsigelser

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

9.5.2 Innkomne synspunkter på oppgavefordelingen

Etter *Kommunenes Sentralforbund* sin vurdering er nøkkelen til en god regional utvikling å styrke fylkeskommunens rolle i den forebyggende og planorienterte areal- og miljøpolitikken i nært samarbeid med kommunene. Det er videre KS' oppfatning at lokal Agenda perspektivet ikke først og fremst stiller krav til en kontrollerende statlig miljøvernpolitikk, men til forebyggende samfunnsplanlegging. KS foreslår en reform av oppgavefordelingen på fylkesnivået på det miljøpolitiske området, ved at de oppgavene som i dag er plassert i fylkesmannens miljøvernavdeling overføres til fylkeskommunen. Ved å legge ansvar og myndighet for den regionale miljøpolitikken og for den regionale planleggingen til fylkeskommunen, vil den helhetlige areal- og miljøpolitikken styrkes på regionalt nivå. En slik reform kombinert med en overføring av fylkesmannens landbruksavdeling, vil gi fylkeskommunen en tilsvarende helhetlig areal- og miljøpolitisk rolle på regionalt nivå som kommunen har på lokalt nivå, og det vil i følge KS lette det helt nødvendige samarbeid-

34. Fylkeslandbruksstyret er et statlig styre med syv medlemmer valgt av fylkestinget, jf. jordloven § 5. Landbruksnæringen regionalt har rett til å legge frem forslag til kandidater til styret.

det mellom det regionale og det lokale nivået i dette arbeidet. Landbruk-savdelingen er foreslått trukket inn i det KS kaller den regionalpolitiske sfæren, fordi avveiningen av utbyggingsarealer opp mot produksjonsarealer ideelt sett bør foretas av politiske myndigheter. KS viser til pågående forsøk i Akershus fylkeskommune med overføring av innsigelsesmyndigheten fra Miljøverndepartementet til fylkeskommunen i arealplansaker og mener dette vil gi ytterligere grunnlag for en styrking av samarbeidet mellom lokale og regionale folkevalgte myndigheter i areal- og miljøpolitikken. (Forsøket er nærmere omtalt nedenfor.)

I innspill fra *fylkesmennene* vises det til at den planfaglige veiledningen av kommunene i dag ivaretas av både fylkesmannen og fylkeskommunen, og at oppgavefordelingen her bør avklares. Ellers heter det at arbeidsdelingen når det gjelder plan- og bygningsloven fungerer greit. Imidlertid påpeker fylkesmennene at det faktisk at man har mange regionale statlige etater, kan bidra til dårlig samordnede signaler til kommunene og fylkeskommunen. Fylkesmennene vurderer sin deltakelse i regionale og kommunale planprosesser som meget viktig for å få gjennomført nasjonal politikk.

De *nasjonale transportetatene* i fellesskap uttaler at det er behov for en mer samordnet areal- og transportplanlegging³⁵. I følge etatene er det hittil ikke utviklet planinstrumenter som sikrer helhetlige og regionale løsninger på tvers av kommunegrensene. Etatene mener derfor at plan- og bygningsloven må bli et sterkere styringsinstrument. Transportetatene viser også til at de rikspolitiske retningslinjene for en samordnet areal- og transportplanlegging bør revideres, bl.a. for å klargjøre og konkretisere innholdet mer³⁶. Videre heter det at forpliktelsene i nasjonal transportplan med tilhørende handlingsplaner aktualiserer behov for bruk av statlige virkemidler etter plan- og bygningsloven og bedre statlig styring av viktige nasjonale samferdselsprosjekter.

Norges Bondelag påpeker at oppgavefordelingen regionalt, hvor oppgaver ivaretas av både av fylkesmannens miljøvernavdelinger og landbruk-savdelinger, fylkeskommunalt oppnevnte fylkeslandbruksstyrer, fylkeskommunene med planavdelinger og kulturminneavdelinger og Statens vegvesen gir en svært utydelig styringsmodell for arealforvaltningen. For grunneierne oppleves oppgavefordelingen lite samordnet. Bondelaget ser ofte at fylkeslandbruksstyrene mer har funksjon av å være råd enn faktisk beslutningsorgan. Utydelige myndighetsforhold gjør det etter Bondelagets oppfatning vanskelig å forholde seg til offentlige myndigheter.

Under avsnitt 9.4 om miljøvern gjengis uttalelser fra miljøvernorganisasjoner som delvis også berører oppgavefordelingen knyttet til arealforvaltning.

9.5.3 Offentlige dokumenter og utredninger om arealforvaltning

I St.meld. nr. 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk* varslet regjeringen at den ønsket å nedsette et bredt sammensatt utvalg for å foreta en samlet gjennomgang av planleggingbestemmelsene i plan- og bygningsloven³⁷. I regjeringens sammenfatning av endringsbehov som kan kreve

35. Luftfartsverket, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen. Forslag til Nasjonal transportplan 2002-2011.

36. De rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging er omtalt nærmere i avsnittet om samferdsel.

justering i plan- og bygningsloven heter det at behovet for planlegging med sikte på regionale helhetsløsninger når det gjelder bosetting, arbeidsmarked, transport og investeringer mv. etterhvert har kommet i sterkt fokus både nasjonalt og internasjonalt. Det sies i meldingen at mye tyder på at ordningene i plan- og bygningsloven med fylkesplanlegging og interkommunalt samarbeid ikke har tilstrekkelig styrke til å sikre regionale planvurderinger på en god nok måte i alle deler av landet. Videre uttaler regjeringen at erfaringene med fylkesplanleggingen tilsier at samarbeid med statlige etater, kommunene og fylkeskommunen bør styrkes. Det heter videre at fylkesplanleggingen skal fastsette retningslinjer for bruken av arealer og naturressurser i fylket og at arealretningslinjene bør gis en styrket posisjon og bli mer forpliktende for planleggingen lokalt. F.eks. kan det i følge regjeringen være aktuelt å vurdere om fylkesplanens retningslinjer for arealbruk skal ha en mer bindende karakter, og om tiltak som er fastlagt i plan skal innarbeides i de lokale planene innen en angitt tid.

For øvrig viser stortingsmeldingen til en rekke utviklingsprosjekter som skal bidra til å styrke statens og kommunenes bruk og eierskap til fylkesplanleggingen.

Videre understreket regjeringen at regional planlegging under folkevalgt ledelse har sin styrke i å behandle politiske utfordringer på tvers av sektorer. Regjeringen påpekte videre at regional planlegging stiller krav til lokalkunnskap og lokalt politisk skjønn. Dette betyr i følge regjeringen at det er viktig at kommuner og fylkeskommuner står mest mulig fritt til å vurdere konkrete løsninger. Dette er et viktig utgangspunkt ved vurdering av på hvilke politiske områder det bør markeres nasjonale mål og interesser, og hvordan dette i tilfelle mest hensiktsmessig bør gjøres. Utfordringene for nasjonale myndigheter vil i følge regjeringen være å gi føringer som er strenge nok til å virke styrende på de forhold som en ønsker å påvirke ut fra langsiktige helhetsvurderinger, samtidig som prinsipper og retningslinjer må være så fleksible at de muliggjør effektive regionale og lokale tilpasninger til nasjonal politikk.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har på oppdrag av Miljøverndepartementet gjennomført en undersøkelse om bruken av innsigelse i tre fylker (Akershus, Vestfold og Rogaland) i perioden 1993-1995 (Holsen 1996). Undersøkelsen er referert i vedlegg til St.meld. nr. 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk*. Undersøkelsen viser at det er mest vanlig å bruke lovhjemlede »normale» innsigelser i forbindelse med offentlig ettersyn av kommunale planer, men studien viser også at bruken av ikke-hjemlede »varsel om innsigelse» i forbindelse med oppstartning av planarbeid er forholdsvis utstrakt. Undersøkelsen tyder på at varsel om innsigelse følges opp.

Undersøkelsen viser også at det er fylkesmannen som totalt sett gir flest innsigelser med i overkant av 50 prosent av totalen. Deretter følger Statens vegvesen med om lag 25 prosent av sakene og fylkeskommunen med om lag 20 prosent. Splittet opp på fagmiljøer er det fylkesmannens miljøvernavdelinger som står for nærmere 50 prosent av sakene, mens landbruk-

37. Planlovutvalget ble opprettet 23. oktober 1998. Det skal ha en funksjonstid på fire år og skal avlevere to delinnstillinger, den første etter to år.

savdelingene hos fylkesmannen står for 20 prosent. Undersøkelsen gir ikke opplysninger om hvordan innsigelsene fra fylkeskommunene fordeler seg mellom de forskjellige fylkeskommunale sektorene. Dersom en ser på varsel om innsigelse alene, dominerer Statens vegvesen med om lag 65 prosent av sakene.

I følge rapporten løses 75 prosent av sakene i minnelighet mellom innsigelsesgiver og kommunen før det kommer til formell megling hos fylkesmannen. Av de resterende 25 prosent av sakene løses om lag halvparten ved megling hos fylkesmannen, mens den siste halvparten løses ved avgjørelse i Miljøverndepartementet. I følge rapporten er de fleste innsigelsesakene knyttet til boligområder eller vegproblematikk. Hytte- og strandsoneproblematikk er også relativt ofte representert. Det er forskjellige rikspolitiske retningslinjer som oftest blir benyttet som begrunnelse for innsigelse.

Det heter i undersøkelsen at et vanlig synspunkt blant de offentlige aktørene i planarbeidet er at bedre kommunikasjon vertikalt mellom regionalt nivå og kommune ville føre til færre innsigelser. Men også det horisontale samarbeidet på regionalt nivå kunne i følge undersøkelsen vært bedre. I følge rapporten er det grunn til å tro at hele innsigelsesinstituttet ville fungert bedre om en fikk til bedre horisontalt samarbeid på regionalt nivå.

Som en del av frikommuneprogrammet gjennomførte Akershus fylkeskommune i perioden 1990-1993 forvaltningsforsøk der fylkeskommunen overtok alle oppgaver og all myndighet fra fylkesmannens miljøvernavdeling. Akershusforsøket ble evaluert i to omganger av Norsk institutt for by- og regionforskning (Nenseth 1993 og 1994a). I forhold til målet om å styrke den politiske styringen av regionale oppgaver, var det i følge den første studien klart større regionalpolitisk bevissthet å spore blant fylkespolitikkerne. Den kom bl.a. til uttrykk gjennom sterkere allianser mellom fylkes- og kommunepolitikkerne. I følge rapportene ble det rapportert om noe mer omstendlige saksbehandlingsprosedyrer (særlig plansakene), samtidig som de samme sakene antagelig ble bedre effektivt gjennom felles saksfremstilling for en og samme instans. Forsøket eliminerte i følge rapporten tilløp til dobbeltarbeid og dobbeltforvaltning av miljø-/plansaker på fylkesnivå. Forsøket innebar styrket kontroll og mer veiledning i forhold til kommunene gjennom fylkeskommunalt engasjement i den kommunale planleggingen. Den andre studien viser at forsøket hadde liten betydning for kommunene i Akershus. Kommunene hadde ikke merket nevneverdige forskjeller mellom fylkesmannens og fylkeskommunens håndtering av sakene. I følge rapporten foretrakk imidlertid et flertall av kommunene en fylkesmannsløsning etter forsøket, ut fra prinsippet om at fylkeskommunen ikke skal ha noen overordnet status.

Regjeringen oppsummerte erfaringene med Akershusforsøket som positive (St.prp. nr. 50 (1993-94) *Om kommuneøkonomien*). Regjeringen så det ut fra prinsipielle og overordnede hensyn som lite aktuelt å foreslå endringer i oppgavefordelingen. For en bredere omtale av frikommuneforsøket i Akershus vises til avsnitt 9.4 om miljø.

Akershus fylkeskommune har i perioden 1998-2001 som et forvaltningsforsøk etter forsøksloven, overtatt Miljøverndepartementets avgjørelsesmyndighet ved innsigelser til kommunale planer. Forsøket innebærer at alle plansaker som er ferdigbehandlet av kommunestyret skal sendes til fylkeskommu-

nen for avgjørelse dersom det foreligger uløste innsigelser til planen. Forsøket innebærer ingen andre vesentlige endringer i behandlingsprosedyren for regulerings- eller kommune(del)planer. Det er imidlertid åpnet for adgang for statlige myndigheter, nabokommune eller kommunen til å kreve at fylkeskommunens vedtak blir oversendt Miljøverndepartementet til avgjørelse dersom fylkeskommunen ikke har tatt hensyn til innsigelse som er fremmet for å ivareta nasjonale interesser av vesentlig betydning, eller dersom vesentlige kommunale interesser er tilsidesatt ved endelig godkjenning av planen. Fylkesmannens meglingsfunksjon i konfliktsaker er opprettholdt. Hensikten med forsøket er todelt:

- En mer rasjonell planbehandling.
- En mer rasjonell arbeidsdeling mellom nasjonale og regionale politiske myndigheter ved å utnytte den politiske kompetansen fylkeskommunen besitter

Norsk institutt for by- og regionforskning har på oppdrag av Akershus fylkeskommune gjennomført en førevaluering av forsøket (Stokke 1999). Hensikten med undersøkelsen var å oppsummere de viktigste holdningene blant sentrale aktører (fagdepartementer, regional statsforvaltning, Akershus fylkeskommune og enkelte kommuner) om det ordinære innsigelsessystemet og forvaltningsforsøket.

Når det gjelder det ordinære innsigelsessystemet viser undersøkelsen at et overveiende flertallet av aktører har en positiv innstilling til dagens ordinære innsigelsessystem. Det viktigste ankepunktet mot det ordinære systemet er først og fremst knyttet til lang saksbehandlingstid. Når det gjelder synspunkter på forsøket var de fleste av aktørene uenige i at fylkeskommunen burde få avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker. Det viktigste motargumentet er at fylkeskommunen ville få en dobbeltrolle overfor kommunene både gjennom selv å være mulig innsigelsesgiver og å være veiledningsansvarlig overfor kommunene. Et overveiende flertall mente også at det var riktig å ha klagemuligheter til Miljøverndepartementet dersom nasjonale interesser er berørt. De fleste informantene hadde positive forventninger til forsøket når det gjaldt saksbehandlingstid. Argumentet om at fylkeskommunen er godt egnet til å avgjøre såkalte komplekse plansaker fikk oppslutning fra statlig hold, men i liten grad fra kommunene. Når det gjelder fylkeskommunens legitimitet, var et flertall av informantene usikre eller tvilende til at fylkeskommunens politiske legitimitet er tilstrekkelig til å håndtere innsigelsesakene på en god måte.

I tilbakemeldinger fra Akershus fylkeskommune tyder erfaringene med forsøket så langt bl.a. på:

- Kortere behandlingstid i plansaker.
- Mange saker påklages og videresendes til Miljøverndepartementet.
- Stimulering av regionalpolitisk debatt og ansvar.
- Fylkesplaner/fylkesdelplaner er et viktig grunnlag.

Hovedstadsutvalget konkluderte i NOU 1997:12 *Grenser til besvær* med at det er tydelige forbedringsmuligheter knyttet til arealdisponering, utbyggingspolitikk og en samordnet areal- og transportpolitikk i hovedstadsregionen. Utvalget slo fast at det er et betydelig samordningsbehov for å kunne utvikle

et utbyggingsmønster som er bedre i samsvar med de nasjonale og regionale målene for arealbruk, transport og miljø fordi:

»kommunale beslutninger om bolig- og tomtepolitikk, næringslokaliseringer og vernepolitikk, statlige beslutninger fra etater som ivaretar ulike utbyggingsoppgaver og statlige beslutninger fra etater som ivaretar ulike verneoppgaver, ikke er godt nok koordinert i forhold til hverandre.»

Videre pekes det i utredningen på at oppgave- og ansvarsdelingen er en medvirkende årsak til at det regionalpolitiske nivået så langt ikke har vært i stand til å foreta den nødvendige samordningen, hvilket har ført til at den regional utvikling ikke er godt nok styrt i forhold til overordnede ønsker og prioriteringer.

9.5.4 Drøfting av oppgavefordelingen

Uoversiktlig oppgavefordeling?

Selv om kommunen er den primære arealmyndighet, er oppgavefordelingen knyttet til planlegging og forvaltning av arealer preget av mange aktører, virkemidler, prosesser og ulike interesser.

Både staten og fylkeskommunen kan på ulike måter formidle nasjonale og regionale mål og retningslinjer for å påvirke den lokale arealforvaltningen. Oppgavefordelingen og planprosessene kan derfor virke uoversiktlige og kompliserte. For det første har mange statlige organer sektorinteresser i planarbeidet. Ved siden av miljøsektoren og transportsektoren, har særlig landbrukssektoren et vesentlig inngrep og betydning for arealforvaltningen. Fylkesmannens landbruksavdeling ivaretar bl.a. landbruksrelaterte arealforvaltningsoppgaver og er sekretariat for fylkeslandbruksstyret som har innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven. Det er en meget viktig utfordring for fylkesmennene å samordne de regionale statlige styringssignalene overfor kommunenes arealforvaltning. For det andre har også fylkeskommunen viktige regionale interesser å formidle til kommunen gjennom sitt ansvar for fylkesplanleggingen. For det tredje er de ulike virkemidlene knyttet ulike faser av planleggingsprosessene.

Også på regionalt nivå er mange aktører med ulike interesser involvert i fylkesplanleggingen. Fylkeskommunen må forholde seg til en rekke kommunale så vel som ulike statlige interesser.

Det kan reises spørsmål ved om dagens oppgavefordeling bidrar til dobbeltarbeid, gråsoneproblemer eller dobbeltkompetanse. Både kommunene, men også regional stat og fylkeskommunen, kan oppleve uklarhet om roller og oppgaver i planarbeidet. F.eks. har både fylkesmannen og fylkeskommunen et ansvar for planfaglig veiledning av kommunene og begge organer har definerte regionale utviklingsroller.

I arealforvaltningsprosessene kreves samordning av et stort antall aktører og interesser, slik at ulike hensyn er vurdert når beslutninger om arealforvaltning tas. Prosessene skal bidra til at ulike interesser og hensyn avveies og vurderes opp mot hverandre og slik sett bidra til å oppfylle intensjonene om en samordnet offentlig forvaltning, jf. retningslinje 5 for oppgavefordelingen. Det er imidlertid grunn til å peke på behovet for å forenkle planprosessene og

å styrke fylkesmannens virkemidler for regional koordinering av statlige styringssignaler i både lokal og regional planlegging.

Nivåplassering

Utvalget slo i retningslinje 1 fast at oppgaver bør legges til det lavest mulige effektive forvaltningsnivå. På hvilket geografiske nivå er det mest hensiktsmessig at arbeidet med og beslutningene knyttet til arealforvaltning gjøres?

Det er ikke reist spørsmål ved den lokale forankring av arbeidet med arealforvaltning og -planlegging. Det er bred enighet om at den primære arealmyndigheten bør ligge til lokalnivået, som har de beste forutsetningene for nærhet til innbyggerne og kjennskap til de lokale forhold.

Når det gjelder ivaretagelse av regional planlegging og arealforvaltning er de fleste enige om at det er behov for et regionalt nivå for å ivareta disse oppgavene. I St.meld. nr. 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk* understrekes behovet for planlegging med sikte på regionale helhetsløsninger når det gjelder bosetting, arbeidsmarked, transport og investeringer mv.. Enkelte arealforvaltnings- og planleggingsoppgaver krever et regionalt perspektiv, og dermed er en regional forankring den mest hensiktsmessige nivåplasseringen, jf. retningslinje 1 for oppgavefordelingen. Etter plan- og bygningsloven er da også ansvaret for den regionale planleggingen lagt til regionalt nivå.

Når det gjelder den sentrale plasseringen av myndigheten til å avgjøre innsigelse i plansaker, kan det reises spørsmål ved om plasseringen innebærer at myndigheten er lagt til det lavest mulige effektive nivå. Mange av innsigelsessakene dreier seg om avveininger av regionale og lokale hensyn og bør kunne avgjøres regionalt. En viktig innvending mot dette er at innsigelsessaker kan berøre nasjonale hensyn, samt at de regionale aktørene selv ofte er part i innsigelsessaker og derfor kan ha en dobbeltrolle.

Politisk eller administrativ forankring på regionalt nivå?

Bør planleggingen av og retningslinjene for arealforvaltning som må ses i en større geografisk sammenheng enn den enkelte kommune, forankres til et politisk eller administrativt organ? Er regional planlegging og arealforvaltning en oppgave kjennetegnet av lokale politiske prioriteringer, politisk skjønn og lokal tilrettelegging eller av nasjonale hensyn, standardisering og kontroll? Utvalget slo i retningslinje 2 fast at oppgaver som krever lokalt politisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer mens oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokale politiske forhold eller krever et nasjonalt helhetsgrep bør være et statlig ansvar (retningslinje 3 og 4).

Generelt sett er det liten tvil om at planlegging og arealforvaltning på regionalt nivå krever lokalt politisk skjønn, lokal tilpasning og lokale prioriteringer på samme måte som plan- og arealspørsmål som i hovedsak bare berører den enkelte kommune. Planlegging og arealforvaltning dreier seg i stor grad om å avveie ulike hensyn mot hverandre, noe som er en grunnleggende politisk oppgave. Regionenes behov og forutsetninger er forskjellige noe som er viktige argumenter for variasjoner også i løsninger. Det er variasjonene i løsningene som gir en hensiktsmessig arealforvaltning både på lokalt og regionalt nivå. Fylkesplanleggingen skal gi den nasjonale politikken en

regional merverdi ut fra forutsetninger og muligheter i det enkelte fylket. Samtidig må regional planlegging og arealforvaltning også ta hensyn til nasjonale verdier og hensyn som f.eks. nasjonale verneplaner og rikspolitiske retningslinjer for arealbruk. Regionalt har fylkesmannen et særlig ansvar for å formidle og kontrollere ivaretagelsen av de statlige styringssignaler i den regionale planleggingen og arealforvaltningen.

Dagens oppgavefordeling hvor fylkeskommunen er ment å ha hovedansvaret for bl.a. den fysiske planleggingen av regional karakter i fylket, kan derfor virke hensiktsmessig og i tråd med retningslinje 2 for oppgavefordelingen. Fylkesmannens rolle i planleggingsarbeidet skal i denne modellen bidra slik at legitime statlige interesser også kan ivaretas i det regionale utviklingsarbeidet.

Imidlertid har ikke fylkesplanleggingen til nå vært det regionale samordnings- og utviklingsverktøyet det er ment å være etter plan- og bygningsloven, jf. evalueringen av fylkeskommunen i kapittel 8. Noe av fylkesplanens manglende suksess kan nok tilskrives fylkeskommune selv. Ikke alle fylkeskommuner har hatt like stor oppmerksomhet mot sin regionale utviklerrolle og brukt det handlingsrommet og de mulighetene fylkesplanen gir som regionalt utviklingsverktøy. Fylkeskommunene er f.eks. relativt restriktive i bruken av innsigelse i plansaker.

Imidlertid er det også synliggjort at fylkesplanleggingen er lite forpliktende og at fylkeskommunen i dag mangler virkemidler til å kunne ivareta sitt regionale planansvar på en hensiktsmessig måte.

Ulike alternativer

Det kan vurderes ulike løsninger dersom en ønsker å forsterke det regionale folkevalgte nivåets areal- og regionalpolitiske rolle og fylkesplanen som et mer forpliktende planinstrument. Alternativene vil i ulik grad ha betydning for forholdet mellom regionnivået og kommunene og for forholdet mellom det regionale politiske organ og regional statsforvaltning.

1. *Megling tillagt det regionale politiske nivået:* Ved en slik løsning overtar det regionale politiske organet fylkesmannens meglerrolle mellom partene i innsigelsessaker. Meglerrollen innebærer ingen myndighet til å gripe inn i verken statens eller kommunenes disposisjoner og innebærer således ingen overordnet funksjon. Dersom megling mislykkes, kan saken avgjøres av Miljøverndepartementet som i dag. Et problematisk forhold i denne sammenheng kan være at det regionale organet megler i saker den selv er part i. Slik er det imidlertid også i dagens praktisering av ordningen hvor fylkesmannsembetet ofte selv er part i meglingen.
2. *Avgrenset statlig innsigelsesrett:* I kapittel 8 påpekes at statlige organer ikke alltid er lojale overfor fylkesplanen, men føler mer lojalitet overfor statlige sektorplaner. For å tydeliggjøre fylkesplanen som overordnet plan for regionen, kan statlige organers innsigelsesrett overfor kommunale vedtak som er i tråd med fylkesplanen bortfalle. Dette setter krav til tydelige og operasjonelle fylkesplaner.
3. *Avgjørelse av innsigelser i det regionale folkevalgte nivå:* I tråd med det pågående forsøket i Akershus kan regionnivået overta Miljøverndepartementets avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker. Fylkesmannen

oppretholder sin rolle som meglar. Dersom innsigelsesgiver som fortsatt kan være berørte nabokommuner, fylkesmannen eller andre statlige etater, finner at saken berører vesentlige nasjonale interesser, kan saken kreves behandlet på sentral hold dersom innsigelse ikke er tatt til følge av det regionalpolitiske organet. En variant av et slik alternativ kan imidlertid også være at klagemuligheten til Miljøverndepartementet opphører. Løsningen forutsetter at de regionale avgjørelser er i tråd med fylkesplanen og overordnede nasjonale hensyn og forutsetter tydelige planer. En viktig innvending mot en slik løsning er at regionnivået som innsigelsesgiver ofte vil kunne være part i saken den selv skal avgjøre.

4. *Fylkesplan med bindende status*: Fylkesplanen gis bindende status overfor offentlige organer når det gjelder arealforvaltning av regional karakter. Fylkesplanen gis også en generelt forpliktende virkning og kan dermed gi forpliktende føringer for statens og kommunenes virksomhet. Staten og kommunene må legge fylkesplanen til grunn for sin planlegging og virksomhet. Fylkesplanen blir et sterkere regionalt planverktøy og gis dermed bedre forutsetninger for å samordne sektorinteressene i fylket, og være et planinstrument kommunene i fylket vil ha nytte av gjennom f.eks. at arealkonflikter mellom kommuner avklares og plankapasitet kan rettes mot lokale arealutfordringer. En slik løsning setter krav til tydelige og operasjonelle fylkesplaner som har en spesiell fokus rettet mot regionale utviklingsoppgaver.

Prosessene i forkant av rulleringen av fylkesplanene blir svært viktige og vil forutsette et aktivt og tydelig regionalpolitisk organ, samt bred deltakelse fra statlige regionale organer og kommunene i regionen slik at ulike interesser kan avveies og innarbeides i fylkesplanen. Fylkesplanen skal være et felles regionalt dokument. Fylkesplanen godkjennes av regjeringen ved kongelig resolusjon som i dag, og eventuelle interessekonflikter mellom deltakende parter avgjøres sentralt. Det vil være behov for å utvikle den sentrale godkjenningsordningen. Fylkesplanen vil dermed kunne inneha en overordnet status og sikres legitimitet.

Myndigheten til å avgjøre innsigelse til kommunale arealplaner tillegges regionnivået. Klagemuligheten til Miljøverndepartementet opphører. Det regionale folkevalgte organets behandling av innsigelser må være i tråd med nasjonale retningslinjer og fylkesplanen. Fylkesmannen opprettholder sin rolle som meglar i innsigelsessaker. Berørte nabokommuner, det folkevalgte regionale nivå, fylkesmannen og andre statlige etater opprettholder sin innsigelsesrett.

Når det gjelder nasjonale sektorplaner som verneplaner og transportplaner, må disse koordineres og tilpasses regionalt gjennom fylkesplanprosessene. Gjeldende fylkesplan vil dermed ha inkorporert de statlige overordnede sektorplanene og tilpasset disse til de regionale og lokale forhold.

Fylkeslandbruksstyret som hørings- og innsigelsesorgan etter plan- og bygningsloven avvikles. Nødvendige landbruksinteresser i arealforvaltningen etter plan- og bygningsloven ivaretas dermed av kommunen og regionnivået. Fylkeslandbruksstyrets øvrige oppgaver etter andre lover overføres fylkesmannen.

Når det gjelder forholdet til sektorlovene som også regulerer arealdisponering (f.eks. jordloven, kulturminneloven) bør det legges opp til sterk samordning av interessene disse lovene representerer ved utarbeidelsen av fylkesplanen.

Dagens hjemmel i plan- og bygningsloven som gir mulighet for bruk av statlig plan der hvor vesentlige nasjonale interesser tilsier dette og hvor kommunen enten ikke ønsker, har kompetanse eller kapasitet til å utarbeide arealplan, opprettholdes. Det forutsettes en fortsatt restriktiv bruk av statlig plan.

Det er viktig at fylkesplanen er operasjonell og tydelig i forhold til hvilke arealer og arealforvaltningsoppgaver i fylket som omfattes av fylkesplanen. Dette forutsettes avklart i fylkesplanleggingsprosessen. Det regionale politiske nivået kan i den enkelte sak avgjøre om kommunale planer eller kommunal arealforvaltning er av regional karakter og dermed må utføres i tråd med gjeldende fylkes(del)plan.

Utvalgets vurdering

Utvalget mener kommunen fortsatt bør være den primære enheten i arealforvaltningen og fortsatt ha tillagt myndigheten til å bestemme bruken av arealene innenfor eget territorium. Den lokale arealforvaltningen krever nærhet, lokal tilpasning og politisk prioritering.

Imidlertid har kommunale planer og disposisjoner ofte vesentlig betydning også utover kommunegrensene. Det ses særlig tydelig i sentrale områder. De kommuneoverskridende utfordringene og oppgavene av regional karakter, nødvendiggjør politisk avveining og prioritering av ulike interesser og hensyn i en større territoriell sammenheng. Det er også behov for en nær kobling av de regionale arealutfordringer opp mot transport-, bolig-, næringssektoren og andre politikkområder av betydning for regional utvikling. Regional tilpasning av arealforvaltningen, kan gi nasjonal politikk en regional merverdi ut fra forutsetninger og muligheter i den enkelte region.

For at det regionale folkevalgte organet på vegne av innbyggerne skal kunne gi reelle føringer for arealforvaltningen i regionen, må regionnivået etter flertallets syn (alle unntatt Fjell og Leschbrandt) i større grad rette oppmerksomheten mot og prioritere de regionale planprosessene, men må også tilføres sterkere virkemidler enn fylkeskommunene har i dag, jf. kapittel 8. En står overfor ulike alternativer som kan forsterke det regionale folkevalgte organets regionalpolitiske rolle og fylkesplanen som et mer forpliktende planinstrument.

Etter en samlet vurdering tilrår flertallet at fylkesplanen gis en generelt forpliktende virkning og bindende status overfor offentlige organer når det gjelder arealforvaltning av regional karakter, jf. løsningsalternativ 4 ovenfor. Den regionale planleggingen og arealforvaltningen kan dermed gi forpliktende føringer for staten, kommunene og det regionale politiske organets disposisjoner av regional betydning og gis dermed også forutsetninger for å samle sektorinteressene i regionen. En sterkere regional plan vil også ha egenverdi for den enkelte kommune. Fylkesplanen skal være et felles regionalt plandokument, og planprosessene må kjennetegnes av partnerskap og bred deltakelse slik at ulike interesser kan avveies og innarbeides i

fylkesplanen. For å sikre at nasjonale hensyn ivaretas, bør den regionale planen etter utvalgets vurdering fortsatt godkjennes gjennom kongelig resolusjon, der også vesentlige interessekonflikter avgjøres.

Medlemmet Fjell vil peke på at forslaget innebærer et sterkt inngrep i kommunenes muligheter til å disponere egne arealer. For å slutte seg til et slikt forslag, bør det være klart at dagens kommunale arealforvaltning skaper omfattende regionale problemer som ikke lar seg løse gjennom frivillighet og samarbeid. Dette medlemmet er ikke overbevist om at dette er tilfellet, og er på denne bakgrunn skeptisk til forslaget om å gi fylkesplanen en forpliktende virkning.

Medlemmet Leschbrandt vil påpeke det uakseptable i å overføre myndighet fra kommunene til det regionale politiske nivået innen planarbeid og arealforvaltning. Det vil frata kommunenes innflytelse på et viktig område hvor kommunenes myndighet allerede er kraftig beskåret. Et ytterligere myndighetsinnskrenkelse vil svekke det lokale selvstyre, være i strid med nærhetsprinsippet og svekke legitimiteten til kommunene.

Som ledd i å forenkle planprosesser og styrke det regionale utviklingsarbeidet, foreslår flertallet (medlemmene Austeng, Dalane, Fluge, Hagen, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu) å legge myndigheten til å avgjøre innsigelse til kommunale arealplaner til det regionale folkevalgte nivået, jf. løsningsalternativ 4 ovenfor. Regionnivåets behandling av innsigelser må være i tråd med nasjonale retningslinjer og fylkesplanen. Fylkesmannen opprettholder sin rolle som megler i innsigelsessaker. Berørte nabokommuner, det regionale folkevalgte nivå, fylkesmannen og andre statlige etater opprettholder sin innsigelsesrett.

Et mindretall (Fjell, Heløe, Leschbrandt, Mørum og Aasland) ønsker ikke å endre nåværende ordning ved at Miljøverndepartementet avgjør innsigelser til kommunale arealplaner. Medlemmene Fjell, Heløe, Mørum og Aasland ønsker å avvente erfaringene med det pågående forvaltningsforsøket i Akerhus fylkeskommune før det tas stilling til dette spørsmålet.

En mer forpliktende regional planlegging vil være et sentralt element i å styrke det regionale utviklingsarbeidet, jf. utvalgets drøfting i kapittel 11 og tilrådinger i kapittel 12 om reorganisering av det folkevalgte regionale nivået. Både kommuneplanprosessene og fylkesplanprosessene er kjennetegnet av en rekke aktører og interesser. Dette kan bidra til å sikre helhet og bredde i beslutningsgrunnlaget for arealforvaltningen. Etter utvalgets vurdering er det imidlertid behov for at det arbeides videre med å forenkle planprosessene. Utvalget ser også behov for en mer samordnet regional stat. Fylkesmannen bør tilføres sterkere virkemidler for sin rolle som statlig samordner slik at legitime nasjonale hensyn og styringssignaler er koordinerte i både kommune- og fylkesplanarbeidet. I dag har både fylkeskommunen og fylkesmannen oppgaver som planveiledere for kommunene. Etter flertallets vurdering (alle unntatt Leschbrandt) bør dette veiledningsansvaret samordnes gjennom det regionale politiske organet slik at dobbeltarbeid og gråsoner kan unngås.

Etter flertallets vurdering (medlemmene Austeng, Dalane, Fluge, Hagen, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu) vil en naturlig konsekvens av økt regional politisk myndighet i arealplanleggingen og hensynet til forenkling, være at fylkeslandbruksstyrets nåværende funksjoner etter plan- og bygningsloven i

sin helhet overføres det regionale politiske nivået som den regionale arealmyndighet.

Et mindretall (medlemmene Fjell, Heløe, Mørum og Aasland) er enig i at fylkeslandbruksstyret nedlegges, men tilrår å overføre fylkeslandbruksstyrets nåværende funksjoner etter plan- og bygningsloven til den regionale statsforvaltningen som ansvarlig for den nasjonale landbrukspolitikken.

Utvalgsmedlem Leschbrandt er også enig i at fylkeslandbruksstyret legges ned, men foreslår å overføre styrenes funksjoner etter plan- og bygningsloven til kommunene.

Et samlet utvalg mener fylkeslandbruksstyrets gjenværende oppgaver etter bl.a. jordloven, odelsloven, skogbruksloven og konsesjonsloven bør ivaretas av fylkesmannen som kontroll- og tilsynsorgan.

9.6 Arbeid, sosial og trygd

Ansvar for å sikre enkeltpersoners velferd ved ulike hendelser som arbeidsledighet, sykdom og inntektssvikt av andre årsaker, er delt mellom ulike etater. Økonomisk sosialhjelp og øvrig sosialtjeneste er et kommunalt ansvar. Arbeidsmarkedstiltakene og forvaltning av dagpengeordningen, yrkesrettet attføring og andre trygdeytelser er et statlig ansvar, lagt henholdsvis til arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten, jf. nærmere omtale i kapittel 14.

Personer med behov for tjenester fra bare en av disse etatene får sine behov godt dekket gjennom dagens organisering. De aller fleste som oppsøker arbeidskontoret har for eksempel ikke behov for bistand utover hjelp til å skaffe seg arbeid, mens de aller fleste mottakerne av trygdeytelser ikke har behov for tjenester fra sosialetaten eller arbeidsmarkedsetaten. Imidlertid er det også store grenseflater mellom virkemidlene/tjenestene til og brukerne av arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og sosialetaten. Eksempler er:

- skjæringspunktet mellom kommunale tiltak etter sosialtjenesteloven som skal bedre en persons mestringsevne både sosialt og i forhold til arbeidslivet, og arbeidsmarkedsetatens tiltak
- vurderingen av langtidsmottakere av sosialhjelp i forhold til noen av folketrygdens ordninger innenfor programområde 29 Sosiale formål
- tilbudet til personer på grensen mellom medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring.

Sammenfallet i mål- og brukergrupper gjelder særlig personer i gruppene langtidssykemeldte, flyktninger, enslige forsørgere, unge arbeidssøkere, rusmisbrukere, langtidsledige og yrkeshemmede arbeidssøkere.

Boks 9.5 Sosialstatistikk for 1997

Statistisk sentralbyrås sosialstatistikk for 1997 viser at 36 prosent av sosialhjelpsmottakerne hadde pensjons- eller stønadsinntekt fra folketrygden som hovedinntektskilde det året, mens 3 prosent hadde lønn fra arbeidsmarkedstiltak som hovedinntektskilde. Totalt mottok 43 prosent av sosialhjelpsmottakerne i 1997 en eller annen form for trygdeytelse. Av disse mottok 22

prosent dagpenger og 18 prosent attføringspenger. Legger man sammen sosialhjelpsmottakere som var på tiltak (statlige arbeidsmarkedstiltak eller kommunale tiltak) med de som var registrert arbeidsledige, utgjorde disse 42 prosent av klientene i 1997. Av disse var i overkant av 9 prosent på statlige arbeidsmarkedstiltak og i underkant av 13 prosent på kommunale tiltak.

Dersom en skal lykkes med å få personer med sammensatte problem over fra en passiv situasjon til en aktiv situasjon i form av arbeid, kvalifisering, attføring eller utdanning, er det behov for samordning av virkemidler fra sosialetat, arbeidsmarkedsetat og trygdeetat. Det forhold at etatene i utgangspunktet har ulike rammevilkår, målsettinger og skal betjene ulike grupper, stiller store krav til samarbeidsvilje og koordinering av innsats mellom etatene.

9.6.1 Kort om bakgrunnen for dagens ansvars plassering

Arbeidsmarkedsetaten

Frem til begynnelsen av 1960-årene var arbeidskontorene kommunale. Etter hvert ble det imidlertid lagt større vekt på hvordan en aktiv arbeidsmarkedspolitikk kunne bidra til økonomisk vekst og høy sysselsetting. Det ble i den forbindelse tatt til orde for at staten burde overta ansvaret for arbeidsmarkedsetaten.

I dag har den statlige forankringen av arbeidsmarkedspolitikken særlig sin bakgrunn i to forhold. For det første er doseringen og innretningen av arbeidsmarkedspolitikken nøye knyttet til innretningen av finanspolitikken. I perioder med høy og økende ledighet skal arbeidsmarkedstiltakene og ressursene til arbeidsmarkedsetaten kunne økes raskt, og arbeidsmarkedsetaten skal raskt kunne endre sin ressursbruk for å betjene et svekket arbeidsmarked. Tilsvarende vil en i perioder med lav ledighet redusere tiltaksomfanget. For det andre har det vært sett som avgjørende for å utnytte landets arbeidskraftsressurser best mulig at arbeidsmarkedspolitikken har ett nasjonalt arbeidsmarked som utgangspunkt. Det stilles derfor krav til dagpengemottakere og personer som har fullført attføring, at de skal være disponible for hele arbeidsmarkedet og om nødvendig ta arbeid i andre deler av landet.

Trygdeetaten

Trygdeetaten har som oppgave å forvalte trygde- og bidragslovene. Et hovedtrekk ved folketrygdens ytelser er at de er rettighetspreget, og det stilles store krav til standardisering og likhet. Det statlige ansvaret for trygdeetaten har nettopp sin forankring i kravene til standardisering, likhet og oppfølging av fastsatte rettigheter.

Sosialetaten

Historisk har tilbudet av sosiale tjenester vokst frem i kommunene uten særskilt hjemmel i lov. Tjenester og tiltak ble utviklet uten sterk grad av sentral styring. I følge Ot.prp. nr. 29 (1990-91) *Om lov om sosiale tjenester* ville loven i all hovedsak innebære en lovfesting av den faktiske situasjonen i kommu-

nene. I følge proposisjonen hadde det vært og skulle det fortsatt være et mål at tjenestetilbudet kunne tilpasses lokale behov og forutsetninger. Oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene innenfor sosialsektoren ble derfor i all hovedsak videreført i den nye loven.

En vesentlig grunn til at kommunene er tillagt ansvaret, er at loven bygger på et prinsipp om individuell vurdering av hver enkelt klient eller families behov, både ved spørsmål om tildeling av hjelp og ved valg av hjelpetiltak/ utmåling av hjelpen. For å kunne foreta disse vurderingene er nærhet til klienten og kunnskap om lokale forhold avgjørende.

Lov om sosiale tjenester bygger i følge Ot.prp. nr. 29 (1990-91) på prinsippet om det kommunale selvstyret. Kommunene må finansiere de tiltak og den hjelp de yter etter loven, og de står fritt i valg av hjelpetiltak etter loven. I prinsippet står de også fritt til selv å fastsette nivået på hjelpen, så lenge hjelpen tilfredsstillers lovens krav.

9.6.2 Innkomne synspunkter og tidligere forsøk

Manglende samordning og helhetstenkning i forhold til personer som trenger hjelp fra flere instanser, har lenge vært påpekt som et problem. Ulike tiltak er satt i verk for å bidra til bedre samordning, samarbeid og helhetlige løsninger for brukerne. Fortsatt oppleves imidlertid det oppsplittede tjenesteapparatet som et problem for personer med sammensatte behov. Sundsbø-utvalget uttalte for eksempel i KOU 1-98 at det er behov for endringer i oppgave- og ansvarsdelingen i det lokale samarbeidet mellom trygdeetat, sosialkontor og arbeidsmarkedsetat. Også mange av kommunene utvalget har mottatt synspunkter fra, peker på dette som et område hvor det er behov for endringer. Det vises til at dagens organisering skaper problemer på klient-, etats- og samfunnsnivå. For klientene kan sektoriseringen gi seg utslag i gråsoneproblemer, rundgang mellom etatene, mangelfullt koordinerte virkemidler og tidkrevende samhandling. Problemene kan synes størst for dem som mest trenger offentlig støtte for å komme ut av klientrollen. På etatsnivå kan sektoriseringen gi seg utslag i manglende helhetstenkning og oversikt, dobbeltarbeid og ulike incentiver til samarbeid mellom etatene som følge av ulike rammebetingelser og målsettinger. Samtidig er tverretattlig samarbeid ofte både konflikt- og ressurskrevende. På samfunnsnivå blir sektorproblemene synlig i den grad etatene ikke greier å hjelpe sine brukere til å komme ut av klientrollen.

Som det fremgår av tekstboks 9.6 er man i ferd å gjennomføre flere typer forsøk for å finne frem til samarbeidsformer som skal bedre tilbudet for personer med sammensatte behov.

Også tidligere er det gjennomført ulike forsøk med dette for øye. I perioden 1988-1992 gjennomførte man forsøksprosjekter i 13 kommuner med nye former for samordning og samarbeid mellom sosialetaten og arbeidsmarkedsetaten. Målet var å utvikle samarbeidsmodeller og prøve ut i hvilken grad ulike typer arbeidsmarkedstiltak kunne bringe deltakerne over fra passivt stønadsmottak til utdanning eller arbeid. Evalueringen (Pedersen, 1993) viser at det er mulig å bryte passivt stønadsmottak blant unge arbeidsledige dersom etatene samarbeider aktivt. Samlet sett hadde forsøkene positiv effekt på å få stønadsmottakerne over i en aktiv situasjon.

Det mest omfattende forsøket på begynnelsen av 1990-tallet var det såkalte Grimstad-forsøket. I motsetning til i de 13 samarbeidsforsøkene ble den formelle funksjonsfordelingene mellom forvaltningsnivåene endret i Grimstad-forsøket. Grimstad kommunes status som frikommune var nødvendig for å oppnå dispensasjoner fra en rekke lover som regulerte trygd, arbeidsmarkedstiltak, skole og økonomisk sosialhjelp. Forsøket, som innebar at virkemidlene innenfor arbeidsmarkedsetaten, sosialetaten og trygdeetaten overfor aldersgruppen 16 til 24 år ble samordnet, pågikk i perioden 1989-1993. Organisatorisk kom samordningen til uttrykk gjennom etablering av et nytt kommunalt politisk utvalg - frikommuneutvalget. Utvalget fikk myndighet til å administrere følgende statlige virkemidler:

- Stønad under arbeidsledighet
- Ytelser under attføring, arbeidsformidling og øvrige sysselsettingstiltak innrettet mot ungdom
- Ytelser til ugifte, skilte og separerte forsørgere.

I tillegg fikk utvalget delegert kommunens egen myndighet til å administrere tjenester etter sosialomsorgsloven og kommunens øvrige sysselsettings- og rehabiliteringstiltak for aldersgruppen. Det administrative arbeidet ble utført av et ungdomsservicekontor som foruten kommunalt ansatte også ble tilført personellressurser fra trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten.

De mest omfattende evalueringene av Grimstad-forsøket ble gjort av forsker Jan Tore Pedersen på oppdrag av Kommunal- og arbeidsdepartementet (Pedersen 1992, 1993 og 1996). Evalueringene fokuserte på klientene eller brukernes erfaringer under forsøksperioden. Evalueringene viste at tidkrevende, tverretattlig samarbeid overfor den ungdomsgruppen langt på veg ble overflødig ved at alle virkemidler ble samlet. Gråsoneproblemene mellom etatene ble i stor grad fjernet, og ulike etatskulturer var ikke lenger det samme hinder for å skape helhetlige tilbud. Trusselen mot den enkelte etats domene og autonomi medførte imidlertid at motstanden fra fagmyndighetene både før og underveis i forsøket var stor.

I følge evalueringene ga tiltaket en mer rasjonell drift med mindre dobbeltarbeid og reduserte utbetalings- og kontrollrutiner. Ungdommene ble desuten raskere gitt et tilbud. De fleste unge som hadde mottatt offentlige stønader som hovedinntektskilde, kom over i en aktiv situasjon. Evalueringene viste at det er en sammenheng mellom organisasjonsstruktur på den ene siden og hjelpeapparatets muligheter til å realisere arbeidslinjen, bryte negative klientkarrierer og utvikle kostnadseffektive løsninger, på den andre siden. Samtidig ble det understreket at man også må utforme strategier for å møte potensielle ulemper ved et samordnet alternativ. Det gjelder bl.a. faren for maktmisbruk ved at klientene blir avhengige av ett kontor, og faren for utvikling av utilsiktede ulikheter mellom lokalsamfunn og problemer med nasjonal koordinering.

9.6.3 Drøfting i stortingsmeldinger

Arbeidsdelingen og samarbeidet mellom sosialetaten, arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten har vært drøftet i flere stortingsmeldinger. Felles for meldingene er at selv om man har ment at helhetstenkningen ikke har vært god nok, har man ikke sett det som hensiktsmessig å foreta større endringer i arbeids-

delingen mellom etatene eller i organiseringen av dem. Vurderingen har vært at for de fleste brukerne fungerer nåværende oppgavedeling og organisering best og mest effektivt, og at ulempene ved en samordnet modell totalt sett har vært større enn gevinstene. Eksempelvis mente regjeringen at det var uheldig at Grimstad-modellen innebar at det ble etablert to arbeidskontorer som forholdt seg til det samme arbeidsmarkedet. En annen erfaring man mente talte mot å gå videre med en samordnet modell var at enkelte grupper som ikke var omfattet av forsøket, fikk mindre oppmerksomhet i forsøksperioden enn tidligere. Videre viste man til at en samordnet modell, hvor kommunen overtar ansvaret for statlige arbeidsmarkedsmidler, er problematisk fordi arbeidsmarkedspolitikken er tett knyttet opp mot den nasjonale økonomiske politikken. Man har derfor ment at ønsket om å gi bedre hjelp til enkelte grupper eller enkeltpersoner med sammensatte problemer, ikke bør rokke ved gjeldende oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene.

Det er isteden lagt opp til at behovet for å gi bedre hjelp til personer med sammensatte behov skal løses gjennom utvikling av gode samarbeidsformer mellom etatene.

Boks 9.6 Tiltak som er igangsatt eller planlagt igangsatt siden midten på 1990-tallet for å bedre samordningen mellom de tre instansene

Med bakgrunn i St.meld. nr. 35 (1994-95) *Velferdsmeldingen*, sendte Sosial- og helsedepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1997 ut et rundskriv (H28/97) hvor det gis retningslinjer for samarbeidet om personer som har ulike behov for samordnet bistand fra sosialtjenesten, trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten. I rundskrivet foreslås det å styrke samarbeidet gjennom opprettelse av samarbeidsforum på ledernivå mellom bl.a. helse- og sosialtjenesten i kommunen, trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i samarbeid med Sosial- og helsedepartementet igangsatt en evaluering av rundskrivet. Evalueringen skal være slutført innen 30. juni 2000.

Regjeringen varslet i St.meld. nr. 21 (1998-99) *Ansvar og meistring* at den vil gjøre ansvaret til kommunene for motivasjons-, mestrings- og læringstiltak som forberedelse til attføring og arbeid tydeligere i forskrift om helsetjenestene i kommunene. I meldingen blir det videre varslet at regjeringen vil vurdere å innarbeide særskilte regler i sektorlovgivningen for å gjøre plikten til samarbeid tydelig.

Det arbeides med sikte på å innføre *offentlige servicekontor* som en generell ordning. Hovedformålet med offentlige servicekontor er at brukerne skal få bedre offentlige tjenester ved at samspeillet mellom ulike statlige og kommunale etater blir fremmet, og gjerne ved å samle de offentlige tjenestene til et sted på lokalt nivå. En arbeidsgruppe som har kartlagt formelle hindringer for etablering av offentlige servicekontor og foreslått endringer for å legge forholdene bedre til rette for slike etableringer, la frem sin rapport i april 2000.

Arbeidsmarkedsetaten deltar i et forsøksprosjekt i regi av Kommunal- og regionaldepartementet, der ulike opplegg for samarbeid på lokalt nivå om kvalifisering av og inntektssikring for nylig bosatte innvandrere, prøves ut i 16 kommuner.

Med bakgrunn i St.meld. nr. 50 (1998-99) *Utvjammingsmeldinga* skal det igangsettes et forsøk med kommunalt ansvar for å gi aktive tilbud til langtidsledige sosialhjelpsmottakere. Forsøkets formål er å få flere langtidsledige sosialhjelpsmottakere ut i jobb. Forsøkskommunene vil få et helhetlig ansvar for å gi alle former for aktiv bistand til sosialhjelpsmottakere for å nå dette målet. Forsøket forventes å gå over tre til fem år og omfatte to til fire små eller mellomstore kommuner.

Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket har i 1999 foretatt en felles gjennomgang av henholdsvis trygdeetatens og arbeidsmarkedsetatens målsettinger og resultatindikatorer på områdene rehabilitering og attføring. Gjennomgangen skal være en del av grunnlaget for det videre arbeidet for en bedre samordning av mål og prioriteringer i arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten.

9.6.4 Drøfting av alternative organisasjonsformer

Synspunktene utvalget har mottatt fra kommunesektoren viser at til tross for de ulike samordningstiltak som er igangsatt, er det mye som tyder på at dagens oppgavefordeling på dette området ikke fungerer godt nok. De fleste innspillene utvalget har mottatt gir imidlertid få konkrete forslag til en alternativ oppgavefordeling.

Forslaget om å foreta en fullstendig overføring av ansvaret for dagens arbeidskontor og trygdekontor til kommunen anser utvalget som et lite realistisk alternativ. Det skyldes bl.a. at begge etatene ivaretar oppgaver hvor kravet til likhet, rettferdighet og standardisering er meget stort. I henhold til de retningslinjer for oppgavefordeling som utvalget har trukket opp i kapittel 5, tilsier det et statlig ansvar. Utvalget anser det heller ikke som et aktuelt alternativ å overføre hele det ansvaret som kommunene i dag har etter lov om sosiale tjenester, til staten. Utvalget legger vekt på at kommunene ut fra sin nærhet til klienten og kunnskap om lokale forhold, vil være best i stand til å ivareta prinsippet om individuell vurdering av hver enkelt klients behov for sosiale tjenester. Spørsmål blir dermed om ansvaret mellom staten og kommunene innenfor ansvarsområdene til dagens trygdekontor, arbeidskontor og sosialkontor, kan deles på en måte som er mer hensiktsmessig enn i dag og som i større grad legger til rette for at personer med sammensatte behov kan få et mer helhetlig tjenestetilbud.

Sundsbo-utvalget foreslo følgende fremtidig oppgave- og ansvarsplasing mellom staten og kommunene, på dette området:

- Alle standardiserte og lovbestemte trygder og kontantytelser legges til det statlige nivå – samlet i ett lokalt arbeids- og trygdekontor, som må være å finne i hver kommune og flere kontorer i de største kommunene.
- De statlige arbeids- og trygdekontoret bør (som nå) ha ansvaret for individrettede tiltak under sysselsettings- og trygdelovgivningen, herunder attføring.
- De kommunale sosialkontorene beholder sine nåværende oppgaver med unntak av ansvaret for støtten til livsopphold etter lov om sosiale tjenester som overføres til staten, jf. første strekpunkt.

Sundsbo-utvalget mente at å bygge ned barrierene mellom de tre etatene gjennom en samling av de økonomiske ytelsene ville legge et grunnlag for en

forbedret tjeneste. Den alternative oppgavefordelingen ville også etter deres oppfatning, legge grunnlaget for en konsentrasjon om ikke-økonomiske tiltak ved de kommunale sosialkontorene.

Sundsbo-utvalget foreslo altså ikke at kommunene burde overta ansvaret for individrettede arbeidsmarkedstiltak slik mange kommuner har ønsket. Andre forslag som har vært fremme i debatten er at kommunene bør overta totalansvaret for spesielle grupper, jf. Grimstad-forsøket og det fremtidige forsøket med kommunalt ansvar for å gi aktive tilbud til langtidsledige sosialhjelpsmottakere. Nedenfor drøftes fordeler og ulemper ved de ulike forslagene til alternativ organisering.

Overføring av ansvaret for støtten til livsopphold etter lov om sosiale tjenester fra kommunene til staten

Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven (økonomisk sosialhjelp eller sosial stønad) utgjør det nedre sikringsnettet i de økonomiske velferdsordningene og skal sikre at ingen står uten nødvendig middel til livsopphold. I dag er det kommunene som er ansvarlige for å tildele økonomisk sosialhjelp, og for å dekke utgiftene til slik hjelp. Hjelpen skal i følge loven, utmåles etter skjønn i det enkelte tilfelle, og det kan knyttes vilkår til tildelingen. Vilkåret må ha nær sammenheng med vedtak om stønad, og ikke urimelig avgrense handle- og valgfriheten til stønadsmottakeren.

Fra flere hold er det foreslått at staten bør overta ansvaret for økonomisk sosialhjelp. Sundsbo-utvalget pekte spesielt på to forhold som det mente tilsier at ansvaret bør overføres til staten. For det første viste man til at de kommunale sosialkontorene i stor grad gir kontantytelser til sosialklienter etter satser og arbeidsmetoder som langt på vei er standardiserte av statlige myndigheter. Kommunene opplever i følge Sundsbo-utvalget at de som følge av den statlige standardiseringen, i dag sitter med ansvar for tjenester og utgifter som de ikke har reell innflytelse over. For det andre mente man at ønsket om at borgere som har krav på trygd og økonomisk støtte fra det offentlige bare skal ha ett kontor å forholde seg til, tilsier at staten overtar ansvaret for økonomiske sosialhjelp. Slik oppgavefordelingen er i dag må brukerne forholde seg til flere offentlige kontorer. Sundsbo-utvalget anså det ikke som aktuelt at kommunene overtar ansvaret for de økonomiske ytelser til enkeltpersoner som i dag forvaltes av arbeidskontorene og trygdekontorene. Man viste i den forbindelse til at de offentlige utgiftene etter folketrygdloven er svært varierende mellom kommuner og områder i landet, og derfor vanskelig å fange opp i et standardisert overføringssystem fra staten til kommunene. Sundsbo-utvalget pekte samtidig på at en statliggjøring og standardisering av den økonomiske sosialhjelpen vil bryte med prinsippet om at kontantytelser alltid skal ses i sammenheng med individuelle vurderinger av den enkelte klients helhetlige situasjon, der også andre tiltak og tjenester inngår. Utvalget mente imidlertid at fordelene ved en statliggjøring totalt sett var større enn ulempene.

En samling av ansvaret for økonomiske ytelser hos staten vil, i tillegg til å gjøre forvaltningen mer oversiktlig for den enkelte bruker, redusere mulighetene for »svarteperspill» mellom forvaltningsnivåene. I følge kommunene opplever de i dag at trygdeetaten forsøker å holde personer utenom trygdeordningene for å begrense de statlige utgiftene. En statliggjøring av den økono-

miske sosialhjelpen kan også bidra til en harmonisering av økonomiske ytelser til enkelte grupper, for eksempel den enkelte unge som mottaker av økonomisk sosialhjelp og som deltaker på arbeidsmarkedstiltak. En årsak til at ytelsene ikke er harmonisert i dag, er at det ligger forskjellige prinsipper og hensyn til grunn ved utmåling av økonomisk sosialhjelp og kursstøtte/avlønning på tiltak. En annen årsak er at ansvaret for ytelsene ligger på forskjellige forvaltningsnivåer, noe som har vist seg å vanskeliggjøre samordning.

Etter at Sundsbø-utvalget avsluttet sitt arbeid er St.meld. nr. 50 (1998-99) *Utjamningsmeldinga* lagt frem. Der foreslås ytterligere tiltak for å redusere variasjoner i stønadsnivået mellom kommuner som ikke kan forklares med forskjeller i behov. I følge regjeringen er disse vilkårlige forskjellene i stønadsnivå fortsatt betydelige. Det varsles bl.a. i meldingen at det vil bli utarbeidet veiledende retningslinjer for stønadsnivået, slik sosialtjenesteloven gir hjemmel for. Tidligere har Sosial- og helsedepartementet lagt frem retningslinjer til kommunene med en nærmere presisering av hva som ligger i begrepet »livsopphold». Et flertall i sosialkomiteen slutter seg i Innst. S. nr. 222 (1999-2000) til forslaget om innføring av en statlig veiledende norm for sosialhjelp. Disse tiltakene kan ses som ytterligere standardisering fra statens side, noe som isolert sett styrker argumentet for å overføre ansvaret for stønadsordningen til staten. Som det fremgår av stortingsmeldingen, er imidlertid hensikten med nye statlige retningslinjer å redusere det som i meldingen kalles vilkårlige forskjeller i stønadsnivå. Forskjeller i utmåling som skyldes individuelle og ulike behov, skal fortsatt eksistere. Kommunene vil fortsatt være ansvarlig for å foreta individuelle vurderinger i hvert enkelt tilfelle av stønadsnivå og eventuell bruk av vilkår. Gitt både statlige normer og statlig behandling av klager på økonomisk sosialhjelp kan kommunene imidlertid oppleve at deres mulighet til å foreta reelle individuelle vurderinger ut fra lokale forhold er sterkt begrenset.

En statliggjøring av stønadsordningen bør også vurderes ut fra hensynet til rettssikkerhet. Normalt forutsetter man at staten i større grad en kommunesektoren er i stand til å ivareta et mål om likbehandling av enkeltindivider på tvers av kommunegrenser. Dersom man mener at dagens forskjeller i stønadsnivå rundt om i landet i stor grad skyldes vilkårlighet, som staten vil være best i stand til å redusere, kan en statlig oppgaveivaretagelse ses som en styrking av den enkelte mottakers rettssikkerhet. Dersom en statliggjøring innebærer en standardisering av stønadsnivået uavhengig av forskjeller i reelle livsomkostninger rundt om i landet, vil imidlertid ikke statlig oppgaveivaretagelse nødvendigvis gi større reell likhet og bedre rettssikkerhet.

Overføring av ansvaret for økonomisk sosialhjelp til staten vil, som Sundsbø-utvalget påpekte, gjøre det vanskeligere å se den økonomiske stønaden i sammenheng med andre tjenester og tiltak. Dette har vært sett på som et viktig prinsipp i sosialpolitikken. Sosialkontorene støter ofte på motivasjonsproblemer hos mottakerne av hjelp. En overføring av ansvaret for den økonomiske sosialhjelpen kan bidra til å svekke mulighetene for å knytte vilkår til den økonomiske stønaden fordi ansvaret for tiltak og kontantytelser etter lov om sosiale tjenester blir delt mellom to forvaltningsnivåer. Denne muligheten har vært ansett som viktig i forhold til at hjelpen, på sikt, skal bidra til å gjøre den enkelte mest mulig selvhjulpent.

Kommunalt ansvar for individuelle arbeidsmarkedstiltak

Innledningsvis ble det påpekt at en av de problematiske grenseflatene i dag er skjæringspunktet mellom kommunale tiltak etter sosialtjenesteloven som skal bedre en persons mestringssevner, og arbeidsmarkedsetatens kvalifiseringstiltak.

Dette problemfeltet er ett av områdene som synliggjør at etatene arbeider ut fra ulike rammevilkår og målsettinger. Hovedformålet for arbeidsmarkedspolitikken, som en integrert del av den generelle økonomiske politikken, er å legge til rette for et godt fungerende arbeidsmarked. Hovedmålet for sosialpolitikken er å fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levevilkårene for vanskeligstilte, bidra til økt likeverd og likestilling, forebygge sosiale problemer og bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre. De målkonfliktene som ligger mellom arbeidsmarkedspolitikken og sosialpolitikken, kan uansett forvaltningsorganisering, gjøre det vanskelig å gi helhetlige tjenestetilbud til personer med sammensatte problemer og behov.

Fra kommunesektorens side opplever man i dag at arbeidskontoret fraskriver seg ansvaret for å gi opplærings- og kvalifiseringstiltak til »tyngre» klienter. I tillegg til at kommunene kan mene at tiltak i regi av arbeidsmarkedsetaten vil gi det beste tilbudet til en klient, er det selvsagt også økonomisk gunstig sett fra kommunens side at en person deltar på et statlig finansiert tiltak isteden for et kommunalt finansiert tiltak. Arbeidsmarkedsetaten på sin side gir uttrykk for at kommunesektoren ikke har stor nok forståelse for at arbeidsmarkedsetaten i sin bruk av virkemidler må skjele hen til hva arbeidsgiverne og arbeidsmarkedet krever, og at det ikke kan være arbeidsmarkedsetatens oppgave å tilby opplærings- og kvalifiseringstiltak til personer som mangler grunnleggende mestringssevne både sosialt og i forhold til arbeidslivet. For arbeidsmarkedsetaten kan det selvsagt også ut fra hensynet til å vise gode resultater av sitt arbeid, isolert sett være lite ønskelig å ta inn »tunge» klienter på etatens tiltak som det kan være vanskelig å få formidlet.

I sin evaluering av Grimstad-forsøket pekte Pedersen på at den etat som har de sentrale virkemidlene, arbeidskontoret, har lite å vinne på å hjelpe sosialkontoret med å aktivisere deres klienter. Sosialkontoret har en klar interesse av å finne aktiviseringstilbud til sine klienter gjennom arbeidsmarkedsetatens virkemiddelapparat. I bytte for dette får imidlertid ikke arbeidskontoret så mye, men sitter igjen med problemklienter som kommer i konkurranse med andre og adskillig lettere brukere av arbeidskontorets tjenester.

På bakgrunn av at kommunene opplever at de ikke klarer å få til et godt nok samarbeid med arbeidsmarkedsetaten om personer med sammensatte behov, har mange av kommunene utvalget har mottatt synspunkter fra, gitt uttrykk for at de ønsker at kommunene skal overta ansvaret for individrettede arbeidsmarkedstiltak. Sett fra kommunesiden vil det gi bedre muligheter for å tilby helhetlige løsninger til personer med sammensatte behov. En samling av ansvaret for individuelle tiltak på kommunal hånd, bør også gi god anledning til å trekke andre kommunale sektorer, for eksempel helsesektoren, inn i arbeidet med å utforme individuelle tiltaksplaner.

Kommunene har imidlertid ikke problematisert at store grupper som går på arbeidsmarkedsetatens individuelle tiltak per i dag ikke har noen kontakt

med den kommunale sosialetaten. For disse brukernes del, kan en overføring av ansvaret for individuelle arbeidsmarkedstiltak til kommunene medføre at de heretter må forholde seg til to etater isteden for en. Arbeidsmarkedsetaten vil fortsatt være ansvarlig for formidling og dagpengeutbetaling. Alternativet er å la kommunene bare overta ansvaret for arbeidsmarkedstiltak overfor enkelte utvalgte grupper. Dette kan imidlertid skape nye uklarheter om hvem som har ansvaret for hvilke personer.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har overfor utvalget gitt uttrykk for at departementet har sterke motforestillinger mot å la kommunene overta ansvaret for individuelle arbeidsmarkedstiltak. Departementet viser til at man i Norge har valgt å gi arbeidsmarkedsetaten et bredt ansvarsområde der formidling, kvalifisering, yrkesrettet attføring og ytelsesforvaltning inngår. Etter deres vurdering gir dette arbeidsmarkedsetaten en god mulighet til å drive en aktiv arbeidsmarkedspolitikk og samordning av virkemiddelapparatet overfor ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. Det vises til at OECD snakker om de tre kjernefunksjonene i den offentlige arbeidsformidlingen: formidlingsfunksjonen, tiltaksfunksjonen og dagpengefunksjonen, og at det er flere grunner til at det er nødvendig at den offentlige arbeidsmarkedsetaten har et integrert ansvar for disse tre kjernefunksjonene. For det første kan formidlingsfunksjonen bidra til at den offentlige arbeidsformidlingen retter hele sitt arbeid mot målet om å formidle til det ordinære arbeidsmarkedet og motvirke at for eksempel tiltaksdeltakelse blir et mål i seg selv. For det andre kan integreringen mellom formidlingsfunksjonen og dagpengefunksjonen bidra til å sikre at dagpengemottakerne er aktive på arbeidsmarkedet som reelle arbeidssøkere. For det tredje kan integreringen mellom tiltaksfunksjonen og formidlingsfunksjonen bidra til god tilpasning mellom arbeidsgivers behov for kvalifikasjoner og arbeidstakers kvalifikasjoner. Arbeidsmarkedsetaten har gjennom sin kontakt med arbeidsmarkedet god kjennskap til arbeidsmarkedets behov for kvalifikasjoner, samtidig som etaten har en god oversikt og innsikt i tiltaksapparatet. I tillegg til de tre kjernefunksjonene som det fokuseres på internasjonalt, har arbeidsmarkedsetaten attføringsfunksjonen som en fjerde kjernefunksjon. Hensikten med å integrere denne funksjonen med de tre andre, er å lette overgangen til det ordinære arbeidsmarkedet for yrkeshemmede. Ansvaret for yrkesrettet attføring ble i 1994 i sin helhet lagt til arbeidsmarkedsetaten. Yrkesrettet attføring skal være prøvet der det er mulig før det blir søkt om uførepensjon.

Også Orskaug-utvalget (NOU 1993:6 *Aktiv arbeidsmarkedspolitikk*) omtalte målkonfliktene som kan ligge mellom arbeidsmarkedspolitikken og andre politikkområdet. I innstillingen heter det bl.a.:

»Aktørene på den sysselsettingspolitiske arena kan ha noe forskjellige interesser med hensyn til bruken av arbeidsmarkedstiltak. Ut fra et arbeidsmarkedspolitisk synspunkt er det viktig at tiltakene ikke benyttes på en måte som er i strid med de nasjonale arbeidsmarkedspolitiske retningslinjer. Når arbeidsmarkedspolitikken fragmenteres på regioner og ulike forvaltningsnivåer, tapes innimellom det arbeidsmarkedspolitiske perspektivet. Arbeidsmarkedstiltakene står da i fare for å bli oppfattet som primært et utdannings-, nærings- eller trygdepolitisk virkemiddel. Den nasjonale styringen av arbeidsmarkedspolitikken bør ligge fast. Dette er

nødvendig for å sikre at de nasjonale arbeidsmarkedspolitiske målsettinger ivaretas og tilknytningen til den øvrige nasjonale økonomiske politikk.»

En eventuell overføring av ansvaret for individuelle arbeidsmarkedstiltak til kommunene vil måtte få følger for styringen av den samlede arbeidsmarkedspolitikken. I dag er arbeidskontorene underlagt fylkesarbeidskontorene, som er ansvarlig for styring og oppfølging av arbeidsmarkedsetatens virksomhet i det enkelte fylke. Det innebærer bl.a. at fylkesarbeidskontoret skal sikre at arbeidskontor og spesialenheter tildeles administrative ressurser, ressurser til gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak, og at det stilles resultatkrav som følges opp gjennom rapportering. Samtidig skal fylkesarbeidskontorene utarbeide prognoser og gjennomføre analyser av arbeidsmarkedsutviklingen i fylkene. Fylkesarbeidskontorene på sin side er underlagt Arbeidsdirektoratets instruksjonsmyndighet.

En eventuell overføring av ansvaret for individuelle arbeidsmarkedstiltak til kommunene, vil innebære at den direkte styringslinjen fra Arbeidsdirektoratet til de lokale enhetene brytes på dette området. Det kan gjøre det vanskeligere raskt å tilpasse omfanget av arbeidsmarkedstiltak til lokale endringer i arbeidsmarkedssituasjonen. Det kan også gjøre det vanskeligere å se omfanget og utformingen av arbeidsmarkedstiltakene i fylket under ett slik man har mulighet for når hele virksomheten ligger innenfor en statlig etat. De problemene et brudd i den direkte styringslinjen skaper kan nok delvis imøtekommes gjennom statlig styring av kommunenes arbeid med individuelle arbeidsmarkedstiltak. Hensikten med å overføre ansvaret til kommunene må imidlertid være at kommunene får et reelt ansvar for oppgaven, og omfanget av den statlige styringen bør av den grunn begrenses.

For at effekten av arbeidsmarkedstiltak skal bli best mulig er det behov for at den instans som er ansvarlig for å utforme tiltakene har god kunnskap om arbeidsmarkedet herunder oppdatert informasjon om bedriftenes behov for kompetanse. Dagens spesialiserte organisering i en arbeidsmarkedsetat som har et bredt ansvarsområde burde gi gode muligheter til det. Spørsmålet er om kommunene vil kunne ivareta dette på en like god måte, og om kommunene vil være i stand til å samarbeide slik at man ser helheten innenfor det geografiske området som utgjør et sammenhengende arbeidsmarked. På den ene side burde kommunenes nærhet til innbyggere, bedrifter og organisasjoner gi god oversikt over arbeidsmarkedet i egen kommune. På den andre siden er nok mulighetene for å bygge opp brede kompetansemiljøer i forhold til arbeidsmarkedsspørsmål betydelig mindre i hver enkelte kommune enn de er innenfor en samlet statlig etat. Det kan også stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig å legge opp til en oppgavefordeling som stiller store krav til interkommunalt samarbeid, dersom man skal se tiltakene som igangsettes innenfor et sammenhengende arbeidsmarked i sammenheng.

Samlet ansvar for enkelte grupper

Som påpekt innledningsvis får de som har behov for tjenester fra enten arbeidskontoret, trygdekontoret eller sosialkontoret, sine behov godt dekket gjennom dagens organisering. Problemene med dagens oppgavefordeling

oppstår for de brukergrupper som har behov for tjenester fra to eller tre av etatene. Spørsmålet er om man kan organisere forvaltningen forskjellig for ulike brukergrupper, for eksempel ved at man opprettholder dagens oppgavefordeling for personer som bare har behov for tjenester fra en etat, mens man samler ansvaret hos en av etatene for personer som har sammensatte behov.

Modellen som ble prøvd ut gjennom forsøket i Grimstad innebar en slik form for organisering. I forsøksperioden samlet man ansvaret hos kommunen for virkemidlene innenfor arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og sosialetaten overfor aldersgruppen 16 til 24 år. For øvrige brukergrupper holdt man fast ved gjeldende oppgavefordeling. Som tidligere nevnt viste forsøket i Grimstad gode resultater. Ungdommene ble i forsøksperioden raskere gitt et tilbud, og de fleste unge som hadde mottatt offentlige stønader som hovedinntektskilde, kom over i en aktiv situasjon. Man valgte allikevel å avsluttet forsøket ved prosjektets utløp og gå tilbake til opprinnelig organisering.

Det er også en organisering i retning av en slik delt modell som vil bli prøvd ut i forsøkene med kommunalt ansvar for aktivisering av langtids sosialhjelpsmottakere. Forsøkskommunene skal få et helhetlig ansvar for å sikre alle former for aktiv hjelp til sosialhjelpsmottakere som trenger hjelp for å komme i arbeid. Den enkelte forsøkskommune skal forme ut sin egen modell i samråd med lokale arbeidskontor, og på grunnlag av lokale behov og forutsetninger.

For de brukerne som kommer inn under ansvarsområdet til den etaten som får et helhetlig ansvar, kan en slik organisering være hensiktsmessig. En modell med forskjellig organisering av tjenesteapparatet for ulike brukergrupper skaper imidlertid også visse problemer.

For det første kan det oppstå uklarhet både for brukerne og forvaltningen om hvilke personer som skal få sine behov dekket fra den enkelte etat og hvilke personer som skal få sine behov dekket fra den etaten som har fått et helhetlig ansvar for enkelte brukergrupper. Dersom man ikke opererer med entydige kategorier, som f.eks. aldersgrupper, kan det oppstå nye gråsoner i ansvarsforholdene. Det kan også oppfattes å være stigmatiserende at de »tyngste» brukerne skilles ut fra øvrige brukere.

Videre er det et problem med denne modellen at man får to offentlige kontor som arbeider i forhold til det samme arbeidsmarkedet. Det er uheldig både sett fra det offentlige side og fra arbeidsgivernes og arbeidstakernes side. Modellen kan også innebære at en og samme trygdeordning blir forvaltet av to offentlige etater. Det kan gi større ulikheter i praktiseringen av gjeldende retningslinjer for ordningen, noe som er uheldig sett fra et rettssikkerhetsmessig synspunkt.

Servicekontorstrategien

For å forbedre tjenestetilbudet overfor brukerne av statlig og kommunal forvaltning og hindre at forvaltningen fremstår som fragmentert og uoversiktlig har regjering og storting ønsket å satse på etablering av offentlige servicekontorer, jf. tekstboks 9.6. Et offentlig servicekontor er et bemannet kontaktpunkt der brukerne har tilgang til tjenester fra flere offentlige etater, både kommunale og statlige. Kontorene skal så langt som mulig erstatte etatenes

nåværende førstelinjetjeneste, og utføre regelbasert saksbehandling, i tillegg til å kunne gi generell og noe individuell informasjon.

Aktiv og forpliktende deltakelse fra arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og sosialtjenesten i den videre utviklingen av offentlige servicekontorer kan være en måte å redusere dagens samordningsproblemer overfor personer med sammensatte behov uten å foreta endringer i oppgavefordelingen mellom de tre etatene.

Regjeringen Brundtland tok initiativ til forsøk med offentlige servicekontorer i 1992. Evalueringen av forsøkene viste at brukerne og tilsatte i førstelinjen var positive, men at det var vanskelig å påvise effektiviseringsgevinster. Arbeids- og administrasjonsdepartementet nedsatte i 1999 en arbeidsgruppe som skulle utarbeide en faglig og organisatorisk plattform for offentlige servicekontorer. Det skulle legges særlig vekt på å foreslå løsninger på de forvaltningsjuridiske problemene som følger med etableringen av slike kontorer. Arbeidsgruppen, som avsluttet sitt arbeid i april 2000, anbefaler at en organisasjonsløsning kalt vertsetatsløsning bør ligge til grunn for fremtidige offentlige servicekontorer. Med vertsetatsløsning mener gruppen at det offentlige servicekontoret er basert på at kommunen eller en av de statlige etatene som deltar i kontoret, fungerer som »vert» eller »eier» av kontoret. Etter gruppens vurdering er det bare denne løsningen som gir grunnlag for å oppfylle de målene som er satt for kontorene, og som er tilstrekkelig fleksibel til at den kan være plattform for etablering av slike offentlige servicekontorer både med kommuner og stat som vertsetat, og ut fra forskjellig utgangspunkt når det gjelder statlig deltakelse.

Vertsetatsløsningen forutsetter adgang til delegasjon av oppgaver og kompetanse på tvers av etatsgrenser og forvaltningsnivåer. Den felles førstelinjen i de offentlige servicekontorene som arbeidsgruppen foreslår opprettet skal være bemannet av generalister, som er gitt myndighet og har kompetanse til å gi informasjon og behandle saker for flere etater. Løsningen reiser spørsmål vedrørende taushetsplikt, personvern, offentlighet og behandling av klager i forvaltningen. Et flertall i arbeidsgruppen mener det ikke er forvaltningsrettslige hindre for å etablere slik offentlige servicekontorer som arbeidsgruppen anbefaler. Gruppen foreslår at det blir vedtatt en egen lov om offentlige servicekontorer som gir hjemmel for den nødvendige delegasjon på tvers av forvaltningsnivåene. Arbeidsgruppen går inn for at det blir opprettet en oppfølgingsgruppe forankret på departementsnivå for å arbeide med gjennomføringen av de ulike tiltakene. Etter gruppens vurdering er det særlig viktig å legge til rette for den statlige deltakelsen i de offentlige servicekontorene for å klargjøre det statlige tilbudet til interesserte kommuner.

Utvalgets vurderinger

Dersom man legger hovedvekten på hensynet til brukere med sammensatte behov, kan utvalgets retningslinje 6 om at oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne skal legges til samme forvaltningsorgan, tilsi større endringer i dagens oppgavefordeling. Samtidig er karakteren til de tre etatenes ansvarsområder forskjellig. I henhold til retningslinje 2 og 3 for oppgavefordeling tilsier det at ansvaret fortsatt bør være delt mellom staten og kommunene. Utvalgets retningslinjer for oppgavefordeling gir altså ingen

klare anvisninger på hvordan ansvaret innenfor området arbeid, sosial og trygd bør fordeles mellom forvaltningsnivåene.

Etter utvalgets vurdering har drøftingen vist at det er mange berøringsflater mellom de tre etatene. Drøftingen har imidlertid også vist at det er sterke koblinger og grenseflater mellom ulike virksomhetsområder og funksjoner internt i den enkelte etat, og at en overføring av deler av en etats virksomhet til en annen derfor vil skape nye grenseflater og kunne bidra til å svekke de hensyn og målsettinger som er godt ivaretatt gjennom dagens organisering. Utvalget kan derfor vanskelig se at det vil være mulig gjennom endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen mellom de tre etatene å løse de samordningsproblemene man i dag har, uten at det samtidig skapes nye problemer.

Utvalget er opptatt av at brukere med sammensatte behov, både av hensyn til brukerne selv og av effektivitetsmessige hensyn, må møte et langt mer koordinert og bedre samkjørt hjelpeapparat enn det de gjør i dag. Etter utvalgets vurdering må imidlertid det kunne oppnås gjennom et mer omfattende og forpliktende samarbeid mellom de tre etatene.

Ut fra hensynet til brukerne mener utvalget at sosialetaten, arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten bør ha en sterk forpliktelse til å delta i etablering og drift av offentlige servicekontorer. I tråd med premissen som ble lagt for utredningen til arbeidsgruppen som har hatt som mandat å utarbeide en faglig og organisatorisk plattform for offentlige servicekontorer, mener utvalget at servicekontorene må være mer enn informasjonskontorer for forskjellige offentlige etater. Kontorene bør så langt som mulig erstatte etatenes nåværende førstelinjetjeneste, og utføre regelbasert saksbehandling, i tillegg til å kunne gi generell og noe individuell informasjon.

Utvalget ser det som viktig at det utvikles en god plattform, bl.a. på den juridiske siden, for offentlige servicekontorer og forutsetter at Arbeids- og administrasjonsdepartementet viderefører det arbeidet som er igangsatt på dette området.

Utvalget mener at økonomisk sosialhjelp skal være en ytelse som utmåles etter en individuell vurdering av behov i motsetning til en standardisert ytelse, og at kommunene derfor bør ha ansvaret. Staten kan nå gjennom regelverk, rundskriv og praksis i klagesaksbehandlingen ha lagt så sterke føringer på kommunene at økonomisk sosialhjelp er i ferd med å utvikle seg til å bli en standardisert ytelse. Dette mener utvalget er en uheldig utvikling, og anbefaler at lov om sosiale tjenester og tilhørende regelverk gjennomgås med sikte på å redusere de statlige føringene. I de vurderinger som skal gjøres må hensynet til lokal handlefrihet balanseres mot hensynet til rettferdighet, likhet og rettssikkerhet for enkeltindividet.

9.7 Helse- og sosialsektoren

9.7.1 Innledning

Hovedtrekkene i dagens ansvarsdeling på helseområdet er at kommunen har ansvar for pleie, omsorg og allmenne helsetjenester, fylkeskommunen har

ansvar for å yte spesialisert helsetjenester, mens fylkeslegen skal føre tilsyn og kontroll med og gi råd til kommunene og fylkeskommunen.

På sosialområdet har kommunen ansvaret for de generelle oppgavene som forebyggende virksomhet, de sosiale tjenestene, økonomisk stønad, særlige tiltak overfor rusmiddelmissbrukere og boliger med heldøgnsomsorgstiltak. Fylkeskommunen er ansvarlig for etablering og drift av institusjoner med tilknyttede spesialisttjenester for omsorg for og behandling av rusmiddelmissbrukere. Fylkesmannen skal føre tilsyn og kontroll med og gi råd til kommunene og fylkeskommunene, og fylkesnemnda for sosiale saker skal avgjøre saker om tiltak for rusmiddelmissbrukere som innebærer tilbakehold i institusjon uten eget samtykke og tilbakehold av gravide rusmiddelmissbrukere.

Mange av de generelle problemstillingene knyttet til oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene er like for helse- og sosialområdet. Videre er noen av problemstillingene knyttet til manglende samordning av lovverket mellom de to områdene. Utvalget har derfor valgt å behandle de samlet. Følgende problemstillinger vil bli drøftet:

- Forholdet mellom 1. og 2. linjetjenesten på helse- og sosialområdet generelt
- Forholdet mellom fylkeslegen og kommunesektoren på helseområdet
- Forholdet mellom fylkesmannen og kommunesektoren på sosialområdet
- Forholdet mellom fylkesmannen og fylkeslegen på helse- og sosialområdet
- Enkeltområder på helse- og sosialområdet

Utvalget finner grunn til å påpeke at utover evalueringen av fylkeskommunale helsetjenester i kapittel 8, har utvalget ikke undergitt organiseringen av spesialisthelsetjenesten en egen sektorgjennomgang. Årsaken til det er at det i utvalgets opprinnelige mandat var forutsatt at utvalgets drøfting skulle bygge på Stortingets behandling av St.meld. nr. 24 (1996-97) *Tilgjengelighet og faglighet*, når det gjelder eierskap og organisering av sykehusene. Innenfor den tid utvalget har hatt til rådighet etter at mandatet ble endret, har ikke utvalget sett seg i stand til å foreta en tilsvarende vurdering av spesialisthelsetjenesten som det er gjort for andre områder innenfor helse- og sosialsektoren. Man vil imidlertid komme tilbake til spørsmålet om hovedvalg for oppgave- og ansvarsfordelingen i spesialisthelsetjenesten i kapittel 11 når de ulike løsningsmodellene for det regionale nivå drøftes.

9.7.2 Forholdet mellom 1. og 2. linjetjenesten på helse- og sosialområdet generelt

Oppsplitting av tjenestekjeder i 1. og 2. linje slik man har innenfor helse- og sosialområdet, krever et godt samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunen, dersom brukerne skal tilbys et helhetlig og sammenhengende tilbud, og de offentlige ressursene skal utnyttes på en mest mulig effektiv måte.

Erfaring viser imidlertid at det innenfor helse- og sosialsektoren har vært vanskelig å sikre en god nok samordning på tvers av forvaltningsnivåene. Dette kan ha flere årsaker. Det kan skyldes faglig uenighet om hva som vil være det beste for klienten/brukeren eller mangel på samordning og kommu-

nikasjon mellom forvaltningsnivåene. Sistnevnte beskrives som et problem i NOU 1997:2 *Pasienten først*.

Manglende samordning og kommunikasjon mellom 1. og 2. linjetjenesten kan imidlertid også være et resultat av at dagens system gir kommunene og fylkeskommunene incitament til å forsøke å få plassert utgifter og ansvar hos det andre forvaltningsnivået. Det kan oppstå et »svarteperspill» mellom forvaltningsnivåene hvor resultatet blir et dårligere tilbud til brukerne og lavere effektivitet i oppgaveløsningen.

Muligheten for å skyve utgifter og ansvar over på det andre forvaltningsnivået, forsterkes av at det ikke er mulig å trekke et entydig skille mellom hva som er 1. linjetjeneste og hva som er 2. linjetjeneste. Skillet er heller ikke statisk. Det skjer fortløpende en utvikling, teknologisk og på andre måter, som medfører endringer i hvilke tjenester som anses som et fylkeskommunalt ansvar, og hvilke tjenester som anses som et kommunalt ansvar. Oppgaver som tidligere ble utført på sykehusene, overføres til primærhelsetjenesten, og brukere som før hadde tilbud i fylkeskommunale langtidsinstitusjoner skal nå få et tilbud fra kommunene. Det øker kravet til overføring av informasjon og kompetanse til 1. linjen. Dersom kommunene og fylkeskommunen har ulike oppfatninger om hvor den enes ansvar begynner og hvor den andres ansvar slutter, kan følgene for brukerne være at de faller mellom to stoler hvor ingen av forvaltningsnivåene tar ansvar.

Staten kan gjennom lover, forskrifter og rundskriv bidra til å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom kommunene og fylkeskommunen. Erfaring viser imidlertid at det alene ikke vil kunne sikre at brukerne får et helhetlig tilbud. Det konkrete samarbeidet vil måtte variere avhengig av individuelle behov og lokale forutsetninger. Kommunene og fylkeskommunen må selv ta hovedansvaret for å finne frem til samhandlingsmønstre som sikrer at man får sammenhengende tjenestekjeder på tvers av forvaltningsnivåene.

En annet problem som kan oppstå når man deler tjenestene inn i 1. og 2. linje er at det kan bli vanskeligere å sikre at ressursene prioriteres riktig mellom leddene i tjenestekjeden. Verken kommunene eller fylkeskommunen har ansvaret for å ivareta helheten, og det ene forvaltningsnivået vil nødvendig gi fra seg ressurser for å styrke det andre. Problemer som følge av manglende kapasitet på det ene forvaltningsnivået, vil imidlertid raskt kunne forplante seg og skape problemer også på det andre forvaltningsnivået. Samlet sett kan man derfor også innenfor en gitt ressursramme vært tjent med å flytte ressurser mellom 1. og 2. linjetjenesten. Dagens struktur gir imidlertid liten fleksibilitet i forhold til det.

Sett fra brukernes synsvinkel kan inndelingen i 1. og 2. linje være uheldig fordi det kan oppleves å skape et mer uoversiktlig tjenestetilbud. Det kan fremstå som uklart hvilket forvaltningsnivå som har ansvar for hva.

Problemene knyttet til manglende samordning og samarbeid mellom 1. og 2. linjetjenesten på helse- og sosialområdet er behandlet i en rekke stortingsmeldinger som Sosial- og helsedepartementet har lagt frem de senere årene, jf. boks 9.7. Felles for meldingene er at de påpeker at hjelpeapparatet står overfor størst utfordringer når det gjelder å gi personer med sammensatte hjelpebehov sammenhengende og godt koordinerte tjenester. Det slås fast at differensiering av tjenester og arbeidsdeling er nødvendig som følge av at kravene

til faglig ekspertise og økonomisk bæreevne er forskjellig for de ulike oppgavene. Men arbeidsdelingen forutsetter særskilte tiltak for å sikre kontinuitet og sammenheng i tilbudene. I meldingene omtales og foreslås ulike tiltak for å redusere problemet med manglende koordinering og samarbeid mellom de ulike leddene i hjelpeapparatet.

Boks 9.7 Eksempler på forslag og tiltak i stortingsmeldinger for å bedre samarbeide og samordningen

St.meld. nr. 50 (1993-94) *Samarbeid og styring. Mål og virkemidler for en bedre helsetjeneste*

Meldingen drøftet spørsmålet om lovbestemt kommunal betalingsplikt for ferdigbehandlede pasienter. Fra 1. januar 1999 er det med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven iverksatt en ny forskrift om kommunal betaling for ferdigbehandlede pasienter i sykehus. Forskriften oppfordrer til at det inngås formelle avtaler mellom fylkeskommuner og kommuner om overføring av ferdigbehandlede pasienter fra sykehusene til kommunen.

St.meld. nr. 23 (1996-97) *Trygghet og ansvarlighet. Om legetjenesten i kommunene og fatslegeordningen*

SHD mener fastlegeordningen vil kunne forbedre forholdet mellom 1. og 2. linjetjenesten og øke mulighetene for helhetlig pasientbehandling.

SHD mener fastlegeordningen vil kunne øke mulighetene for en helhetlig pasientbehandling gjennom forbedring av samarbeidsmulighetene mellom legene og det øvrige hjelpeapparatet.

St.meld. nr. 25 (1996-97) *Åpenhet og helhet. Om psykiske lidelser og tjenestetilbudet*

SHD foreslår å evaluere og videreutvikle »Helhetlig psykiatriplanlegging» og andre verktøy for sammenhengende planlegging av tjenestetilbudet på tvers av forvaltningsnivåene. SHD foreslår å knytte vilkår ved tildeling av øremerkede midler, for å sikre samordning av kommunale og fylkeskommunale tjenester til mennesker med psykiske lidelser.

St.meld. nr. 21 (1998-99) *Ansvar og meistring. Mot ein heilskapleg rehabiliteringspolitikk*

SHD vil i sammenheng med tildeling av det øremerkede tilskuddet til rehabilitering i fylkeskommunene sette som vilkår at fylkeskommunene utarbeider samarbeidsavtaler med kommunene. SHD vil utarbeide forskrifter om rehabilitering i kommuner og fylkeskommuner på en slik måte at de utfyller hverandre og samtidig understreker kravet til samarbeid.

St.meld. nr. 50 (1998-99) *Utjamningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg*

Regjeringen vil styrke de sosiale tjenestene ved å gjennomføre en samlet plan for å heve kompetansen og kvaliteten i 1.linjen i sosialtjenesten.

St.meld. nr. 26 (1999-2000) *Om verdiar for den norske helsetenesta*

SHD vil sette ned et utvalg for å vurdere samarbeidet mellom 1. og 2. linjetjenesten, og som kan komme med forslag til tiltak som kan styrke dette samarbeidet, og således sikre at desentraliserende trekk i medisinen blir fanget opp i helsetjenesten. Utvalget ble nedsatt 3. mars 2000.

Også utformingen av de nye helselovene tar sikte på å redusere problemet med manglende samordning mellom 1. og 2. linjetjenesten. I spesialisthelsetjenesteloven er for eksempel departementet gitt hjemmel til ved forskrift eller i det enkelte tilfelle å bestemme hva som er spesialisthelsetjeneste. Denne hjemlen vil kunne nyttes for å avklare gråsoner når det gjelder hvilke tjenester som omfattes av lov om spesialisthelsetjenesten. Videre pålegger spesialisthelsetjenesteloven helsepersonell ansatt i offentlige helseinstitusjoner, eller som mottar tilskudd fra fylkeskommunen, en veiledningsplikt i forhold til kommunehelsetjenesten. Gjeldende sykehuslov og lov om psykisk helsevern har ikke tilsvarende bestemmelser om veiledningsplikt. Den nye veiledningsplikten vil gjelde både i forhold til enkeltpasienter som kommunen har eller overtar ansvaret for, og i forhold til kommunehelsetjenestens generelle lovpålagte oppgaver.

Lov om spesialisthelsetjenester inneholder også en plikt for fylkeskommunen til å utarbeide en individuell plan for pasienter med behov for langvarige og koordinerte tilbud. Fylkeskommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for pasientene. Departementet foreslo i Ot.prp. nr. 10 (1998-99) *Om lov om spesialisthelsetjeneste med mer* også en endring i lov om kommunehelsetjenesten der kommunehelsetjenesten pålegges plikt til å utarbeide individuelle planer for pasienter med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Man kunne tenke seg at en instans, for eksempel kommunehelsetjenesten, skulle ha ansvar for å utarbeide en samlet og koordinert plan. En instans kan imidlertid ikke planlegge innholdet i tjenestetilbudet for den andre, eller binde opp deres ressursbruk. Departementet valgte på den bakgrunn å foreslå at planene skal utarbeides av hver tjeneste. Hvert av forvaltningsnivåene pålegges imidlertid en plikt til å samarbeide med andre tjenesteytere, slik at tilbudet til pasientene planlegges og koordineres med helhetlig tenkning som målsetting. Det vises i odelstingsproposisjonen videre til at flere av de pasientgrupper som har behov for langvarige og koordinerte helsetjenester, også vil ha behov for sosiale tjenester. Departementet vurderte derfor å foreslå en tilsvarende plikt innført i lov om sosiale tjenester, men kom til at ordningen i første omgang bør begrenses til å gjelde helsetjenester. I henhold til sosialtjenesteloven har imidlertid sosialtjenesten, dersom det blir påvist mangler ved de tjenester som andre deler av forvaltningen skal yte, allerede et ansvar for om nødvendig å ta saken opp med rette vedkommende. Er det uklarhet eller uenighet om hvor ansvaret ligger, skal sosialtjenesten søke å klargjøre forholdet.

Selv om forskjellige tiltak er iverksatt for å redusere problemet med manglende koordinering og samarbeid mellom 1. og 2. linjetjenesten, viser innspillene utvalget har mottatt fra det offentlige selv og fra brukerorganisasjoner at det fortsatt er behov for å arbeide for å redusere problemene. Fortsatt synes problemene å være størst for pasienter med sammensatte og langvarige helseproblemer (somatiske og/eller psykiske), eventuelt også med behov for sosial bistand. Andre grupper som er spesielt trukket frem er psykisk utviklingshemmede, eldre som har behov for enkelte spesialiserte tjenester og brukere innenfor psykiatrisk helsevern som får et bo- og behandlingstilbud fra primærkommunene, men hvor det kan være nødvendig med tjenester fra spesialisttjenesten.

Hovedstadsutvalget (NOU 1997:12 *Grenser til besvær*) fikk, i samarbeid med SINTEF-NIS, utarbeidet rapporter som bl.a. skulle belyse i hvilken grad Oslo kommune høster fordeler av å ha ansvaret for både kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Hovedstadsutvalgets oppsummering var at erfaringene med vertikal integrasjon i Oslo ikke ga et entydig bilde. Innen psykiatrien, barnevernet og rusmiddelomsorgen ble det registrert positive effekter som kunne henføres til denne organiseringen. Når det gjaldt det somatiske helsetjenestetilbudet ble ikke de foreliggende mulighetene utnyttet. Utvalgets konklusjon var at vertikal integrasjon i seg selv ikke må betraktes som noen garanti for optimal samordning. Å endre dagens organisering vil altså ikke automatisk fjerne de problemene man har med å se helheten i tilbudet, men må følges av riktig og tilstrekkelig virkemiddelbruk for å sikre samordning.

Overfor utvalget er det også fra enkelte hold gitt uttrykk for at man er bekymret for at nye gråsoner kan oppstå innenfor spesialisthelsetjenesten når den regionaliseres i fem helseregioner. Man ser for seg at man kan komme i en situasjon hvor fylkeskommunene seg i mellom ikke klarer å enes om funksjonsfordelingen mellom institusjonene i regionen eller ressursdisponeringen for øvrig, og at dette vil skape nye problemer for pasientene. Problemstillinger knyttet til organiseringen av spesialisthelsetjenesten drøftes ikke nærmere her, men behandles i forbindelse med drøftingen av løsningsmodeller i kapittel 11.

Utvalgets vurdering

Som drøftet i kapittel 6 vil de betydelige forventningene og kravene innbyggerne har til det offentlige tjenesteapparatet, ikke minst på helse- og sosialsektoren, stille det offentlige overfor store utfordringer fremover. En av hovedutfordringene vil være å tilby sammenhengende og helhetlige tjenester på tvers av forvaltningsnivåene.

Utvalget har ikke tro på at de problemene man i dag har med å tilby helhetlige tjenester primært lar seg løse gjennom endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen. Problemene må først og fremst finne sin løsning gjennom et mer forpliktende samarbeid innen og på tvers av forvaltningsnivåene.

På et så sammensatt område som helse- og sosialsektoren er det vanskelig å legge opp til en helt presis ansvars- og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene fra sentralt nivå. Det konkrete samarbeidet vil måtte variere avhengig av individuelle behov og lokale forutsetninger, og vil måtte bygge på tidligere erfaringer. Hovedansvaret for å finne frem til samhandlingsmønstre som sikrer at man får sammenhengende tjenestekjeder på tvers av forvaltningsnivåene må derfor ligge hos dem som er ansvarlig for å anskaffe tjenestene. Fylkeslegen og fylkesmannen som kontroll- og tilsynsinnsinstans bør ha et ansvar for å påse at tersklene mellom 1. og 2. linjetjenestene i fylket er bygd ned, og at det er etablert gode samhandlingsmønstre mellom kommunene og det regionale folkevalgte nivået.

Forslag til tiltak for å redusere de gråsoneproblemene man i dag har på helse- og sosialsektoren krever detaljert kunnskap om det enkelte område. Utvalget har innenfor de tids- og ressursrammer det har hatt til rådighet ikke hatt anledning til å tilegne seg så detaljert kunnskap. Først på et slikt detaljeringsnivå vil det være meningsfullt å anvende utvalgets retningslinjer for opp-

gavefordeling mellom forvaltningsnivåene til å fremme konkrete forslag til tiltak for å redusere dagens gråsoneproblemer.

Utvalget vil understreke betydningen av at Sosial- og helsedepartementet viderefører arbeidet med å tydeliggjøre og forenkle oppgave- og ansvarsforhold gjennom lover, forskrifter, rundskriv m.m., og derigjennom redusere omfanget av gråsoner og mulighetene for »svarteperspill». Ett virkemiddel for å redusere gråsoneproblemene mellom forvaltningsnivåene er betalingsordninger. Kommunal betalingsplikt for ferdigbehandlede pasienter i sykehus er ett eksempel på at dette virkemiddelet er tatt i bruk. Utvalget mener det bør vurderes om betalingsordninger mellom forvaltningsnivåene bør brukes mer aktivt som et virkemiddel for å sikre helhetstenkning i valg av løsninger.

9.7.3 Forholdet fylkeslegen og kommunesektoren på helseområdet

Hovedinntrykket fra de innspillene utvalget har fått om forholdet mellom kommunesektoren og fylkeslegen er at ansvars- og oppgavefordelingen fungerer godt ut fra de rammebetingelser som er gitt fra sentralt hold. Kommunene og fylkeskommunene opplever fylkeslegen primært som et tilsynsorgan, men også som et myndighetsorgan hvor de kan få råd og veiledning. Dette innebærer ikke at kommunene og fylkeskommunene er fornøyd med det rammeverket som er lagt for statens, herunder fylkeslegens, samhandling med kommunesektoren på helseområdet. Både kommuner og fylkeskommuner gir sterke signaler om at statlige handlingsplaner, lover, forskrifter og annet regelverk begrenser handlingsmulighetene og binder administrative ressurser i uønsket grad. Det gis videre uttrykk for at den sterke statlige styringen bidrar til å skape uklarhet om hvilket forvaltningsnivå som har det reelle ansvaret for tjenesteproduksjonen.

Innenfor den kommunale helse- og sosialtjeneste har man i løpet av de senere årene fått handlingsplan for eldreomsorgen, opptrappingsplan for psykisk helse, handlingsplan for helse- og sosialpersonell, handlingsplan for sosialtjenestens 1. linje og fastlegeordningen. På mange av disse områdene er det stilt krav om kommunale handlingsplaner, bl.a. som grunnlag for å utløse øremerkede tilskudd. Det er også stilt betydelig rapporteringskrav. I tillegg til de særskilte utpekte satsingsområdene er kommunene bedt om å utarbeide plan for rehabilitering, plan for avtaleløse fysioterapeuter, plan for primærlegetilbudet, sektorovergripende plan for funksjonshemmede, rusmiddelpolitisk plan, smittevernplan og plan for skolehelsetjenesten.

Kommunesektoren uttrykker forståelse for statens behov for planlegging og rapportering, men stiller spørsmål ved hvorvidt all informasjonen faktisk blir benyttet, og om detaljeringsnivå og hyppighet på planleggingen og rapporteringen er hensiktsmessig. Det uttrykkes bekymring for at planleggingen som gjøres på særskilte satsingsområder lett kan bli fragmentert i forhold til kommunenes ordinære planarbeid. Sosial- og helsedepartementet har også sett behovet for i større grad å samordne planleggingen i helse- og sosialtjenesten med øvrig kommunal planlegging. Det er utarbeidet et rundskriv fra departementet (I-30/99) om hvordan dette kan gjøres.

Utover at de statlige handlingsplanene begrenser den lokale handlefriheten, er det både fra fylkeslegenes og kommunesektorens side gitt uttrykk for at handlingsplanene kan bidra til å skape uklare ansvarsforhold mellom fylkeslegen og fylkeskommunen/kommunene. Bakgrunnen for det er at

fylkeslegen som ledd i oppfølgingen av handlingsplanene er tildelt ressurser som skal bidra til at kommunene og fylkeskommunen utvikler tjenester som forutsatt. Etter manges mening kan disse stillingsressursene hos fylkeslegen bidra til å utydeliggjøre kommunenes og fylkeskommunens eget ansvar for å utvikle de tjenester de er ansvarlig for i henhold til lov- og regelverk. Også i forhold til fylkeslegens rolle som kontroll- og tilsynsinnsinstans kan ansvaret fylkeslegen er tillagt i oppfølgingen av statlige handlingsplaner, oppleves problematisk.

Kommunesektoren stiller seg også kritisk til omfanget av statlig kontroll og tilsyn med kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. På bakgrunn av at både kommunene og fylkeskommunene i henhold til lov om statlig tilsyn med helsetjenestene er forpliktet til å etablere internkontrollsystemer for egen virksomhet og sørge for at virksomhet og tjenester planlegges, utføres og vedlikeholdes i samsvar med allment aksepterte faglige normer og krav fastsatt i medhold av lov eller forskrift, stilles det spørsmål ved om omfanget av fylkeslegenes kontroll- og tilsynsarbeid innebærer rett bruk av knappe offentlige ressurser. Kommunesektoren problematiserer også at dagens klageordninger og eventuelle pålegg etter tilsynsbesøk innebærer at fylkeslegen/Statens helsetilsyn kan fatte vedtak som medfører kommunale eller fylkeskommunale utgifter. Etter deres vurdering innebærer det et brudd på prinsippet om at den instans som er ansvarlig for å utløse en tjeneste også skal ha det økonomiske ansvaret. Fra noen av fylkeslegene er det gitt uttrykk for at omfanget av klagesaker som behandles av fylkeslegene bør kunne reduseres. Deres vurdering er at fylkeslegen i utgangspunktet bare bør ha til behandling klager som har betydning for formelle sider ved ytelsen av helsetjenester, for eksempel saker angående autorisasjon av helsepersonell. Andre saker vedrørende ytelse av helsetjenester mener man at i alle fall må sikres en behandling på tjenestenivå før de blir oversendt til behandling hos fylkeslegen.

Siden både spørsmålet om statlig tilsyn og klagebehandling reiser problemstillinger som er sektorovergripende, har utvalget valgt å foreta en samlet drøfting av disse i kapittel 7. Dersom utvalget skulle ha kommet med konkrete forslag til endringer i tilsyns- og klageordninger innenfor enkeltsektorer, hadde det krevd mer tid og ressurser enn det utvalget har hatt til rådighet.

Når det gjelder råd- og veiledningsfunksjonen til fylkeslegen har utvalget mottatt innspill på at den bør avgrenses til veiledning i forhold til lov- og regelverk. Ansvaret for veiledning av mer faglig karakter mener man bør tillegge kommunene og fylkeskommunene. Det vises i den forbindelse bl.a. til at fylkeslegen som ikke er direkte involvert i produksjonen av helsetjenester, har problemer med å holde seg faglig oppdatert i forhold til den raske medisinske teknologiske utviklingen.

Både kommunesektoren og fylkeslegene gir uttrykk for at det i svært liten utstrekning kan sies å foregå dobbeltarbeid mellom fylkeslegen og fylkeskommunen/kommunene. På noen områder mener man imidlertid at fylkeslegen har fått tildelt ansvar for utøvende oppgaver som også er tillagt kommunene og fylkeskommunene. Dette gjelder hovedsakelig forebyggende og helsefremmende arbeid. Fylkeskommunene viser til at dette er blitt ytterligere aktualisert gjennom den nye loven om spesialisthelsetjenester som gir fore-

byggende oppgaver til annenlinjetjenesten. De fylkeskommunene som har uttalt seg om dette, mener at forebyggende og helsefremmende arbeid bør deles mellom kommunene (som har hovedrollen) og fylkeskommunene (som kan ha oppgaven som koordinator, kompetansebase og veileder for kommunene), og at fylkeslegen heller ikke på dette området bør være et utøvende organ. Sosial- og helsedepartementet deler ikke fylkeskommunenes vurdering av dagens oppgavefordeling. I innspill fra departementet til utvalget, gis det uttrykk for at man ikke kan se at fylkeslegen har ansvar for utøvende oppgaver innen helsefremmende og forebyggende arbeid som i lov er pålagt kommuner og/eller fylkeskommuner.

Et annet område hvor det er gitt uttrykk for at det bør gjøres endring i oppgave- og ansvarsfordelingen mellom fylkeslegene og kommunene gjelder innstilling av søkere til legestillinger i kommunehelsetjenesten. I henhold til forskrift av 27. november 1987 fra Sosialdepartementet om ansettelse av og inngåelse av avtale om driftstilskudd med lege i kommunehelsetjenesten har fylkeslegene innstillingsmyndighet. Det argumenteres for at denne forskriften er lite hensiktsmessig og at kommunene selv må kunne ha innstillingsmyndighet i disse sakene.

Utvalgets vurdering

Innenfor de rammer som er gitt fra sentralt hold fungerer samarbeidet mellom fylkeslegen og henholdsvis kommunene og fylkeskommunene godt. Ut fra de innspill utvalget har mottatt mener imidlertid utvalget likevel at det er behov for å vurdere dagens oppgave- og ansvarsfordeling nærmere.

Ett viktig argument for å legge ansvaret for primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten til kommunene og det regionale folkevalgte nivå er å legge til rette for en tilpasning av tjenestetilbudet som er i tråd med innbyggernes ønsker og den enkelte kommunes og regions behov, jf. retningslinje 2 for oppgavefordeling. I dag er imidlertid helsesektoren meget sterkt styrt gjennom sentrale lover, forskrifter, rundskriv og handlingsplaner, i tillegg til økonomiske virkemidler, bl.a. innsatsstyrt finansiering for fylkeskommunenes del. Dette gir den enkelte kommune og fylkeskommune liten handlefrihet for lokale og regionale tilpasninger, og kan ha uheldige konsekvenser for kostnadseffektiviteten i sektoren. Utvalget mener at den statlige styringen av sektoren er sterkere enn det målet om et likeverdig helsetjenestetilbud for alle innbyggere uavhengig av bosted burde tilsi, og at den sterke statlige styring svekker begrunnelsen for at kommunene og det regionale folkevalgte nivå skal være ansvarlig for helsetjenester. Utvalget mener at kommunene og regionene må få større handlefrihet til å utforme sin helsepolitikk innenfor nasjonale rammer. Selv om utvalget er kjent med at det nylig er foretatt en omfattende gjennomgang av lov- og regelverk innenfor helsesektoren, mener utvalget det bør foretas en ny gjennomgang, hvor forutsetningen er at statens styring skal begrenses og kommunene og det regionale folkevalgte nivået skal gis flere handlingsalternativer innenfor nasjonalt fastsatte rammer.

Gjennom de statlige handlingsplanene som er kommet de senere årene er fylkeslegene i økende grad blitt tillagt oppgaver som naturlig hører hjemme hos forvaltningsnivåene som er ansvarlige for tjenesteproduksjonen. Etter utvalgets vurdering kan dette ha bidratt til å utydeliggjøre fylkeslegens rolle som kontroll- og tilsynsorgan, noe utvalget ser som uheldig. Utvalget mener

fylkeslegens rolle må konsentreres om å være et klage-, kontroll- og tilsynsorgan og et organ hvor kommunesektoren kan få veiledning i forhold til lov- og regelverk og informasjon om nasjonale målsettinger.

Når det gjelder vurderinger av tilsyn- og klageordninger henvises det til kapittel 7 hvor disse problemstillingene drøftes generelt.

9.7.4 Forholdet fylkesmann og kommunesektor på sosialområdet

Statskonsult har på oppdrag av utvalget gjennomført et prosjekt om samhandling og virkemiddelbruk i forholdet regional statsforvaltning og kommunesektoren (Rapport 1999:21).

I rapporten heter det at til tross for at fylkesmannen på sosialsektoren bruker store ressurser på klagesaker og tilsyn, så er det stor samstemmighet mellom fylkesmannen og kommunene med hensyn til vurdering av fylkesmannens rolle på sosialområdet. Alle mener fylkesmannen først og fremst fremstår som veileder overfor kommunene, og at denne rollen er blitt tydeligere de siste årene. Tendensen i samhandlingen oppleves å være at det legges mindre vekt på kontroll og myndighetsutøvelse og mer vekt på veiledning.

Hovedinntrykket ut fra Statskonsults rapport og de synspunkter utvalget har mottatt om forholdet mellom fylkesmannens sosial- og familieavdeling og kommunesektoren, er at ansvars- og oppgavefordelingen fungerer godt innenfor de rammebetingelser som er gitt fra sentralt hold. Som for helseområdet innebærer imidlertid ikke det at kommunene og fylkeskommunene er fornøyd med det rammeverket som er lagt for statens, herunder fylkesmannens samhandling med og styring av kommunesektoren. Som for helsesektoren gir kommuner og fylkeskommuner sterke signaler om at statlige handlingsplaner, lover, forskrifter og annet regelverk begrenser handlingsmulighetene og binder administrative ressurser i uønsket grad.

Også innenfor sosialområdet problematiseres det at staten gjennom behandling av klagesaker og gjennomføring av tilsyn kan fatte vedtak som innebærer kommunale eller fylkeskommunale utgifter. Denne problemstillingen er som nevnt behandlet i kapittel 7.

Utvalgets vurdering

Innenfor de rammer som er gitt fra sentralt hold fungerer samarbeidet mellom fylkeslegen og kommunesektoren godt. Også sosialsektoren er imidlertid sterkt styrt gjennom sentrale lover, forskrifter, rundskriv og handlingsplaner, i tillegg til økonomiske virkemidler. Utvalget mener som for helseområdet, at den statlige styringen av sektoren er sterkere enn det målet om et likeverdig tjenestetilbud burde tilsi. Utvalget mener at kommunene og fylkeskommunene må få større handlefrihet til å utforme sin sosialpolitikk innenfor nasjonale rammer. Utvalget vil be om at det foretas en gjennomgang av sosialsektoren hvor forutsetningen er at statens styring skal begrenses, og kommunene og det regionale folkevalgte nivået gis flere handlingsalternativer innenfor nasjonalt fastsatte rammer.

Utvalget mener fylkesmannen må konsentreres om å være et klage-, kontroll- og tilsynsorgan, og et organ hvor kommunesektoren kan få veiledning i forhold til lov- og regelverk og informasjon om nasjonale målsettinger.

Når det gjelder vurderinger av tilsyn- og klageordninger henvises det til kapittel 7 hvor disse problemstillingene drøftes generelt.

9.7.5 Forholdet fylkeslege og fylkesmann på sosialområdet

Fylkeslegen har flere berøringsflater med fylkesmannen innenfor Sosial- og helsedepartementets fagfelt. Det henger bl.a. sammen med at pleie- og omsorgstjenestene reguleres av to lovverk, kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven, som henholdsvis fylkeslegen og fylkesmannen er ansvarlig for å føre tilsyn og behandle klager etter. Videre følger det av fylkesmannens ansvar for å samordne den statlige virksomheten i fylket, og fylkeslegens ansvar for å gi råd, innenfor fylkeslegens ansvarsområdet til fylkesmannen og fylkets øvrige statlige myndigheter.

Mer konkret forutsatte Sosial- og helsedepartementet i tildelingsbrevet til Statens helsetilsyn for 1999 (datert 29. januar 1999) at det er et samarbeid mellom fylkesmannen og fylkeslegen på følgende områder:

- oppfølging av handlingsplan for eldreomsorgen
- oppfølging av opptrappingsplanen for psykisk helse
- oppfølging av handlingsplan for helse- og sosialpersonell
- styrings- og informasjonssystemet for helse- og sosialtjenesten i kommunene
- aksjonsprogrammet for barn og helse
- koordinering av tilsynsarbeidet herunder samarbeid om den praktiske gjennomføringen av tilsynsbesøk på alders- og sykehjem
- KOSTRA
- oppfølging av nasjonal handlingsplan for miljø og helse.

Departementet viste spesielt til at det i forbindelse med handlingsplanen for eldreomsorgen er etablert et samarbeid mellom de to instansene, der fylkesmannen fra og med 1999 har et overordnet teknisk ansvar for tilskuddsforvaltningen, mens fylkeslegen og fylkesmannen har et sidestilt ansvar i forhold til den faglige veiledningen av kommunene. Etter departementets vurdering vil samarbeidsmodellen også kunne anvendes i forhold til andre store satsinger, som handlingsplanen for helse- og sosialpersonell og opptrappingsplan for psykisk helse.

Utvalget har fått inn synspunkter på forholdet mellom fylkesmannen og fylkeslegen fra kommunesektoren og fra regional og sentral stat.

Hovedinntrykket er at samarbeidet mellom fylkeslegene og fylkesmennene fungerer godt, og at det er få gråsoner i oppgave- og ansvarsdelingen mellom de to organene.

Fra flere hold problematiseres det imidlertid at pleie- og omsorgstjenesten reguleres av to lovverk, og at det er to forskjellige statlige instanser som har ansvaret for å føre tilsyn og behandle klager. Dette kan skape problemer når det gjelder ivaretagelse av helhet og fleksibilitet i tjenestene. I de fleste kommuner er for eksempel hjemmesykepleie og hjemmehjelp organisasjonsmessig integrert, mens tjenestene er regulert i henholdsvis kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven. I en del kommuner er det fortsatt enkelte kombinerte alders- og sykehjem, der aldershjemsavdelingene er regulert i sosialtjenesteloven og sykehjemsavdelingene i kommunehelsetjenesteloven, selv om beboerne tilnærmet er like pleie- og omsorgstrengende i de to avdelingene. Fra både kommunene og fylkeskommunene blir det gitt uttrykk for at det hadde vært ønskelig med en bedre samordning fra statlig side på dette

området, og at en organisatorisk endring innenfor regional stat bør vurderes. Kommunesektoren viser til at dagens system er fragmentert og vanskelig for brukerne å få oversikt over. Eksempelvis behandler fylkesmannen klager på hjemmehjelp, mens fylkeslegen behandler klager på hjemmesykepleie. En hjelpetrengende får ofte tilbud om så vel hjemmehjelp som hjemmesykepleie. I en eventuell klagesak som omfatter begge tjenestene må vedkommende forholde seg til to ulike statlige representanter. Også fylkesmennene påpeker at dagens organisering når det gjelder tilsyn og klagebehandling i pleie- og omsorgssektoren er lite brukervennlig. Fylkesmennene viser videre til at fylkesmennenes og fylkeslegenes tilsyn til dels skjer etter ulik metodikk, og uttrykker forståelse for kommunenes krav om samordnet og enhetlig behandling. Fylkeslegene gir også uttrykk for at det kan være ønskelig med en bedre samordning av fylkeslegenes og fylkesmennenes arbeid innenfor pleie- og omsorgssektoren.

Innenfor flere av de særskilte satsingsområdene til Sosial- og helsedepartementet de siste årene er både fylkesmennene og fylkeslegene tillagt ansvar for å ivareta den regionale gjennomføringen, jf. tildelingsbrev til Statens helsetilsyn. Den regionale gjennomføringen innebærer derfor ofte at det er behov for å avklare spørsmål vedrørende samarbeid og oppgavefordeling. Selv om man finner frem til egnede løsninger regionalt gis det uttrykk for at det hadde vært ønskelig at departementet var tydeligere på hvordan ansvarsfordelingen mellom de to statsetatene er tenkt å være. Uklarheten fra sentralt hold kan også gjøre det vanskeligere for fylkeskommunene og kommunene å få oversikt over hvilket organ som har ansvaret.

Fylkeslegene og fylkesmennene har altså ansvaret for relativt mange tilstøtende oppgaver, og både fylkeslegene og fylkesmennene ser behov for å sikre en bedre samordning av de to etatene. I St.meld. nr. 35 (1991-92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk* og St.meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunene* gikk man av hensyn til å få en best mulig samordning av statlige styringsoppgaver overfor kommunene inn for at disse enhetene som hovedprinsipp organisatorisk knyttes til fylkesmannen. Fylkeslegene har imidlertid overfor utvalget gitt uttrykk for at de ikke ser det som ønskelig at hensynet til bedre samordning ivaretas gjennom å foreta organisatoriske endringer. De frykter at en slik organisatorisk endring vil kunne gå på bekostning av den faglige kvaliteten på deres arbeid. Etter deres vurdering bør derfor samordningen sikres gjennom samarbeid. Fylkesmennene har derimot gitt uttrykk for at det vil være en fordel for både kommunene og innbyggerne, bl.a. på det rettssikkerhetsmessige området, om hovedprinsippet som er trukket opp i de to nevnte stortingsmeldingene blir fulgt for organiseringen av helsesektoren.

Utvalgets vurdering

Tildelingsbrevet fra departementet til Statens helsetilsyn for 1999 viser at det er mange berøringspunkter mellom fylkesmannen og fylkeslegen på helse- og sosialområdet. De statlige handlingsplanene på sektoren har økt omfanget av felles oppgaver i løpet av de siste årene.

I all hovedsak viser innspillene utvalget har mottatt at samarbeidet mellom de to instansene fungerer godt. Selv om samarbeidet fungerer godt tyder imidlertid kommunenes tilbakemeldinger på at de opplever at dagens statlige

organiseringen hemmer fleksibiliteten, helhetstenkingen og brukervennligheten, både i forhold til kommunene og i forhold til den enkelte innbygger.

Etter flertallets (alle utenom Leschbrandt) mening bør man for å få en best mulig samordning av statlige styringsoppgaver overfor kommuneforvaltningen følge hovedprinsippet som er trukket opp i både St.meld. nr. 23 (1991-92) og St.meld. nr. 35 (1992-93), og knytte fylkeslegen til fylkesmannen i fremtiden. Dette vil også være i tråd med utvalgets retningslinje 5 og 6 for oppgavefordeling om at oppgaver som naturlig henger sammen med andre oppgaver, og oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne bør legges til samme forvaltningsorgan. Flertallet mener at det over tid må være samordningsgevinster å hente ut av en slik organisering, selv om samordningsforsøkene på begynnelsen av 1990-tallet ikke viste seg å ha de tilsiktede virkningene. Forholdet mellom de regionale statsetatene er også drøftet i kapittel 7.

Medlemmet Leschbrandt kan ikke se at det er synliggjort gevinster ved å samordne fylkeslegene med fylkesmennene. Så lenge det ikke er synliggjort slike samordningsgevinster, vil Leschbrandt gå i mot en slik samordning.

9.7.6 Enkeltområdet på helse- og sosialsektoren

9.7.6.1 Hjelpemiddelformidling

Kommunene har som en del av basisansvaret for medisinsk habilitering og rehabilitering, ansvaret for formidling av hjelpemidler. Hjelpemiddel i forbindelse med varige behov skal skaffes gjennom de statlige hjelpemiddelsenralene og finansieres av folketrygden. Kommunene har ansvaret for hjelpemidler til kortvarige behov. Unntaket er dersom hjelpemidlene må tilpasses individuelt, da finansieres de av folketrygden. Kommuner og fylkeskommuner har finansieringsansvaret for hjelpemidler til personer i institusjon. Også i disse tilfellene finansieres imidlertid hjelpemidlene av folketrygden dersom de må tilpasses individuelt. Institusjonene må dekke eventuelle egenandeler.

Som det fremgår av beskrivelsen ovenfor er hjelpemiddelområdet preget av oppsplittet ansvar og finansiering. Noe av oppsplittingen ble redusert ved overføringen av ansvaret for hjelpemiddelsenralene fra fylkeskommunene til staten i 1994. Likevel oppleves området fortsatt som problematisk av mange. Utvalget har mottatt innspill på at følgende sider ved dagens organisering er problematisk:

- *Ansvar for behandlingshjelpemidler:* Behandlingshjelpemidler er primært hjelpemidler som brukes for å bedre en medisinsk tilstand. Behandlingshjelpemidler finansieres dels av folketrygden og dels av fylkeskommunen.
- *Ansvar for hjelpemiddel til korttidsbruk:* Kommunene mener at et stadig større finansieringsansvar skyves over på dem. Stortinget vedtok ved behandlingen av St.meld. nr. 21 (1998-99) *Ansvar og meistring. Mot ein heilskapleg rehabiliteringspolitikk* å be regjeringen legge frem et forslag om en ordning med statlig finansiering av utleie av hjelpemidler til kommunene fra hjelpemiddelsenralene, dekket gjennom Rikstrygdeverket.
- *Ansvar for hjelpemidler i ulike botilbud:* Hjelpemidler som dekkes av

trygden utenfor institusjon, må dekkes av kommunen i institusjon. Det er en fare for at manglende kostnadsnøytralitet for kommunen mellom alternative botilbud kan hindre en fleksibel og effektiv arbeidsdeling mellom hjemmebehandling og behandling i sykehjem.

- *Brudd på det finansielle ansvarsprinsippet:* I de fleste tilfeller utløses formidling av hjelpemidler av 1.linjetjenesten i kommunene. Her oppdages og defineres behov, og det fremmes søknad til trygdeetaten om hjelpemiddel. 1. linjen har også ansvaret for å følge opp brukeren etter at hjelpemiddelet er anskaffet. Kommunehelsetjenesten er altså sterkt medvirkende til å utløse midler til en tjeneste som finansieres av et annet forvaltningsnivå, samtidig som den ikke har incitamentet til kostnadseffektiv hjelpemiddelformidling. Tvert i mot vil kommunehelsetjenesten i mange tilfeller være tjent med å skyve utgifter over på trygdebudsjettet, for på den måten å spare egne budsjetter.

Kommunene har ulike forutsetninger for å ivareta oppgaver innen hjelpemiddelformidling. Kommunestørrelse, avstander, ressurser og befolkningens alderssammensetning varierer. Tilgang på personell og nærhet til spesialisthelsetjenesten likeså. Lokalapparatet i kommunene har ikke kapasitet til å utvikle kunnskaper om hjelpemidler og mulige løsninger på alle områder. For hjelpemiddelsentralene er det en stor utfordring å legge til rette for en samhandling med kommunene som tar hensyn til ulikhetene.

Gitt at kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for henholdsvis primær- og spesialisthelsetjenesten er det vanskelig å tenke seg en modell som ikke innebærer at de to forvaltningsnivåene har en sentral plass i å formidle hjelpemidler. En gjennomføring av det finansielle ansvarsprinsipp på hjelpeformidlingsområdet, jf. retningslinje 7 for oppgavefordeling, kan derfor tilsi at kommunesektoren tillegges ansvaret for formidlingssystemet, hjelpemidlene og finansieringen. Som nevnt har imidlertid kommunene svært ulike forutsetninger for å kunne ivareta disse oppgavene, og utgiftene vil kunne variere betydelig mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Både kommuner og fylkeskommuner vil kunne få problemer med å dekke utgiftene til svært kostnadskrevede brukere innenfor egne budsjetter. Rettighetsaspektet ved hjelpemiddelformidling ble sterkt fokusert ved overføring av ansvaret for hjelpemiddelsentralene til staten i 1994, og spørsmålet om den enkeltes rett til hjelpemidler ved en eventuell overføring av finansieringsansvaret fra staten til kommunesektoren vil måtte avklares nærmere. Fordi utvalget har sett det som lite aktuelt at stønadsordningen for hjelpemidler, som i dag gir den enkelte en rett til stønad, skal tas ut av folketrygden, har utvalget ikke vurdert alternative modeller.

Problemet med manglende økonomiske incitamentet for kommunene til kostnadseffektiv hjelpemiddelformidling vil kunne øke, dersom alle hjelpemidler finansieres gjennom folketrygden. Samtidig vil et samlet statlig finansieringsansvar kunne gjøre det enklere for forvaltningen og ikke minst brukerne å få oversikt over hvem som har hovedansvaret for hjelpemidler. Stortingets vedtak om å be regjeringen vurdere en ordning med statlig finansiering av utleie av hjelpemidler til kommunene er nå til oppfølging i departementet.

Når det gjelder problemstillingen knyttet til ulikt finansieringsansvar for forskjellige botilbud, drøftet Jensenutvalget i NOU 1997:17 *Finansiering og brukerbetaling for pleie- og omsorgstjenester* ulike modeller for finansiering og brukerbetaling for helsetjenester i institusjon, herunder ulike varianter for folketrygdfinansiering. Utvalget anså en modell hvor det blir innført samme betalingsordninger i institusjon som i egne hjem som lite hensiktsmessig og tung å administrere, samt at den kan virke kostnadsdrivende for folketrygden. Utvalget foreslo ikke endringer i forvaltningsnivåenes finansieringsansvar for helsetjenester i pleie- og omsorgstjenesten. Spørsmålet om finansiering av medisinsk behandling i sykehjem er også vurdert i rapporten *Sykehjemmenes rolle og funksjoner i fremtidens pleie- og omsorgstjenester – analyse av alders- og sykehjemsfunksjoner* fra Sosial- og helsedepartementet (1999). Utvalget er videre kjent med at departementet etter initiativ fra Kommunenes Sentralforbund høsten 1999 nedsatte en arbeidsgruppe som skal kartlegge problemene knyttet til uklare ansvarslinjer for behandlingshjelpemidler. I NOU 1999:2 *Livshjelp* ble det foreslått at alle behandlingshjelpemidler med nødvendig utstyr skal dekkes av folketrygden.

Utvalgets vurdering

Utvalget legger til grunn at den rettighetsbaserte stønadsordningen for hjelpemidler i folketrygden skal videreføres. Gitt denne forutsetningen, er det etter utvalgets vurdering vanskelig å se at oppgavefordelingen kan endres på en måte som innebærer at man unngår å bryte retningslinje 7 for oppgavefordeling om at det forvaltningsnivå som utløser utgiftene også skal ha betalingsansvaret. Kommunene og det regionale folkevalgte nivået vil som ansvarlige for henholdsvis primær- og spesialisthelsetjeneste måtte ha en sentral plass i å formidle hjelpemidler.

For brukerne kan det være vanskelig å få oversikt over hvilket forvaltningsnivå som er ansvarlig for hjelpemiddelformidling. Både av bruker- og effektivitetshensyn vil derfor utvalget understreke betydning av at ansvarsforholdene avklares så godt som mulig innenfor de rammer som dagens finansieringsordninger setter. Utvalget forutsetter at Sosial- og helsedepartementet følger opp i forhold til de problemstillinger som er omtalt ovenfor.

Utvalget vil også understreke betydning av at hjelpemiddelsentralene bidrar til å styrke den formidlingsfaglige kompetansen i kommunene, som fortsatt er svært varierende. Et økt kunnskapsnivå innen 1.linjetjenesten vil i seg selv kunne bidra til en mer kostnadseffektiv hjelpemiddelformidling.

9.7.6.2 Rehabilitering og habilitering

St.meld. nr. 21 (1998-99) *Ansvar og meistring. Mot ein heilskapleg rehabiliteringspolitikk* omhandler den generelle rehabiliteringspolitikken. Stortinget støttet i all hovedsak opp om innholdet i meldingen, jf. Innst. S. nr. 178 (1998-99).

Ved siden av kommunene som har rehabilitering som en lovfestet oppgave i medhold av kommunehelsetjenesteloven, er trygdekontorene og arbeidskontorene viktige statlige aktører på lokalt nivå. I fylkeskommunene har spesialisthelsetjenesten et ansvar for rehabilitering. I tillegg finnes det et stort antall opptreningsinstitusjoner, spesielle helseinstitusjoner og kompetansemiljø/-enheter som dels tilbyr kortvarige opphold som kan inngå i en

rehabiliteringsprosess, og/eller har som mål å tilføre både brukerne og det lokale tjenesteapparatet større kompetanse.

Hovedproblemene på rehabiliteringsområdet er i følge meldingen knyttet til for liten grad av brukermedvirkning, mangel på systematikk og helhetstenkning, lav status, ulike tilnærminger og mangelfull kompetanse, mangel på sammenhengende tiltakskjeder og –nettverk og institusjoner som ikke er samordnet med det kommunale og fylkeskommunale tilbudet.

Med utgangspunkt i et brukerperspektiv fokuserer meldingen spesielt på rehabilitering i kommunene, der de viktigste virkemidlene og arenaene for sosial deltakelse finnes. I meldingens foreslås forskjellige tiltak for å styrke den lokale rehabiliteringsvirksomheten og rehabiliteringsarbeidet i den fylkeskommunale spesialisthelsetjenesten. Sosial- og helsedepartementet gir i meldingen uttrykk for at det innenfor rehabiliteringsområdet er vanskelig å legge opp til en helt presis ansvars- og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene og etater fra sentralt nivå. Det konkrete samarbeidet vil i følge departementet måtte variere avhengig av individuelle behov og lokale forutsetninger, og vil måtte bygge på tidligere erfaringer. Hovedansvaret for å finne frem til samhandlingsmønstre som sikrer at man får sammenhengende tjenestekjeder på tvers av forvaltningsnivåene må derfor ligge hos dem som er ansvarlig for å anskaffe tjenestene.

Utvalgets vurdering

På bakgrunn av at det nylig er fremlagt en melding om rehabiliteringspolitikken som bl.a. omhandler de spørsmål som utvalget er opptatt av, har utvalget ikke foretatt nye vurderinger av oppgavefordelingen på dette feltet.

Meldingen viser at rehabiliteringsfeltet er et område som i for stor grad er preget av manglende planlegging og koordinering, uklare ansvarsforhold og for lite medvirkning fra brukerne selv. Utvalget forutsetter at Sosial- og helsedepartementet i samarbeid med andre berørte departementer viderefører arbeidet med å klargjøre og forenkle ansvars- og oppgavefordelingen. Utvalget deler departementets vurdering av at det på et så sammensatt område er vanskelig å legge opp til en helt presis ansvars- og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene fra sentralt nivå. Det konkrete samarbeidet vil måtte variere avhengig av individuelle behov og lokale forutsetninger, og hovedansvaret for å finne frem til samhandlingsmønstre som sikrer sammenhengende tjenestekjeder, må ligge hos kommunene og det regionale folkevalgte nivået.

9.7.6.3 Rusmiddelomsorgen

I henhold til lov om sosiale tjenester har sosialtjenesten i kommunene ansvar for å hjelpe den enkelte til å komme bort fra sitt misbruk av rusmidler. Sosialtjenesten skal sørge for egnet behandlingsopplegg når det er behov for dette. Dersom hjelpetiltak lokalt ikke er tilstrekkelig skal innleggelse i institusjon vurderes. Ut fra sosialtjenesteloven er det fylkeskommunene som har ansvar for døgntiltak som tilbyr behandling til rusmiddelmissbrukere. I dette ansvaret ligger det imidlertid ikke en rettighet for kommunen til at fylkeskommunen skal fremskaffe institusjonsplass for en konkret klient. Kommunene har ansvar for at det finnes heldøgns bo- og omsorgstilbud.

Døgntiltak for rusmiddelmissbrukere som er regulert av lov om sosiale tjenester § 7-1, er finansiert av fylkeskommunen. Fylkeskommunen har med hjemmel i § 11-4 rett til å kreve refusjon fra kommunen for opphold i slike institusjoner. Den kommune som har søkt om inntak for en person i institusjon, skal yte delvis refusjon av oppholdsutgifter til fylkeskommunen etter satser fastsatt i forskrifter.

Utvalget har mottatt synspunkter fra kommuner og fylkeskommuner om at det er samordningsproblemer mellom de to forvaltningsnivåene innenfor rusomsorgen. Et problem skyldes at det i praksis ikke er lett å klassifisere et døgntiltak etter hvorvidt det er et behandlingstiltak eller et bo- og omsorgstiltak. Det skaper gråsoner i ansvarsforholdene. Videre kan dagens finansieringsordninger bidra til at de to forvaltningsnivåene har ulike økonomiske incitament for valg av hjelpetiltak. I KOU 1-98 (Sundsbo-utvalget) bes det om at det blir vurdert nærmere om det er hensiktsmessig å overføre mer ansvar fra fylkeskommunene til kommunene innenfor rusmiddelvern.

Sosial- og helsedepartementet nedsatte i desember 1998 en arbeidsgruppe for å gjennomgå hjelpe- og behandlingstilbudet til rusmiddelmissbrukere (Nesvåg-gruppen). I tillegg til å vurdere kapasitet og kvalitet i døgnbehandlingstilbudet, hadde arbeidsgruppen i mandat å vurdere behovet for eventuelle endringer i ansvars- og finansieringssystemet. Gruppen skulle også se på samarbeidsforholdene mellom den kommunale sosialtjenesten og døgninstitusjonene. Arbeidsgruppen avsluttet sitt arbeid 15. juni 1999.

Arbeidsgruppens gjennomgang viser at det kan være behov for å klargjøre og/eller justere ansvarsfordelingen innen rusomsorgen på noen områder. Arbeidsgruppen fremmet imidlertid ikke forslag som medfører større endringer i ansvars- og finansieringssystemet. På noen områder, for eksempel innenfor avrusing/akutt plasser var arbeidsgruppen av den oppfatning at det kommunale tiltaksapparatet bør dekke mer av behovet enn hva tilfellet er i dag. Arbeidsgruppen anså det imidlertid ikke som aktuelt at hele ansvaret for rusomsorgen overføres til kommunene. Tvert i mot var arbeidsgruppens vurdering at også de fleste fylkeskommunene er for små til at en kan forvente at det etableres egne døgntilbud til rusmiddelmissbrukere med spesifikke problemer. Etter arbeidsgruppens vurdering bør fylkeskommunene innenfor de fem etablerte helseregionene samarbeide om etablering av tiltak for rusmiddelmissbrukere, slik at man sikrer et bredere og mer differensiert døgntilbud enn hva den enkelte fylkeskommune ser seg i stand til på egen hånd.

Mer konkret kom gruppen med følgende anbefalinger som berører ansvars- og oppgavefordelingen innenfor rusomsorgen:

- Det foreslås at den enkelte skal ha rett til å få vurdert sitt hjelpebehov og få rett til de tiltak som sosialtjenesten finner nødvendig. Arbeidsgruppen anbefaler at fylkeskommunene pålegges en plikt til å bistå den kommunale sosialtjenesten i slike vurderinger.
- Det anbefales at det utarbeides individuelle tiltaksplaner. Der flere tiltak er involvert, foreslår arbeidsgruppen at det som en del av en tiltaksplan og når det vurderes som formålstjenlig, etableres samarbeidsgrupper med utgangspunkt i den enkelte klient. Videre foreslås det at det i saker med en viss problemtyngde utnevnes en koordinator.
- Arbeidsgruppen er av den oppfatning at fylkeskommunens plikt til å

- undersøke og ta hensyn til kommunenes behov for spesialkompetanse og institusjonsplasser må stadfestes ytterligere.
- Arbeidsgruppen foreslår at alle søknader om institusjonsplass samordnes gjennom en instans på fylkeskommunalt nivå.
 - Arbeidsgruppen er av den oppfatning at det kommunale tiltaksapparatet bør dekke mer av behovet for avrusings- og akutttiltak enn hva som ofte er tilfellet i dag.
 - Arbeidsgruppen tar til orde for at det i kommunene etableres omsorgstiltak for rusmiddelmissbrukere som er spesielt nedkjørte.
 - Polikliniske behandlingstiltak for rusmiddelmissbrukere utgjør en vesentlig del av den fylkeskommunale spesialisttjenesten rettet mot rusmiddelmissbrukere. Ved å bruke polikliniske tjenester tilknyttet psykiatrien, kan fylkeskommunen kreve trygderefusjoner fra Rikstrygdeverket, noe som ikke er tilfelle ved bruk av polikliniske behandlingstiltak knyttet til sosialtjenesteloven. Arbeidsgruppen uttrykker bekymring for at dette kan føre til at økonomiske vurderinger blir tillagt større vekt enn faglige i valg av polikliniske behandlingstiltak. Arbeidsgruppen foreslår derfor at det gis samme rett til trygderefusjon ved bruk av polikliniske behandlingstiltak uavhengig av lovhjemmel.
 - Arbeidsgruppen anbefaler at det gis nærmere retningslinjer for hvor lenge et akutt-/avrusningsopphold, som det ikke kan kreves kommunal delbetaling for, kan vare. Arbeidsgruppen stiller spørsmål ved hvorvidt det er hensiktsmessig at fylkeskommunen kan kreve kommunal delbetaling ved institusjonsopphold som tar sikte på utredning av behandlingsbehov. Utover dette fremmer ikke arbeidsgruppen forslag til endringer i betalingsordningen mellom kommunen og fylkeskommunen.

Utvalgets vurdering

Ut fra de vurderinger som arbeidsgruppen (Nesvåg-gruppen) har gjort om at den enkelte fylkeskommune er for liten til å kunne etablere egne døgntilbud til rusmiddelmissbrukere med spesifikke problemer, anser utvalget det som lite aktuelt å overføre hele ansvaret for rusomsorg til kommunene. Utvalget anser det heller ikke som aktuelt at kommunene skal fratras det ansvaret de har innenfor rusomsorgen siden dette er en tjeneste hvor nærhet til brukerne er svært viktig, og ansvaret for tjenesten derfor bør legges til laveste effektive nivå, jf. retningslinje nr. 1 for oppgavefordeling.

Utvalget mener at kommunene fortsatt bør ha det gjennomgående og kontinuerlige ansvaret for rusmiddelmissbrukere, og støtter Nesvåg-gruppens forslag om større kommunalt ansvar på noen områder innenfor rusomsorgen, jf. forslagene i rapporten fra Nesvåg-gruppen. Utvalget vil imidlertid understreke at det også er viktig at det regionale folkevalgte nivået, som 2. linjetjeneste, tar ansvar. Det er derfor av stor betydning at samarbeidsforholdene mellom de ulike nivåene er avklart. Utvalget forutsetter at ansvarsforholdene klargjøres ytterligere gjennom den oppfølgingen som skal skje av Nesvåg-gruppens arbeid. I tråd med arbeidsgruppens anbefaling mener utvalget ut fra effektivitetshensyn at den kommunale delbetalingen bør opprettholdes som hovedprinsipp. Etter utvalgets vurdering er det ønskelig at kommunene i størst mulig grad legger de reelle kostnadene ved de forskjellige hjelpetiltak-

ene til grunn for sine vurderinger. Det kan tilsi en høy kommunal finansieringssandel for fylkeskommunale tiltak.

9.7.6.4 Pasientombud

Lov om pasientrettigheter vil, når den trer i kraft, gi fylkeskommunene ansvar for å ha pasientombud. Pasientombudets arbeidsområde skal omfatte offentlige spesialisthelsetjenester. Ombudet skal utføre sin virksomhet selvstendig og uavhengig. Pasientombudets oppgaver vil bl.a. omfatte generell rådgivning, veiledning og informasjon, hjelp til å fremme klager og oppfølging av disse, meglings og formidlingskontakt mellom pasienter og behandling. Dagens pasientombudsordninger er ikke hjemlet i lov eller forskrift gitt av statlige myndigheter. De pasientombudene som hittil er opprettet, er resultat av forvaltningsvedtak truffet av den enkelte fylkeskommune eller av sykehusstyret.

Utvalget har mottatt enkelte synspunkter på at det lovfestede ansvaret for pasientombudsordningen burde vært lagt til staten, ut fra prinsippet om at staten bør ha ansvar for oppgaver som ikke skal la seg påvirke av lokale oppfatninger og lokale forhold.

Spørsmålet om hvilket forvaltningsnivå som bør tillegges ansvaret for pasientombudsordningen ble drøftet i Ot.prp. nr. 12 (1998-99) *Lov om pasientrettigheter*. I proposisjonen vises det til at en del av høringsinstansene til utkastet til pasientrettighetslov mente det vil være en fordel om staten var ansvarlig instans for ombudsordningen, for å sikre større enhetlig opplegg og praksis samt nødvendig uavhengighet til fylkeskommunen. En statlig tilknytning kan også gjøre det lettere på et senere tidspunkt å utvide ordningen til å omfatte alle deler av helsetjenesten, og ikke bare offentlige spesialisthelsetjenester. Andre interesseombudsordninger er statlig, for eksempel Barneombudet og Likestillingsombudet. Disse ordningene er imidlertid landsdekkende, i motsetning til pasientombudene som Stortinget i sitt vedtak nr. XXXII i Innst. S. nr. 165 (1994-95) har bestemt skal finnes i alle fylker.

Regjeringen mente etter en samlet vurdering at fylkeskommunene bør ha ansvaret for pasientombudene. Det ble vist til at erfaringer tyder på at de eksisterende pasientombudene har klart å ha en uavhengig rolle, til tross for at de har vært organisert, finansiert og administrert av fylkeskommunene. Videre ble det vist til at fylkeskommunal tilknytning vil gi en direkte kobling til de myndigheter som har det forvaltningsmessige ansvaret for denne delene av helsetjenesten. Pasientombudet kan dermed lettere bidra til kvalitetssikring av sykehusene bl.a. gjennom erfaringstilbakeføring. Det ble også påpekt at dersom pasientombudene administrativt knyttes til fylkeskommunen, kan de lettere tilpasses lokale forhold. Fra regjeringens side ble det også sett som et tungtveiende argument mot at pasientombudene tilknyttes et regionalt statlig organ (fylkesmannen eller fylkeslegen), at det lett kan føre til sammenblanding og identifisering med de ordinære klage- og tilsynsorganene.

Utvalgets vurdering

Målet med pasientombudene er å sette brukerne og deres behov i sentrum. En hovedvirksomhet for pasientombudene er å skape kontakt mellom pasient og helsetjenesten og være talerør for pasienter som kan ha vansker med å ivareta egne interesser. Undersøkelser av eksisterende pasientombudsord-

ninger viser at mange saker innen helsevesenet kan løses gjennom kommunikasjon uten at formelle klageinstanser trekkes inn. Slik sett fungerer pasientombudene som et godt supplement til formelle klagesystemer, og er et tilbud for større pasientgrupper. Dagens pasientombud har også vist seg å ha den nødvendige uavhengighet i forhold til fylkeskommunen som ansvarlig for spesialisthelsetjenestene.

Flertallet (alle utenom Leschbrandt) mener erfaringene med eksisterende pasientombud har vist at det er ønskelig å ha et slikt tilbud i regi av det regionale folkevalgte nivået, og at pasientombudene er et verdifullt supplement til den formelle klageadgangen hos fylkeslegen.

Etter flertallets vurdering bør det imidlertid vurderes om navnet på tilbudet bør endres. Dagens bruk av begrepet ombud kan gi for sterke assosiasjoner til de landsdekkende, statlige interesseombudsordningen.

Medlemmet Leschbrandt mener pasientombudene bør være statlige.

9.7.6.5 Syketransport og skyss av behandlingspersonell

Utgifter til transport av pasient og eventuell nødvendig ledsager til eller fra medisinsk behandling når transporten ikke må foregå med ambulanse, dekkes etter folketrygdloven. Tilsvarende dekkes reiseutgifter for behandlingspersonell med hjemmel i folketrygdloven. Det er i dag ingen instans som har et særskilt lovfestet ansvar for planlegging, etablering og drift av disse transportene.

Gjentatte ganger på 1980- og 1990-tallet er det reist spørsmål ved om dagens syketransport og skyss av behandlingspersonell er godt nok organisert. Forslag om å overføre ansvaret for disse ordningene til kommunesektoren har flere ganger vært behandlet i Stortinget, men er hver gang blitt avvist. Både fra statlig og kommunal sektor er det imidlertid overfor utvalget tatt til orde for at denne problemstillingen bør tas opp igjen.

I St.prp. nr. 1 (1998-99) for Sosial- og helsedepartementet ble det foreslått at det skulle foretas en ny gjennomgang av syketransportområdet, i tillegg til at det skulle utarbeides et opplegg for registrering og felles edb-system for alle kjørerkontorer, samt etablering av offentlige kjørekontorer i ett eller to fylker. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe, ledet av Rikstrygdeverket, til å foreta gjennomgangen. Arbeidsgruppens mandat ble etter hvert utvidet til også å omfatte skyss av behandlingspersonell. I delrapport 2 fra arbeidsgruppen, som ble avgitt i januar 2000, vurderes ansvarsoverføring til kommunesektoren. Drøftingene nedenfor bygger på denne rapporten.

Dagens plassering av stønadsområdene i folketrygden innebærer at pasient og behandler har en lovfestet rett til stønad gitt at vilkårene for utgiftsdekning er oppfylt. Trygdeetaten har som primær oppgave å være stønadsforvalter, og etaten har lang erfaring i å administrere stønadsordningen for syketransport og skyss av behandlere. Ansvarsplasseringen i trygdeetaten gir et godt grunnlag for likebehandling, et likeverdig servicenivå for publikum og gode klagemuligheter. Trygdeetaten har imidlertid små muligheter for å planlegge, koordinere eller drive syketransporttilbudet. Etaten har også små muligheter for å se til at tjenesten fungerer godt i sammenheng med det øvrige helsetjeneste- og transporttilbudet. Trygden kan først og fremst kon-

trollere at regelverket for utgiftsdekning er fulgt, og eller dekke fremsatte refusjonskrav.

Fordelene ved å overføre ansvaret for stønadsområdene til kommunesektoren ligger særlig i mulighetene for en bedre og mer kostnadseffektiv transporttjeneste. Utgiftsveksten på disse stønadsområdene var betydelig på 1990-tallet. En overføring vil bety at ansvaret for offentlig betalt transport samles i kommunesektoren, og at syketransport inngår som en del av et helhetlig helsetjenestetilbud. Kommunesektoren har virkemidlene for å tilrettelegge et best mulig transporttilbud, og kan ta hensyn til transportutgiftene mv. av helsetilbudet til befolkningen. Det er et viktig prinsipp at finansieringsansvaret bør følge utgiftsansvaret, jf. utvalgets retningslinje nr. 7 for oppgavefordeling, og helsesektoren utløser utgifter til transport for pasienter og behandlingsspersonell.

Den senere tid har det skjedd en utvikling i retning av større grad av statlig styring på helseområdet samtidig som pasienten har fått større frihet til selv å velge hvor han/hun skal behandles. Denne utviklingen kan begrense kommunesektorens styringsmuligheter, og redusere kommunesektorens muligheter for å påvirke og ha kontroll med utgiftene til syketransport hvis stønadsområdet overføres. Retten til fritt sykehusvalg er trolig av størst betydning i denne sammenheng, mens ny lov om spesialisthelsetjenesten og innføring av en fastlegeordning antakelig vil være mindre viktig.

Ved en eventuell overføring av ansvar, kan det tenkes ulike modeller for fylkeskommunal/kommunal overtakelse av stønadsområdene. Bl.a. må det tas stilling til ansvarsdelingen mellom fylkeskommune og kommune. Arbeidsgruppen anbefalte her forskjellige løsninger for syketransport og behandlingsspersonell. Arbeidsgruppen mente det ville være fordelaktig å samle ansvaret for syketransport på ett forvaltningsnivå, og at fylkeskommunen har best forutsetninger for å forvalte syketransportområdet. Denne anbefalingen er i tråd med de forslag som tidligere har vært fremmet overfor Stortinget. En overføring av ansvaret for all syketransport til fylkeskommunen bryter med prinsippet om at den instans som har utgiftsansvaret også bør ha finansieringsansvaret. Det prinsippet tilsier en delt oppgaveløsning mellom kommunene og fylkeskommunen. Et delt ansvar vil imidlertid bety en mer fragmentert ordning. Hvis alle kommuner og fylkeskommuner får ansvar for syketransport, vil man få flere løsninger og større forskjeller i tilbud. Videre er mange kommuner små, og kan mangle kompetanse, ressurser og virkemidler for å ivareta syketransportansvaret på en god måte. Arbeidsgruppen la til grunn at fylkeskommunene i all hovedsak også bør dekke utgifter til syketransport i forbindelse med transport utenfor kommunal og fylkeskommunal helsetjeneste, for eksempel reiseutgifter til statlige sykehus.

Når det gjelder behandlingsspersonell vurderte arbeidsgruppen det slik at det er mest naturlig å splitte opp ansvaret for å dekke utgifter til skyss av behandlingsspersonell i tråd med det finansielle ansvarsprinsippet. Fylkeskommunen bør få ansvaret for skyss av behandlingsspersonell innen fylkeskommunal helsetjeneste, mens kommunen bør få ansvaret for skyss av behandlingsspersonell innen kommunehelsetjenesten. Når det gjelder reise for behandlingsspersonell utenfor kommunesektorens ansvarsområde, mente arbeidsgruppen at kommunesektoren ikke bør pålegges å dekke disse utgiftene.

Arbeidsgruppen la til grunn at forslaget i Ot.prp. nr. 39 (1991-92) om at behandlerne ikke skal få dekket sine reiseutgifter med unntak av personell ved familiekontor, bør bli stående.

En annen sentral problemstilling ved en eventuell ansvarsoverføring er fylkeskommunens grad av frihet til selv å bestemme innholdet i syketransporttilbudet. Arbeidsgruppen drøftet to alternative modeller, en hvor dagens stønadsregler og pasientrettigheter i størst mulig grad beholdes, og en alternativ modell basert på større frihet for fylkeskommunen til å utforme syketransportordningen. Arbeidsgruppens vurdering var at fylkeskommunens muligheter for planlegging m.v. av syketransporttjenestene er tilnærmet de samme for de to modellene. Mulighetene for å utføre syketransport på en rasjonell og kostnadseffektiv måte er til stede uavhengig av hvilken modell som velges. En overføring som gir fylkeskommunen stor grad av frihet innenfor rammen av ordningen, vil bety at fylkeskommunen kan påvirke hvilke reiser som skal dekkes og stønadsnivået ut fra sine prioriteringer for måloppnåelse. Alternativet med sterkere statlig styring og et detaljert regelverk som gjelder likt for hele landet, vil i større grad bidra til like rettigheter for hele befolkningen.

For pasientene vil retten til reisedekning etter overføring være av sentral betydning. Hovedtyngden av syketransport gjelder reise til undersøkelse og behandling hos lege, i sykehus og liknende. Arbeidsgruppen antok at det kan legges til grunn at slike reiser vil bli dekket også med et fylkeskommunalt ansvar for syketransporten, uansett grad av statlig styring. Selv om det kan tenkes innstramminger i forhold til dagens rettigheter hvis fylkeskommunen får stor grad av frihet til å utforme stønaden til syketransport, mente arbeidsgruppen at endringene likevel vil bli av mer marginal karakter sett i forhold til stønadsordningen totalt sett.

Det har tidligere vært gjennomført prøveprosjekter med en annen ansvarsdeling enn dagens. Fra 1990 overtok 7 fylkeskommuner ansvaret for syketransport på frivillig basis. Den ordinære prøveperioden utløp i 1992, og økonomisk var prøveprosjektet samlet sett vellykket. Det var gjennomgående en lavere utgiftsvekst i prøvefylkene enn i landet for øvrig. Evalueringen ble foretatt av Transportøkonomisk institutt som understreket at prosjektet var gjennomført på en praktisk og realistisk måte i alle prøvefylkene med sikte på at forsøket skulle kunne ut i mindre ressurskrevende, bedre og varige opplegg for syketransporten. Det ble konkludert med at transporttilbudet ble opprettholdt og at pasientenes velferd ble godt ivaretatt i prøvefylkene. I en fellesuttalelse til Sosialdepartementet uttalte prøvefylkene at en overføring av ansvaret for syketransport til kommunesektoren var riktig ut fra en vurdering av forvaltningsnivåenes kompetanse, øvrige ansvarsområde og muligheter til å rasjonalisere virksomheten.

Utvalgets vurdering

I tråd med det finansielle ansvarsprinsippet, jf. utvalgets retningslinje 7 for oppgavefordeling, mener utvalget at ansvaret for syketransport og skyss av behandlingspersonell bør overføres til kommunesektoren. Etter utvalgets vurdering har tidligere forsøk vist at transporttilbudet og pasientenes velferd vil bli godt ivaretatt av det regionale folkevalgte nivået, og at en ansvarsover-

føring ikke innebærer en bekymringsfull svekkelse av den enkelte pasients rettigheter.

Utvalget deler arbeidsgruppens anbefaling om at det regionale folkevalgte nivået bør overta det samlede ansvaret for syketransport selv om det innebærer et brudd på det finansielle ansvarsprinsippet i forhold til transport til kommunehelsetjenester. Utvalget mener at en oppsplitting av ansvarsområdet på kommunene og regionene vil gi en for fragmentert oppgaveløsning på et område hvor likbehandling av pasienter er viktig.

Utvalget anbefaler at ansvaret for skyss av helsepersonell deles mellom kommunen og det regionale folkevalgte nivået.

9.7.6.6 Næringsmiddeltilsynet

Organiseringen av myndighetsutøvelse på næringsmiddelområdet er i dag oppsplittet. Det er fem hovedlover, som forvaltes av tre departementer; Sosial- og helsedepartementet, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet. På direktoratsnivå er ansvaret delt mellom to direktorater; Statens næringsmiddeltilsyn og Fiskeridirektoratet. Fiskeridirektoratet har et eget lokalapparat som forestår selve tilsynet på fiskeriområdet. På Statens næringsmiddeltilsyns ansvarsområde er alt utøvende tilsyn lagt til de enkelte kommuner. Det kommunale tilsynsansvaret er likevel delt i to søyler. En statlig ansvarsdel hvor tilsynsoppgavene er delegert fra Statens næringsmiddeltilsyn og en kommunal del hvor ansvaret følger av de respektive lover. For en nærmere beskrivelse vises det til kapittel 14.

I NOU 1996:10 *Effektiv matsikkerhet* ble det fra Næringsmiddellovutvalget foreslått endringer i det offentlige næringsmiddeltilsynet. Næringsmiddellovutvalget fremmet bl.a. følgende forslag:

- Det utarbeides en ny lov om matsikkerhet til erstatning for dagens fem næringsmiddellover.
- Ansvaret for næringsmiddelområdet samles i ett departementet; Sosial- og helsedepartementet.
- Det opprettes et nytt direktorat – Statens mattilsyn. Direktoratet vil bestå av dagens Statens næringsmiddeltilsyn, de deler av Fiskeridirektoratets kontrollverk som har ansvar for kvalitetskontroll av fisk, de kommunale næringsmiddeltilsynene og de gjenværende kommunale kjøttkontrollene.

Næringsmiddellovutvalget begrunnet sitt forslag om å statliggjøre hele næringsmiddelkontrollen på følgende måte i utredningens sammendrag:

»Store deler av tilsynsvirksomheten er allerede statliggjort som følge av forpliktelsene etter EØS-avtalen. Kommunene utfører derfor tilsynsoppgaver under statlig instruksjon. Det innebærer at mye av grunnlaget for at tilsyn utføres i kommunal regi er borte og vi foreslår at en tar konsekvensen av dette. Som nevnt utgjør kommunenes dobbeltrolle på drikkevannssiden et problem, og bør derfor opphøre. Ansvaret for kontrollen av drikkevann bør derfor også overføres til Statens mattilsyn. En statliggjøring vil gi bedre muligheter til å styre tilsynsvirksomheten på en enhetlig måte slik at det oppnås økt likebehandling av tilsynsobjektene samtidig som det vil være lettere å prioritere tilsynsvirksomhet mot områder med størst risiko. Utvalget kan ikke se at en overføring til staten vil være til skade for kommunenes ansvar på

det forebyggende helsearbeidet eller for det kommunale selvstyret. Det foreslås en lovfestet plikt for mattilsynet (det nye statlige tilsynet, red. anm.) om å bistå kommunene på områder som i dag har vært ivaretatt av de kommunale næringsmiddeltilsynene, men som ikke er en naturlig del av dette apparatet.»

Et annet moment for statliggjøring som ble trukket frem av næringsmiddelutvalget var at kommunale myndigheter med dagens organisering kan komme i et vanskelig dilemma der tilsynsoppgaven kan true viktige lokale arbeidsplasser. Det kan være en fordel at tilsynsmyndighetene har en viss avstand (ikke geografisk) til de virksomheter som skal kontrolleres siden nære forbindelse kan bidra til å svekke tilliten til kontrollorganet. Videre viste utvalget til at dagens produksjons- og omsetningsformer krever en fagkompetanse som kan bli bedre ivaretatt gjennom en sterk statlig etat enn gjennom en oppsplittet struktur på kommunalt nivå.

Høringsuttalelsene til næringsmiddelutvalgets endringsforslag var sprikende både i forhold til den foreslåtte regelverksinnretningen og organisasjonsmodellen. Som en oppfølging av NOU 1996:10 fikk Statskonsult i oppdrag av Nærings- og handelsdepartementet å utrede organisasjonsløsninger for næringsmiddeltilsynet. Statskonsults arbeid skulle bygge på NOU 1996:10 og St.meld. nr. 40 (1996-97) *Matkvalitet og forbrukertrygghet*. I sin rapport (1999:15) anbefalte Statskonsult at ansvaret for helse- og redelighetsbasert næringsmiddeltilsyn ikke legges til departementer som samtidig skal ivareta næringsinteresser på området. Statskonsult mente at ansvaret for helse og redelighet for næringsmidler, burde samles i ett departement, og at Statens næringsmiddeltilsyn burde ha ansvaret for tilsyn med helse og redelighet på hele næringsmiddelområdet. Dagens deling i statlig og kommunalt ansvar ble anbefalt avvirket. Etter Statskonsults vurdering burde staten ha tilsynsansvaret for hele næringsmiddelsektoren og tilsynet burde etter deres oppfatning også utføres av staten. Statskonsult tok det for gitt at det også fremover skal være et ytre apparat som forestår de operative tilsynsoppgavene. Statskonsult la til grunn at det ikke er aktuelt å gi kommunene mer enn det utøvende ansvar for oppgaver de i dag har fått delegert fra Statens næringsmiddeltilsyn. En ren kommunal modell for det ytre tilsynsapparatet ble derfor ikke vurdert nærmere.

Etter Statskonsults vurdering er det flere grunner som taler for at ansvaret for hele næringsmiddeltilsynet bør samorganiseres i statlig regi, ikke minst behovet for en helhetlig styring av næringsmiddeltilsynet i hele landet. Et helhetlig ansvar for området ville etter Statskonsults mening styrke både effektiviteten og rettssikkerheten i myndighetsutøvelsen. Statskonsult kunne heller ikke se at det er noe som tilsier at næringsmiddeltilsyn, eller deler av det, er mer egnet som kommunal oppgave enn for eksempel tilsyn med arbeidsmiljø eller tilsyn med helsepersonell. Det er lite spillerom for relevante lokalpolitiske tilpasninger ettersom regelverket kommunene skal føre tilsyn etter er sentralt utarbeidet og likt for hele landet. Statskonsult påpekte at den lokale kunnskapen som tilsynsorganet har om de lokale produsentene eller tilbyderstedene ikke er avhengig av om ansvaret for tilsynet er forankret kommunalt eller statlig, men av den fysiske tilstedeværelsen. Statskonsult mente videre at en fullstendig statliggjøring av det lokale apparatet vil gi mulighet for å se

behovet for næringsmiddeltilsynets dimensjonering fra et samlet, nasjonalt ståsted, og være gunstig i forhold til de personalrelaterte endringene internkontrollbasert tilsyn vil kreve.

Statskonsult viste til at flere av deres informanter mener det vil være uheldig å statliggjøre de kommunale næringsmiddeltilsyn av hensyn til andre kommunale oppgaver. Dette gjelder i hovedsak kommunenes plikter i forhold til miljørettet helsevern, jf. kapittel 4a i kommunehelsetjenesteloven. Etter Statskonsults syn ville et nødvendig samarbeid mellom næringsmiddeltilsyn og kommunene angående miljørettet helsevern kunne opprettholdes også med statlige enheter på lokalt nivå. Siden Statskonsult ikke hadde anledning til å gå grundig nok inn i de eventuelle kommunale synergieffektene mellom næringsmiddeltilsyn og miljørettet helsevern, anbefalte Statskonsult likevel at spørsmålet utredes nærmere før endelig konklusjon trekkes.

Uansett kommunal eller statlig organisering mente Statskonsult at oppgavesammensetningen for de lokale enhetene bør gjennomgås, med tanke på at de ikke bør operere både som tilsynsetat og tjenesteyter i det samme markedet.

Utvalget er kjent med at det høsten 1999 ble igangsatt et toårig prøveprosjekt med regionalisering av Statens næringsmiddeltilsyn. Hensikten er å prøve ut alternative løsninger for å imøtekomme de krav som stilles til tilsyn, koordinering og rådgivning av det kommunale næringsmiddeltilsyn. Det ene alternativet går ut på at man bygger ut kapasiteten til Statens næringsmiddeltilsyn sentralt med flere stillinger, mens det andre alternativet er å opprette regionale enheter som får til oppgave å følge opp de kommunale næringsmiddeltilsyn innenfor sine områder. Det første alternativet prøves ut i et område bestående av Rogaland og Hordaland, mens den andre modellen prøves ut i tre forskjellige områder, hvor Finnmark utgjør det første, Troms og Nordland det andre og Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag det tredje.

Utvalgets vurdering

Dagens deling av det faglige og administrative ansvaret for næringsmiddeltilsyn er problematisk på et område hvor det er lite spillerom for lokalpolitiske tilpasninger. I henhold til utvalgets retningslinje nr. 3 om at oppgaver som ikke skal la seg påvirke av lokale oppfatninger og lokale forhold i utgangspunktet bør være et statlig ansvar, tilsier det at ansvaret for næringsmiddeltilsyn i sin helhet blir et statlig ansvar. Dette vil være i tråd med forslagene i NOU 1996:10 og Statskonsults rapport.

Den lokale kunnskapen som tilsynsorganet forutsettes å ha om de lokale produsentene og tilbyderstedene for å kunne utføre et effektivt tilsyn er etter utvalgets vurdering ikke avhengig av hvilket forvaltningsnivå som har ansvaret, men av den fysiske tilstedeværelsen.

Utvalget er klar over at det er en viss bekymring for at en statliggjøring av de kommunale næringsmiddeltilsyn vil svekke samarbeidet mellom næringsmiddeltilsynet og det miljørettede helsevernet i kommunene. Utvalget mener imidlertid at et nødvendig samarbeid mellom næringsmiddeltilsyn og kommunene angående miljørettet helsevern bør kunne opprettholdes også med statlige enheter på lokalt nivå.

9.7.6.7 Drikkevannsforvaltning

I henhold til drikkevannsforskriften er godkjenningnivå og klageinstans, avhengig av den geografiske utbredelsen av vannforsyningssystemet. Der som vannforsyningssystemet ikke dekker mer enn en kommune gir kommunestyret selv godkjenning av systemet. Tilsynet med vannkvalitet ved vannverkene er delt mellom kommunen ved kommunelegen og det kommunale næringsmiddeltilsynet. For en nærmere omtale vises det til kapittel 14.

Spørsmålet om hvilken instans som bør ha ansvaret for å kontrollere vannkvaliteten ble behandlet av Næringsmiddelutvalget i NOU 1996:10 *Effektiv matsikkerhet*. Næringsmiddelutvalget uttalte at det er prinsipielt uheldig at kommunene både er leverandører av drikkevann og samtidig ansvarlig tilsynsmyndighet.

Drikkevannskvaliteten er dårlig i mange kommuner, og generelt dårligere i Norge enn i andre sammenlignbare land, og i følge Næringsmiddelutvalget er det grunn til å frykte at årsaken til dette i betydelig grad skyldes at de kommunale myndighetene sitter på begge sider av bordet. Kommunale budsjetter bør etter næringsmiddelutvalgets vurdering ikke være bestemmende for hvordan kontrollen utføres og hvilke vedtak som blir fattet som ledd i denne. For å sikre habilitet og tillit på dette svært viktige området mente utvalget at ansvaret for kontrollen bør overføres fra kommunene til staten.

Krav til drikkevann kan i dag fastsettes både i næringsmiddeloven og i kommunehelsetjenesteloven. Næringsmiddelutvalget drøftet spørsmålet om grensdragningen mellom næringsmiddel- og annen lovgivning. Utvalget mente det ikke er nødvendig å kunne hjemle krav til drikkevann i mer enn én lov. Næringsmiddelutvalget anbefalte at det bør være næringsmiddeloven som hjemler fastsetting av krav til drikkevann, og at det bør foretas endringer i forvaltningen ved at drikkevannsansvaret tillegges de organer som skal ha tilsynsansvar for næringsmidler.

Utvalgets vurdering

Utvalget mener det prinsipielt er uheldig at kommunene både er leverandør av drikkevann og samtidig ansvarlig tilsynsmyndighet. Ut fra samme argumentasjon som for næringsmiddeltilsyn støtter utvalget anbefalingene i NOU 1996:10 om at staten bør ha ansvaret for å kontrollere vannkvaliteten. Utvalget deler også Næringsmiddelutvalgets oppfatning om at ansvaret for tilsyn med drikkevann tillegges de organer som skal ha tilsynsansvaret for næringsmidler.

9.8 Opplæring og kompetanseutvikling

9.8.1 Grunnskole og videregående opplæring

Opplæringsloven angir de grunnleggende prinsipper i utdanningspolitikken, og fastsetter kommunens og fylkeskommunens plikt til å sørge for henholdsvis grunnskoleopplæring og videregående opplæring. En egen forskrift til utdanningsloven konkretiserer lovens krav på en rekke områder. Statens utdanningskontorer er delegert oppgaver i forhold til oppfølging av utdanningssektoren i fylkene. Oppgavene omfatter bl.a. tilsyn og kontroll, klagebe-

handling, rapportering, tilskuddsforvaltning, råd og veiledning. For en nærmere omtale av oppgavefordelingen vises det til kapittel 14.

Innenfor dagens organisering av forvaltningen er det få som ser behov for grunnleggende endringer i oppgavefordelingen på dette området. Enkelte kommuner og statlige utdanningskontorer gir rett nok uttrykk for at det ut fra koordineringshensyn kunne vært ønskelig om ett forvaltningsnivå hadde hatt ansvaret for både grunnskolen og videregående opplæring. Man ser imidlertid at dagens kommuneinndeling gjør en slik endring mindre aktuell.

Spørsmålet om eventuell overføring av ansvaret for videregående opplæring til et annet forvaltningsnivå vil ikke bli vurdert nærmere i dette kapitlet, men vil bli drøftet i forbindelse med modeller i kapittel 11. Gitt den ansvarsdelingen man i dag har mellom kommunene og fylkeskommunen understrekes det både fra statlig og kommunal side at kommunene og fylkeskommunen må legge stor vekt på godt samarbeid og koordinering.

Selv om man ikke ser behov for grunnleggende endringer i oppgavefordelingen, mener imidlertid Kommunenes Sentralforbund, fylkeskommuner og kommuner at det er ønskelig å vurdere statens styring av og kontroll med grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen. Fylkeskommunene gir i tillegg uttrykk for at organiseringen av den statlige utdanningsadministrasjonen bør vurderes nærmere.

Utdanningsområdet er sterkt regulert gjennom sentrale lover, læreplaner, andre forskrifter og avtaleverk. I tillegg til at deler av den statlige bevilgningen til området gis i form av øremerkede tilskudd. Både kommunene og fylkeskommunene gir uttrykk for at dette gir kommunesektoren svært lite handlingssrom til å foreta lokale og regionale tilpasninger, og reduserer etter deres vurdering mulighetene for å se utdanningspolitikken som en integrert del av en fremtidsrettet lokal og regional utvikling. Både fylkeskommuner og kommuner mener at den statlige styringen til dels går adskillig lenger enn det målet om enhetsskolen burde tilsi. Også enkelte av de statlige utdanningskontorene gir uttrykk for at dagens regelverk er for detaljert og legger for sterke bindinger på kommuner og fylkeskommuner. Ut fra de signaler utvalget har fått er det også grunn til å anta at praktiseringen av regelverket kan være forskjellig mellom de statlige utdanningskontorene og mellom statens utdanningskontorer og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Forhandlingsansvaret

Kommunesektoren viser spesielt til at det er svært problematisk at den har arbeidsgiveransvaret for undervisningspersonalet uten å ha forhandlingsansvaret for gruppen. Etter deres vurdering innebærer det at skoleeier og arbeidsgiver er fratatt muligheten til å legge opp lønnsforhandlingene slik at de kan imøtekomme lokale behov. Det oppleves også å innsnevre skoleeierens muligheter til å ta ansvar for å videreutvikle kvaliteten på selve opplæringen. Undervisningspersonalet er den eneste gruppen som ikke har et partsforhold til sin egen arbeidsgiver. Norge atskiller seg også fra de øvrige nordiske land ved å ha opprettholdt et tosporet løp, der staten sentralt forhandler frem en avtale med lærerne, samtidig som kommunesektoren sitter med finansierings- og arbeidsgiveransvaret.

Staten har hatt forhandlingsansvaret for lærerne siden 1958. Spørsmålet om overføring av forhandlingsansvaret fra staten til kommunesektoren har vært behandlet gjentatte ganger siden. Med bakgrunn i St.meld. nr. 12 (1999-2000) *...og yrke skal båten bera ... Handlingsplan for rekruttering til læreryrket* ble det høsten 1999 nedsatt et utvalg (med representanter fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, LO-stat, AF, YS-S, Akademikerne og Norsk Lærerlag), med mandat

»å utrede en ordning med mer desentraliserte forhandlinger for skoleverket innenfor det statlige tariffområdet og se nærmere på mer fleksible arbeidstidsordninger for lærere».

Utvalget anbefalte å innarbeide preliminaire årlige forhandlinger for skoleverket i hovedtariffavtalen for staten i forbindelse med hovedtariffoppgjøret per 1. mai 2000. Forslaget innebærer at fylkeskommunene og kommunene skal føre preliminaire årlige lokale forhandlinger for undervisningspersonalet og skoleledere innenfor en økonomisk ramme fastsatt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Etter utvalgets vurdering vil en ordning med preliminaire forhandlinger være i samsvar med det kommunene og fylkeskommunene lenge har etterspurt, med bl.a. åpning for lokal lønnsdannelse for undervisningspersonale og skoleledere i forbindelse med de årlige lønnsforhandlingene. Utvalget var også enig om at det bør startes forhandlinger om endringer i arbeidsavtale og avtalen om avvik fra tariffavtaler ved forsøk, med tanke på tiltak i retning av mer fleksible arbeidstidsordninger.

Kommunenes Sentralforbund var ikke medlem av det partssammensatte utvalget, og har gitt uttrykk for at man er svært skeptisk til utvalgets forslag til løsning.

I januar 2000 besluttet regjeringen Bondevik at forhandlingsansvaret for skoleverket skal beholdes innenfor det statlige tariffområdet, men at fylkeskommunene og kommunene skal føre de lokale lønnsforhandlingene med skoleverket i tråd med utvalgets forslag. Etter daværende regjeringens syn vil den nye ordningen ivareta hensynet til nasjonal helhet i forhold til skoleverket, samtidig som den gir større handlefrihet til skoleeierne. I begrunnelsen fra regjeringen het det videre at med de store utfordringer og endringer skolen og det norske samfunn står overfor, la regjeringen vekt på stabile rammevilkår for lærerne i forhold til hvilket tariffområde de skal forhandle på, samtidig som man ønsket konkrete endringer i forhold til større lokal innflytelse.

Selv om den nye ordningen vil gi noe større handlingsrom til skoleeierne, vil kommunesektoren uten medvirkning på de samlede forhandlingene, fortsatt være uten reell innvirkning på lønnsnivå og arbeidsforhold for en viktig del av sine arbeidstakere. Slik sett innebærer også den nye ordningen et klart brudd på det finansielle ansvarsprinsipp (retningslinje 7 for oppgavefordeling) om at den instans som er ansvarlig for å utløse utgifter også skal ha det økonomiske ansvaret. Det er heller ikke grunn til å anta at kommunesektoren vil oppleve at deres muligheter for å ta ansvar for å videreutvikle kvaliteten på selve opplæringen bedres som følge av den nye ordningen.

Forholdet mellom kommunesektoren og statens utdanningskontor

Ved opprettelsen av statens utdanningskontorer i 1992 oppga Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet fire hovedårsaker til at det var behov for å utvide den statlige virksomheten på regionalt nivå (jf. kapittel 17):

- Økt behov for veiledning og evaluering
- Behov for å styrke det regionale nivået for at det nasjonale nivået i størst mulig grad skal kunne beskjefte seg med overordnede spørsmål
- Økt vektlegging av det generelle statlige systemansvaret
- Behov for å koordinere offentlig utdanningsvirksomhet på tvers av utdanningsområder innen regionen

For fagopplæringen, videregående opplæring og for vesentlige deler av vokseopplæringen hadde det ikke tidligere vært noe slikt statlig ledd. Fylkeskommunene var da også meget skeptiske til opprettelsen av statens utdanningskontorer. Kontorene ble opplevd å være et unødig og forsinkende ledd mellom fylkeskommunene og departementet.

Fylkeskommunene er fortsatt kritisk til statens utdanningskontorer, og mener det må stilles spørsmål ved hvorvidt det er behov for et kontor i hvert fylke. Også kommunene mener det er behov for å gjennomgå oppgavene til den statlige etaten, men kritikken er ikke like sterk fra kommunenes side.

Både kommunene og fylkeskommunene gir uttrykk for at statens krav til nasjonal rapportering og vurdering, er for tilfeldig og usystematisk. Det stilles spørsmål ved hvorvidt all den informasjon som innhentes faktisk blir brukt, og hvorfor samme informasjon må rapporteres til ulike statlige organer. I følge St.meld. nr. 28 (1998-99) *Mot rikare mål* vil departementet gjennomgå eget arbeid med statistikk- og informasjonsinnhenting. Departementet erkjenner at det er et klart forbedringspotensiale for samordning og forenkling.

Kommunenes Sentralforbund og fylkeskommunene viser til at statens utdanningskontor i økende grad har engasjert seg i opplæringsvirksomhet og etterutdanning av pedagogisk personale. Etter KS og fylkeskommunenes vurdering skaper engasjementet til statens utdanningskontorer uklarhet om arbeidsgivers rolle og ansvar. Tilsvarende er fylkeskommunene opptatt av at statens utdanningskontorers arbeid med sentralstyrt forsøks- og utviklingsarbeid ikke må så tvil om at fylkeskommunene som skoleeiere, både har et drifts- og utviklingsansvar for videregående opplæring. Fylkeskommunenes erfaring er også at det i praksis er vanskelig å koordinere utviklingstiltakene i regi av fylkeskommunen og statens utdanningskontor. Kommunene har ikke i samme grad som fylkeskommunene stilt seg kritisk til de statlige utdanningskontorenes forsøks- og utviklingsarbeid. Det er grunn til å tro at det bl.a. henger sammen med at fagmiljøet i den enkelte kommune er mindre enn i den enkelte fylkeskommune. Også kommunene er imidlertid opptatt av at utdanningskontorenes arbeid med utviklingsoppgaver ikke må utydeliggjøre ansvarsforholdene.

Enkelte av statens utdanningskontorer uttrykker bekymring for at statlige handlingsplaner kan føre til gråsoner mellom forvaltningsnivåene, som følge av at regional stat pålegges utøvende funksjoner som kan gripe inn i kommunal sektors virksomhet.

For å oppnå større helhet og bedre koordinering foreslo departementet i St.meld. nr. 28 (1998-99) at oppgavene til Eksamenssekretariatet og Nasjonalt læremiddelsenter, og noen oppgaver fra departementet skulle overføres til et nasjonalt utviklingscenter. Forslaget fikk tilslutning fra Stortinget, og departementet la i februar 2000 frem St.prp. nr. 38 (1999-2000) *Opprettelse av Nasjonalt senter for læring og utvikling* (Læringssenteret), jf. Innst. S. nr. 56 (1999-2000).

I følge St.meld. nr. 28 (1998-99) er formålet med et nasjonalt utviklingscenter:

- å samle oppgaver med relevans og sammenheng på et sted og skape et brett miljø slik at en oppnår helhetlig oversikt og samlet kompetanse på områder som har sammenheng med hverandre
- å få et organ som er i stand til å skjøtte sentrale utviklings- og informasjonssoppgaver overfor departement, kommuner, fylkeskommuner, skoler og lærebedrifter

Samtidig understrekes det i meldingen at statens utdanningskontorer – med hjelp fra Læringssenteret – også skal ha en sentral rolle i arbeidet med en nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling. I St.prp. nr. 38 (1999-2000) oppsummeres senterets hovedoppgaver slik:

- Initiere og iverksette evalueringer, forskning, forsøks- og utviklingsarbeid
- Formidle resultater fra forskning og utviklingsprosjekter
- Ta initiativ som kan gi støtte og veiledning i lokalt utviklingsarbeid
- Utvikle læremidler
- Koordinere arbeidet med innhenting av statistikk og andre utviklingsdata
- Utarbeide veiledninger og forslag til læreplaner
- Utvikle nye prøve- og vurderingsformer i elev- og lærlingvurderingen
- Distribudere trykte og elektroniske læremidler

Når det gjelder statens utdanningskontorer heter det i stortingsproposisjonen at de skal ha ansvaret for de samme oppgavene som i dag og fungere som bindeledd mellom departementet og kommunene og fylkeskommunene. Kontorene skal bl.a. drive aktiv veiledning og være pådriver for arbeidet med kvalitetsutvikling. En viktig samarbeidsoppgave for Læringssenteret og utdanningskontorene vil være å støtte kommuner og fylkeskommuner i arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen.

I følge stortingsproposisjonen skal endringene i den statlige utdanningsadministrasjonen ikke medføre endringer i den nåværende ansvarsfordelingen mellom staten og kommunesektoren.

Fra kommunesektoren, og spesielt fylkeskommunene, er det gitt uttrykk for at man opplever at stortingsdokumentene er meget uklare når det gjelder forholdet mellom henholdsvis Læringssenterets og statens utdanningskontorers rolle og oppgaver overfor kommuner og fylkeskommuner. Kommunesektoren opplever at det er et stort sammenfall mellom de oppgaver senteret er tiltenkt overfor kommunesektoren, og de oppgavene de statlige utdanningskontorene har og skal fortsette å ha. Når Læringssenteret etableres, styrker det etter kommunesektorens vurdering, argumentene for at rollen til de statlige utdanningskontorene begrenses til tilsyns-, kontroll- og rettssikkerhetsoppgaver. Kommunesektoren er ellers kritisk til at det er behov for å styrke utdan-

ningskontorenes arbeid med tilsyn, slik det varsles i St.meld. nr. 28 (1998-99) og St.prp. nr. 38 (1999-2000).

Statens utdanningskontorer er i dag klageinstans for enkeltvedtak i grunnskolen. Når det gjelder videregående opplæring er statens utdanningskontorer klageinstans for enkeltvedtak om inntak og spesialundervisning og enkeltvedtak om tap av rett til videregående opplæring. Øvrige vedtak som gjelder elevens/lærlingens plikter og rettigheter i forhold til videregående opplæring kan påklages til fylkeskommunen. Fylkeskommunene gir uttrykk for at klageordningen i forhold til videregående opplæring er komplisert og lite brukervennlig. For en som vil klage, er det vanskelig å få oversikt over hva som er rett klageinstans. Fordi Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har fått en rekke spørsmål om hvilket organ som er rett klageinstans, sendte departementet 9. juli 1999 ut et brev til statens utdanningskontorer og fylkeskommunene for å bidra til en mer samordnet og lik praksis på dette området. De innspill utvalget har fått tyder imidlertid på at fylkeskommunene og elevene/lærlingene fortsatt opplever regelverket som problematisk, unødige ressurskrevende og lite brukervennlig.

Fra kommunalt hold ses det også som problematisk at statens utdanningskontorer, gjennom sin klagebehandling, kan fatte vedtak, for eksempel om spesialundervisning, som innebærer kommunale eller fylkeskommunale utgifter. Etter kommunesektorens vurdering innebærer det et brudd på prinsippet om at den instans som er ansvarlig for å utløse en tjeneste også skal ha det økonomiske ansvaret. Siden denne problemstillingen ikke er avgrenset til utdanningsområdet, men gjelder flere sektorer, har utvalget valgt å foreta en generell drøfting av denne i kapittel 7 og ikke knytte det direkte opp til den enkelte sektor.

Ansvaret for eksamensavvikling innenfor videregående opplæring er delt mellom fylkeskommunen og staten. Generelt er det slik at fylkeskommunen har ansvaret for den lokalt gitte eksamen, mens staten ved Eksamenssekretariatet (fra 1. august 2000 Læringssenteret) og statens utdanningskontorer har ansvaret for den sentralt gitte eksamen. Tidligere hadde fylkeskommunene direkte kontakt med Eksamenssekretariatet, mens fylkeskommunene nå skal henvende seg til statens utdanningskontor. Fra fylkeskommunalt hold er det gitt uttrykk for at man opplever statens utdanningskontor som et unødig mellomledd. Det pekes på at dette totalt sett gir merarbeid for det offentlige, fordi statens utdanningskontor ofte må konferere med sekretariatet. Det vises også til at statens utdanningskontor og fylkeskommunen i praksis er avhengig av de samme lærerkrefter både når det gjelder oppgaveutarbeidelse og sensur, og at det er koblinger mellom muntlig (lokalt gitt) og skriftlig (sentralt gitt) eksamen i enkelte fag. Resultatet av dagens oppdeling av ansvaret for eksamensavvikling er derfor i følge enkelte fylkeskommuner koordineringsproblemer og unødig dobbeltarbeid.

Forholdet mellom fylkesmannen og statens utdanningskontor

Fylkesmannen og statens utdanningskontor har flere ansvarsområder som berører hverandre:

- samarbeid mellom fylkesmannen og statens utdanningskontor om spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder, jf. § 5-7 i opplæringsloven

- kontakt mellom statens utdanningskontor og fylkesmannen i forbindelse med fylkesmannens kontroll av kommunale budsjetter
- samarbeid mellom statens utdanningskontor og fylkesmannen om beredskapsplaner i skoleverket
- delt tilsynsansvar for barneverninstitusjoner
- behovet for å se ulike regionale statsetaters tilsyn med virksomheten i kommunesektoren i sammenheng.

Videre følger det av fylkesmannens ansvar for samordning av statlig virksomhet, at det må være et samarbeid mellom fylkesmannen og statens utdanningskontor.

Både statens utdanningskontorer og fylkesmennene ser behovet for å sikre en bedre samordning av de to etatene enn hva som er tilfellet i dag. Kommunesektoren har også i sine innspill til utvalget gitt uttrykk for at det hadde vært ønskelig med en bedre samordning. I St.meld. nr. 35 (1991-92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk* og St.meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunene* gikk man av hensyn til å få en best mulig samordning av statlige styringsoppgaver overfor kommunene, inn for at når statlige styringsoppgaver blir delegert, skal de som hovedprinsipp organisatorisk knyttes til fylkesmannen. Statens utdanningskontorer har imidlertid overfor utvalget gitt uttrykk for at de ikke ser det som ønskelig at hensynet til bedre samordning ivaretas gjennom organisatoriske endringer. Etter deres vurdering bør samordningen sikres gjennom bedre samarbeid. Fylkesmennene har derimot i sitt innspill gitt uttrykk for at det vil være en fordel for både kommunene og innbyggerne, bl.a. på det rettssikkerhetsmessige området, om hovedprinsippet som er trukket opp i de to nevnte stortingsmeldingene blir fulgt for organiseringen av utdanningsområdet. En samling av statlige kontroll-, tilsyns- og klageoppgaver i en etat vil kunne styrke rettssikkerheten ved at det legger bedre til rette for helhetlig behandling og vurdering.

Tidlig på 1990-tallet ble det gjennomført forsøk med å samordne fylkesmann, skoledirektør og fylkeslege i tre fylker. I forsøket fikk fylkesmannen større myndighet til å ta beslutninger på områder som tilsyn, veiledning og ankebehandling. Videre ønsket man en gjensidig tilpasning av de enkelte virksomhetsplanene. I tillegg til bedre statlig samordning, ønsket man å legge grunnlaget for en koordinert styring overfor kommunene og gjøre det enklere for publikum, næringsliv og kommuner å orientere seg i den regionale statsforvaltningen. Norsk institutt for by- og regionforskning evaluerte samordningsforsøket (Bratt, Nenseth, Kjølholdt og Næss 1994). Hovedkonklusjonen i evalueringen var at forsøket ikke hadde de tilsiktede virkningene. Det ble bare funnet svake tendenser mot mer samordning i forsøksfylkene. Norsk institutt for by- og regionforskning mente imidlertid at erfaringene fra forsøket var for ufullstendige til at man kunne avvise at samordning generelt sett kunne gi en ønsket effekt.

Opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov

Det er i dag mange instanser og aktører som har oppgaver og ansvar overfor barn, unge og voksne med særskilte behov. Både kommunesektoren og

staten mener at arbeidsdeling og spesialisering mellom ulike aktører er et problem i forhold til å gi disse gruppene helhetlige tjenester.

Problemene knyttet til kompleksitet og manglende samordning av spesialpedagogiske tiltak mot andre sektorer (f.eks. helse- og sosialsektoren, barnevern og arbeidsmarkedsetat) ble drøftet i St. meld. nr. 23 (1997-98) *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov*. I meldingen beskrives ulike tiltak for å samordne tjenestene internt i opplæringssektoren bedre. Samtidig slås det fast at det vil stå igjen enkelte gråsoner mellom ulike tjenester, f.eks. mellom habiliteringstjenesten i fylkeskommunene og spesialpedagogiske kompetansesenter for sammensatte lærevansker. Det varsles at departementet vil arbeide videre med slike gråsoneproblemer i samarbeid med aktuelle departementer. Det blir videre vist til tiltak som foreslås i St.meld. nr. 21 (1998-99) *Ansvar og meistring. Mot ein heilskapleg rehabiliteringspolitikk* for å bedre samordningen på tvers av sektorer.

Innspillene utvalget har mottatt viser at det er behov for å arbeide videre for å sikre en bedre samordning mellom de spesialpedagogiske tjenestene og hjelpetjenester i andre sektorer. Innenfor de tids- og ressursrammer utvalget har hatt til rådighet har imidlertid ikke utvalget sett seg i stand til å komme med konkrete forslag til endringer.

Utvalgets vurdering

Det å ha en god grunnskoleopplæring og videregående opplæring her i landet er av stor betydning for det enkelte individ og for den videre samfunnsutvikling, jf. drøftingen av utviklingstrekk i kapittel 6. Etter utvalgets vurdering er muligheten for å videreutvikle og styrke opplæringen størst dersom kommunene og det regionale folkevalgte nivået får et større ansvar for kvaliteten og utviklingen på tilbudet enn de har i dag.

Ett viktig argument for å legge ansvaret for grunnskole og videregående opplæring til kommunesektoren er å legge til rette for en tilpasning av tjenestetilbudet som er i tråd med innbyggernes ønsker og den enkelte kommunes og regions behov, jf. retningslinje 2 for oppgavefordeling. I dag er imidlertid grunnskolen og den videregående opplæringen meget sterkt regulert gjennom sentrale lover, læreplaner, andre forskrifter og avtaleverk. Dette gir den enkelte kommune og region liten handlefrihet for lokale og regionale tilpassninger. Utvalget mener at den statlige styringen av sektoren er sterkere enn det målet om likeverdig opplæring forankret i enhetsskoleprinsippet burde tilsi, og at den sterke statlige styringen svekker begrunnelsen for at kommunene og det regionale folkevalgte nivået skal være ansvarlig for opplæringen. Utvalget mener at kommunesektoren fortsatt bør være ansvarlig for disse oppgavene, men mener kommunene og regionene må få betydelig større handlefrihet til å utforme sin utdanningspolitikk innenfor nasjonale rammer. Utvalget mener det må nedsettes et utvalg som får i mandat å fremme forslag til tiltak som begrenser statens styring og gir flere handlingsalternativer for kommunene og det regionale folkevalgte nivået innenfor nasjonalt fastsatte rammer.

Ut fra det finansielle ansvarsprinsipp og prinsippet om at den som får tildelt en oppgave, i dette tilfellet ansvaret for grunnskolen og videregående opplæring, skal få et reelt drifts- og utviklingsansvar mener utvalget at kommunesektoren bør ha forhandlingsansvaret for undervisningspersonell. Utvalget kan ikke se at det er så spesielle forhold knyttet til undervisningssektoren

at ikke arbeidsgiverne, som er fylkeskommunene og kommunene, skal ha et partsforhold til sine ansatte på dette området, som de har til de ansatte i øvrige fylkeskommunale og kommunale sektorer.

Utvalget mener at det er viktig å understreke at kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere, har både et drifts- og utviklingsansvar for henholdsvis grunnskole og videregående opplæring. Ut fra hensynet til å ha en klar ansvars- og rolledeling mener utvalget at statens utdanningskontorer ikke bør tillegges oppgaver som utydeliggjør skoleeierens utviklingsansvar innenfor områder som ledelsesutvikling, og opplæring og etterutdanning av pedagogisk personale.

Utvalget deler kommunesektorens vurdering av at arbeidsdelingen mellom Nasjonalt senter for læring og utvikling og statens utdanningskontorer i forhold til kommunesektoren fremstår som uklar i St.meld. nr. 28 (1998-99) og St.prp. nr. 38 (1999-2000). Etter utvalgets vurdering virker det lite hensiktsmessig at to statlige organer skal ha oppgaver overfor lærebedrifter, skoler, kommuner og fylkeskommuner innenfor de samme områdene. Opprettelsen av Nasjonalt senter for læring og utvikling tilsier etter utvalgets mening at oppgavene til statens utdanningskontorer begrenses til kontroll, tilsyn, klagebehandling, veiledning i forhold til lov- og regelverk og informasjon om nasjonale målsettinger.

Når det gjelder generelle vurderinger av klageordninger henvises det til kapittel 7. Utvalget vil imidlertid påpeke at klageordningen når det gjelder videregående opplæring synes kompleks og lite brukervennlig, og mener forenklinger bør vurderes.

Det er flere berøringspunkter mellom fylkesmannen og statens utdanningskontor. I all hovedsak viser de innspillene utvalget har mottatt at samarbeidet mellom de to instansene fungerer godt, men hensynet til brukervennlighet, rettssikkerhet og samordnet og enhetlig behandling av kommunene kan likevel tilsi organisatoriske endringer. Etter flertallets mening (alle utenom Leschbrandt) bør man for å få en best mulig samordning av statlige styringsoppgaver overfor kommuneforvaltningen følge hovedprinsippet som er trukket opp i både St.meld. nr. 23 (1991-92) og St.meld. nr. 35 (1992-93), og knytte statens utdanningskontor til fylkesmannen. Flertallet mener at det over tid må være samordningsgevinster å hente ut av en slik organisering i forhold til tilsyn, kontroll, klagebehandling og administrative funksjoner, selv om samordningsforsøkene på begynnelsen av 1990-tallet ikke viste seg å ha de tilskitete virkningene. For en generell drøfting av forholdet mellom de regionale statsetatene vises det til kapittel 7.

Medlemmet Leschbrandt kan ikke se at det er synliggjort gevinster ved å samordne statens utdanningskontorer med fylkesmennene. Så lenge det ikke er synliggjort slike samordningsgevinster, vil Leschbrandt gå i mot en slik samordning.

Beskrivelsene i St.meld. nr. 23 (1998-99) *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov* viser at det er behov for bedre samordning innenfor den spesialpedagogiske tiltakstjenesten så vel som tverretattlig. Utvalget legger til grunn at de tiltak som er behandlet i nevnte stortingsmelding og Innst. S. nr. 228 (1997-98) gjennomføres slik at samordningen bedres og omfanget av gråsoner reduseres. Utvalget mener det i forhold til barn, unge

og voksne med særskilte behov er vanskelig å legge opp til en helt presis ansvars- og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåer og etater fra sentralt hold. Det konkrete samarbeidet vil måtte variere avhengig av individuelle behov og lokale forutsetninger. Hovedansvaret for å finne frem til samhandlingsmønstre som sikrer sammenhengende tjenestekjeder på tvers av forvaltningsnivåene, må derfor ligge hos dem som er ansvarlig for å sørge for tjenestene.

9.8.2 Skolefritidsordningen og musikk- og kulturskoletilbud

Kommunene er i henhold til opplæringsloven pliktig til å ha et tilbud om skolefritidsordning og et musikk- og kulturskoletilbud til barn og unge. Statens utdanningskontor er pålagt tilsynsansvar i forhold til kommunenes arbeid. I tillegg til at begge områdene er lovregulert, samt at regler for skolefritidsordningen er fastsatt i forskrift til opplæringsloven, benytter staten øremerkede tilskudd til å styre kommunenes virksomhet på disse to områdene.

Utvalgets vurdering

Etter utvalgets vurdering er skolefritidsordningen og musikk- og kulturskoletilbudet eksempler på områder hvor det er grunn til å stille spørsmål ved statens bruk av styringsvirkemidler. Gitt at kommunene i henhold til opplæringsloven har et ansvar for å ha en skolefritidsordning og et musikk- og kulturskoletilbud, mener utvalget at de øremerkede tilskuddsordningene bør innlemmes i inntektssystemet.

9.8.3 Ansvar for skyss etter opplæringsloven

I samråd med kommunene har fylkeskommunen hovedansvaret for å organisere skoleskyssen, jf. lov om grunnskolen og den videregående opplæringen. Når elevene får skyss til grunnskolen på grunn av farlig skoleveg, skal kommunen organisere skyssen og er finansielt ansvarlig. For funksjonshemmede elever skal fylkeskommunen uansett veglengde sørge for skyss og finansiere den fullt ut. Kommunene betaler refusjon etter persontakst til fylkeskommunene. Fylkeskommunen dekker skyssutgiftene utover gjeldende persontakst.

Ansvaret for grunnskoleskyssen ble lagt til fylkeskommunene i forbindelse med overgangen til nytt inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner, jf. Ot.prp. nr. 48 (1984-85) *Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene*. Andre løsninger for skoleskyssen ble også vurdert i forbindelse med utformingen av inntektssystemet. Et opplegg hvor kommunene fortsatt fikk ansvaret for skyssen, ville legge forholdene til rette for en felles tilpasning av undervisningsopplegg og skyss. Når en likevel valgte å gå til en ansvarsomlegging var det først og fremst på grunn av de gevinster som kunne oppnås i det samlede transporttilbud når skoleskyss så langt som mulig integreres i det ordinære ruteopplegget.

Med dagens ansvarsdeling for grunnskoleskyss kan kommunene og fylkeskommunene i enkelte situasjoner ha motstridende interesser. Eksempelvis kan kommunene redusere sine skolebudsjetter ved å slå sammen småskoler til større sentrale skoler. Men slik omlegging betyr som oftest at flere elever får mer enn 4 km skoleveg, slik at behovet for skyss øker. Dagens ordninger gir altså mulighet for å velte utgifter over fra kommunene til fylkeskommunen på en slik måte at det samlede opplegg ikke nødvendigvis blir økonomisk og samfunnsmessig optimalt.

Ved utformingen av den nye opplæringsloven valgte man å fastholde ansvarsdelingen for grunnskoleskyss mellom kommunene og fylkeskommunene. Utvalget har ikke fått inn synspunkter på at dagens ordning for grunnskoleskyss bør endres, og har derfor valgt ikke å se nærmere på ordningen selv om det i følge utvalget som utarbeidet forslag til ny opplæringslov (NOU 1995:18 *Ny lovgivning om opplæring "... og for øvrig kan man gjøre som man vil"*) nok finnes ordninger som vil kunne være bedre enn dagens.

Utvalget har derimot fått inn synspunkter på at ansvaret for skyss av barn under skolepliktig alder bør overføres fra fylkeskommunen til kommunene. I henhold til § 7-6 i opplæringsloven har barn under opplæringspliktig alder, som har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp, rett til skyss når det på grunnlag av særlige hensyn er nødvendig for å kunne ta i mot denne hjelpen. Argumentet for å la fylkeskommunen ha ansvaret for denne skyssen er at det vil sikre en best mulig samordning av det samlede transporttilbud, og at det er lite ønskelig å ha andre økonomiske ansvarsforhold for denne gruppen enn for andre grupper som har rett til skyss etter opplæringsloven. Problemet med dagens ordning er imidlertid at fylkeskommunenes skyssutgifter kan variere sterkt bl.a. ut fra hvordan kommunene organiserer sine barnehager og i hvilken grad de velger å integrere spesialpedagogiske tjenester i forskjellige barnehager. Som for grunnskolen har ikke kommunene økonomiske incitamenter til å se alle utgiftene knyttet til skyss og spesialpedagogisk hjelp under ett. Utover at kommunene må dekke gjeldende persontakst for transport trenger de bare å ta hensyn til egne utgifter til spesialpedagogisk hjelp. Dagens ansvarsforhold når det gjelder skyss av førskolebarn må dermed sies å bryte det finansielle ansvarsprinsipp. Fra fylkeskommunalt hold argumenteres det videre for at skyss av førskolebarn i svært begrenset grad kan samordnes med øvrige transporttilbud. De manglende samordningsmulighetene gjør at skyss av førskolebarn skiller seg fra skyss av barn, ungdom og voksne til grunn- og videregående opplæring. Fylkeskommunenes oppfatning er på den bakgrunn at kommunene trolig har bedre forutsetninger enn fylkeskommunene til å samordne og tilrettelegge denne type transport, som i all hovedsak foregår med privatbil, drosje eller spesialbil for funksjonshemmede.

Utvalgets vurdering

Hensynet til å behandle alle grupper som har rett til skyss etter opplæringsloven likt tilsier et fortsatt fylkeskommunalt ansvar for skyss av barn under skolepliktig alder. Erfaring har imidlertid vist at skyss av førskolebarn i svært begrenset grad kan samordnes med øvrige transporttilbud. De manglende samordningsmulighetene gjør at skyssen av førskolebarn skiller seg fra skyssen av barn, ungdom og voksne til grunn- og videregående opplæring.

I dag er kommunenes organisering av den spesialpedagogiske tjenesten for førskolebarn avgjørende for fylkeskommunenes skyssutgifter. Slik sett bryter dagens oppgavefordelingen med retningslinje 7 om at den instans som er tillagt de praktiske avgjørelser og som dermed har herredømme over utgiftene, også bør ha det økonomiske ansvaret.

Sett i lys av at skyssen av førskolebarn i svært begrenset grad kan samordnes med øvrige transporttilbud og at dagens oppgavefordeling bryter med det finansielle ansvarsprinsipp, anbefaler utvalget at ansvaret for skyss av

førskolebarn etter opplæringsloven overføres fra fylkeskommunene til kommunene.

9.8.4 Kompetansereformen

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet la våren 1998 frem St.meld. nr. 42 (1997-98) *Kompetansereformen*, som bygger på Buer-utvalgets innstilling (NOU 1997:25 *Ny kompetanse*) og høringsuttalelsene til denne. Det overordnede målet for kompetansereformen er at den skal bidra til å dekke samfunnets, arbeidslivets og den enkeltes behov for kompetanse. Kunnskap og kompetanse er et viktig grunnlag både for næringsutvikling, økt sysselsetting, verdiskaping, videreutvikling av velferdsstaten og aktiv demokratisk deltakelse.

Kompetansereformen omhandler bl.a. følgende strategier og tiltak:

- grunnskole- og videregående opplæring for voksne
- dokumentasjon av realkompetanse
- rett til utdanningspermisjon
- finansiering av livsopphold og skatteforhold under utdanning
- kompetanseutviklingsprogram
- omstilling av det offentlige utdanningssystemet
- motivasjons- og informasjonstiltak
- etablering av Forum for kompetanseutvikling³⁸

Regjeringen understreket i St.meld. nr. 42 (1997-98) at dersom kompetansereformen skal bli vellykket, er det nødvendig med et helhetlig system hvor alle parter trekker i samme retning. Samtidig er det behov for å dele ansvar. Regjeringen mente at ansvarsdelingen mellom det offentlige, arbeidslivets parter og andre aktører i hovedsak bør være i samsvar med gjeldende ansvarsdeling. Regjeringen la vekt på at det offentlige utdanningssystemet skal spille en sentral rolle når det gjelder å tilby opplæring som imøtekommer kompetansebehovene i samfunns- og arbeidslivet.

Stortinget sluttet seg til regjeringens synspunkt om at kompetansereformen som helhet bør forankres innenfor det eksisterende offentlige systemet, og at hovedansvaret legges til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Det ble samtidig understreket at oppfølgingen av kompetansereformen må skje i nært samarbeid med partene i arbeidslivet, private og offentlige tilbydere, og andre relevante myndigheter. Når det gjelder informasjon om reformen er det forutsatt at departementet skal utarbeide en informasjonsplan for reformen som helhet. Videre skal en sentral instans få ansvar for å legge til rette for at informasjon om utdanningstilbud gjøres lett tilgjengelig for alle utdanningssøkende.

Kompetanseutviklingsprogrammets formål er å delfinansiere utviklingsprosjekter som bidrar til nyskaping og utvikling av markedet for etter- og videreutdanning. Operatøransvaret for programmet er lagt til Norsk Fjernundervisning. Videreutvikling av samarbeid og utvikling av etter- og videreutdanningstilbud som er tilpasset behov i arbeidslivet står sentralt.

38. Følgende er representert i forumet: KUF, NHD, AAD, FIN, LD, FID, SHD, FD, MD, KR D, NHO, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, KS, LO, AF, YS, Norsk lærerlag, Akademikerne, Universitetsrådet, Høgskolerådet, Voksenopplæringsforbundet og Norsk Forbund for fjernundervisning.

Det er videre utarbeidet en handlingsplan for kompetansereformen i samarbeid med de samme organisasjoner og institusjoner som sitter i Forum for kompetanseutvikling.

Fylkesrådmannskollegiet uttaler i sitt innspill til utvalget at en kraftfull regional utviklingspolitikk forutsetter en best mulig samordning av utdannings- og kompetansepolitikken i fylket. For å få sammenheng og kraft i etter- og videreutdanningsreformen, vil fylkeskommunene etter fylkesrådmannskollegiets vurdering måtte ta et stort ansvar for gjennomføringen av reformen.

Fylkesrådmannskollegiet mener videre at etter- og videreutdanningsreformen gjør det viktigere enn før å trekke høyskolene sterkere med i det regionale utviklingsarbeidet. Også fra andre aktører er det gitt uttrykk for at man mener de høgre utdanningsinstitusjonene i dag er for lite engasjert i utviklingen innenfor sine regioner, og at kontakten med samfunnet for øvrig er for liten.

I sin høringsuttalelse til NOU 1997:25 ga Kommunenes Sentralforbund uttrykk for at man ønsker en fokusforskyvning i det videre arbeidet med reformen; fra etter- og videreutdanningsreform til verdiskapningsreform. Denne forskyvningen er etter KS' syn nødvendig for å sikre mangfold i tilnærming og valg av tiltak. KS støttet forslaget om at ansvaret for å tilrettelegge tilbud til voksne som har behov for grunnskole og videregående opplæring legges til kommuner og fylkeskommuner, og at staten finansierer dette. Videre påpekte KS at samarbeid mellom lokale/regionale utdanningsinstitusjoner/kompetansesentre og høyskolene/universitetene er nødvendig for å kunne dekke de behov som følger av reformen.

Utvalget har mottatt synspunkter på at det på enkelte områder innen kompetansereformen er behov for å klargjøre ansvarsforhold eller ta forutsatt oppgavefordeling opp til vurdering. Utvalgets drøfting av reformen tar utgangspunkt i de innspillene utvalget har mottatt. Det innebærer at det fra utvalgets side ikke er lagt opp til å drøfte kompetansereformen i sin fulle bredde. Følgende områder drøftes nærmere:

- grunnskole- og videregående opplæring for voksne
- forholdet mellom arbeidsmarkedsetatens og fylkeskommunens opplæringsansvar
- forholdet mellom fylkeskommunen som ansvarlig for regional utvikling og videregående opplæring, og de statlige høyskolene

Grunnskole- og videregående opplæring for voksne

Kommunene har etter opplæringsloven ansvaret for grunnskoleopplæring for voksne, mens fylkeskommunen har ansvaret for videregående opplæring for voksne. Gjennomføringen av opplæringen kan overlates til godkjente studieforbund, dersom man ikke kan dekke behovet for opplæring gjennom egne tilbud. På tross av at kommunene og fylkeskommunene er pålagt et ansvar etter loven har flere aktører i sine innspill til utvalget gitt uttrykk for at de ser det som uklart hvor langt kommunenes og fylkeskommunenes ansvar rekker.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet skriver i St.prp. nr. 1 (1999-2000) at kommunene mener at behovet for eksamensrettet grunnskoleopplæring for voksne i all hovedsak er dekket, mens statens utdanningskon-

torer antar at flere ville melde seg dersom det forelå relevante tilbud. Når det gjelder videregående opplæring for voksne vises det til at det er store forskjeller mellom fylkeskommunene.

Bortsett fra visse grupper har voksne i dag ikke en generell rett til grunnskoleopplæring. Da Stortinget behandlet St.meld. nr. 42 (1997-98) *Kompetansereformen*, fattet imidlertid Stortinget vedtak om å be regjeringen fremme lovforslag om individuell rett for voksne til grunnskoleopplæring. Lovforslaget ble lagt frem i Ot.prp. nr. 44 (1999-2000). Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen ga sin tilslutning til forslaget i Innst. O. nr. 89 (1999-2000). For at kommunene skal være i stand til å ivareta en slik ny rettighet, må kommunene gis økonomisk kompensasjon for merutgiftene ved reformen.

Voksne har etter gjeldende lovverk ikke en individuell rett til videregående opplæring. Et mål med kompetansereformen er å gi den enkelte voksne bedre anledning til opplæring og kompetanseheving. På den bakgrunn foreslo regjeringen i statsbudsjettet for 2000 å innføre en rett til videregående opplæring for voksne. Flertallet i Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen støttet forslaget, og regjeringen fremmet lovforslag i Ot.prp. nr. 44 (1999-2000). Flertallet i Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen ga sin tilslutning til forslaget i Innst. O. nr. 89 (1999-2000). Også her må rettighetsfestingen følges opp med kompensasjon for utgifter som det ikke tidligere er tatt høyde for ved fastsettelse av de fylkeskommunale inntektsrammene.

Parallelt med at voksne får en individuell rett til voksenopplæring, er det behov for å gjennomføre et omfattende utviklingsarbeid i kommuner og fylkeskommuner med sikte på å tilpasse tilbudene til voksne brukeres og samfunns- og arbeidslivets behov. Det innebærer behov for fleksible tilbud som utfordrer dagens struktur og innhold både i grunnskolen og videregående opplæring. Arbeidsplassen som læringsarena blir viktig. Tilbud tilrettelagt for voksne i det omfang reformen legger opp til, vil kreve et nært samarbeid mellom arbeidslivet, offentlige og private tilbydere. I det videre utviklingsarbeidet blir det bl.a. viktig å trekke veksler på den erfaring og kompetanse de godkjente studieforbundene har med å tilrettelegge opplæring for voksne.

I Ot.prp. nr. 44 (1999-2000) foreslår departementet at opplæringsloven skal åpne for at kommunene og fylkeskommunene kan benytte studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner for å oppfylle sin plikt, men samtidig la kommunene og fylkeskommunene ha ansvaret for kvaliteten på tilbudet. Videre er det en forutsetning at opplæringen skal være gratis for eleven, slik som ordinær grunnskole og videregående opplæring. Flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen støtter i Innst. O. nr. 89 (1999-2000) forslaget om at kommunesektoren kan benytte studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner til å oppfylle sin plikt, men mener at de også må kunne benytte andre som gir tilbud om grunnskoleopplæring og videregående opplæring.

I de tilfeller hvor utdanningstilbudet er tilrettelagt med grunnlag i læreplanene for videregående opplæring, men skreddersydd for å dekke etterspørselen fra en eller flere virksomheter, mente Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen i Innst. S. nr. 78 (1998-99) at det kan tas som oppdragsundervisning der kostnadene bæres av virksomhetene. Mange fylkeskommuner har også før kompetansereformen satset aktivt på oppdragsundervisning. Hensikten har vært å utnytte utdanningssystemets ressurser for å imøtekomme

behov for kompetanseutvikling i nærings- og samfunnsliv. For å ivareta oppdragsundervisningen har mange fylkeskommuner etablert ressurs- eller kompetansesentre.

Ut fra de innspill utvalget har mottatt synes det klart at staten og fylkeskommunene har ulike oppfatninger om hvilken rolle fylkeskommunene bør spille i gjennomføringen av kompetansereformen.

Fylkeskommunene og Kommunenes Sentralforbund ser ressurscentervirksomheten innenfor videregående opplæring som sentral i arbeidet med etter- og videreutdanningsreformen. Etter deres vurdering bør ressursentrene tillegges koordinerende oppgaver i arbeidet med etter- og videreutdanning. Bakgrunnen for dette er at fylkeskommunene mener det er viktig å sette opplæring og kompetanseheving i offentlig og privat sektor i sammenheng med regionalpolitikk og næringspolitikk. En slik kobling er nødvendig for at kompetansereformen skal bli en verdiskapningsreform og ikke en opplæringsreform. I høringsuttalelsen til NOU 1997:25 *Ny kompetanse* skriver Kommunenes Sentralforbund at ressursentrene bør videreutvikles til kompetansesentra for reformen, og til å være pådriver i nettverksbygging mellom aktørene i arbeidet med reformen.

For å sikre at det offentlige utdanningssystemet blir en drivkraft i kompetanseutviklingen av voksne mener fylkeskommunene at en offentlig instans i fylket må gis en slik koordinerende funksjon. Fylkeskommunene tror det vil bli vanskelig å se kompetanseutvikling i offentlig og privat sektor i sammenheng med regional- og næringspolitikk, dersom fylkeskommunene ikke tillegges den koordinerende rollen. Fylkeskommunene påpeker også behovet den enkelte voksne har for å kunne henvende seg til en instans for bl.a. å få informasjon og veiledning om opplæringstilbudet i fylket.

Behovet for at den enkelte skal kunne henvende seg ett sted for å informasjon, vil imidlertid også kunne dekkes av at aktørene etablerer felles informasjonskontorer i tråd med tenkningen om offentlige servicekontorer. I stortingsmeldingen om kompetansereformen er det imidlertid ikke forutsatt at det skal være én instans som har et slikt koordinerende ansvar i det enkelte fylke. Det legges til grunn at de ulike aktørene ivaretar eget ansvar og samarbeider med hverandre for at den enkelte skal ha mulighet til etter- og videreutdanning og det regionale nærings- og arbeidslivet skal tilføres relevant kompetanse.

Forholdet mellom Arbeidsmarkedsetatens opplæringsansvar og fylkeskommunens opplæringsansvar

Både utdanningspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken er i dag viktige elementer i satsingen på kompetanseheving i norsk arbeidsliv. For å sikre god koordinering av den samlede opplæringsinnsatsen og en effektiv samlet ressursbruk er det derfor behov for et godt samspill mellom de to politikkområdene.

Utdanningspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken har til dels forskjellige mål, målgrupper og styringssystemer, men de betydelige og til dels økende grenseflatene mellom dem, gjør at det over lang tid har pågått en diskusjon om dagens arbeidsdeling på fylkesnivå er den mest hensiktsmessige.

Det har også vært gjennomført frifylkeforsøk hvor en annen oppgavefordelingen har vært prøvd ut.

Arbeidsmarkedspolitikken har grenseflater mot alle nivåer innenfor utdanningssystemet. Fokus her vil imidlertid være forholdet mellom fylkeskommunenes og arbeidsmarkedsetatens ansvar for opplæring.

Med dagens oppgavefordeling har fylkeskommunene ansvar for videregående opplæring. Videre er fylkeskommunene etter opplæringsloven pålagt å etablere en oppfølgingstjeneste for ungdom som har rett til videregående opplæring, men som ikke er i opplæring eller arbeid. Oppfølgingstjenesten samarbeider bl.a. med arbeidsmarkedsetaten. Arbeidsmarkedsmyndighetene på sin side har ansvar for å sikre tilbud om opplæring som en del av de arbeidsmarkedspolitiske tiltak. Utgangspunktet for arbeidsmarkedsetaten er at opplæringen må ses som ledd i formidling av ledige inn i jobber. Videre skal arbeidsmarkedsoplæringen redusere mistilpasningen mellom arbeidslivets og arbeidssøkernes behov ved at arbeidsledige kan tilbys kurs slik at de kvalifiserer for ordinært arbeid. Arbeidsmarkedsoplæringen dekker et vidt spekter av kurs. Kursene er hovedsakelig på videregående opplæringsnivå, men for deltakere med mangelfull grunnutdanning tilbys det også kurs som tar sikte på å fullføre grunnskolen. Andre kurs tar ikke sikte på en formell kompetanse, men er rettet direkte inn mot behov i arbeidsmarkedet. Kursene blir kjøpt av fylkesarbeidskontoret etter innstilling fra de lokale arbeidskontorene. Leverandørene er videregående skoler og andre offentlige og private kursarrangører.

I stortingsmeldingen om kompetansereformen uttaler regjeringen at den legger opp til å videreføre de grenseoppgangene som tidligere er trukket opp mellom arbeidsmarkedspolitikken og utdanningspolitikken. Dette innebærer at ledige som mottar dagpenger eller kursstønad fra arbeidsmarkedsetaten, skal være tilgjengelige for formidling til arbeid. De kan derfor ikke, innenfor arbeidsmarkedspolitikken rammer, delta i utdanningstilbud av lengre varighet. Regjeringen forutsetter imidlertid at arbeidssøkere må kunne delta i kompetansereformen på linje med ansatte og andre som er utenfor arbeidsstyrken.

Fylkeskommunene har lenge argumentert for at de bør overta opplæringsvirksomheten til fylkesarbeidskontoret. Sundsbø-utvalget (KOU 1-98) fulgte opp dette ved å foreslå at fylkesarbeidskontoret skulle gå inn i enhetsforvaltningen for staten og fylkeskommunen i fylket. Forslaget om enhetsforvaltning fikk som kjent ikke særlig oppslutning, men styret i Kommunenes Sentralforbund støttet ved behandlingen av KOU 1-98 forslaget om å overføre noen av oppgavene fylkesarbeidskontoret har i dag til fylkeskommunen. Fylkesrådmannskollegiet uttaler i sitt innspill til utvalget at man mener kompetansereformen styrker argumentasjonen for å overføre opplæringsvirksomheten til arbeidsmarkedsetaten til fylkeskommunen.

Arbeidsmarkedsmyndighetene mener imidlertid at dagens oppgavefordeling er den mest hensiktsmessige. Etter deres vurdering må behovet for koordinering og samordning mellom arbeidsmarkedsetaten og fylkeskommunen ivaretas gjennom forpliktende samarbeid på fylkesnivå.

I perioden 1990 til 1995 ble det gjennomført frifylkeforsøk i Aust-Agder og Nordland. Kjernen i forsøket var å få til en bedre utvikling i fylkene gjennom

samordning av politikk og virkemidler på tvers av sektorer. Opplæring av arbeidssøkende (AMO) var en av de store aktivitetene som var omfattet av forsøket. Ved utformingen av forsøket var det store interessemotsetninger knyttet til om fylkeskommunene skulle få hånd om arbeidsmarkedsmidler. I følge Amdam (1996) hadde Kommunal- og arbeidsdepartementet (etter hvert Arbeids- og administrasjonsdepartementet) og Finansdepartementet sterke innvendinger mot å inkludere arbeidsmarkedspolitiske virkemidler, fordi de ikke ønsket forsøket som en permanent løsning. Det ble vist til at de arbeidsmarkedspolitiske virkemidlene er en viktig del av den nasjonale makroøkonomiske styringen innen sysselsettings- og konjunkturpolitikken. Videre var det en bekymring at fylkeskommunene skulle bruke forsøkssituasjonen til å finansiere sin egen produksjon av utdanningstjenester ved hjelp av arbeidsmarkedsoplæringsmidler.

Resultatet ble at frifylkeskommunene måtte akseptere at den nasjonale styringen fortsatt skulle kunne utøves. Det innebar at frifylkene måtte gjennomføre arbeidsmarkedsoplæringen i samsvar med sentralt regelverk. Innen bedriftsintern opplæring (BIO) fikk frifylkene anledning til å utvikle egne regelverk i samarbeid med arbeidsmarkedsetaten. Brukerundersøkelsen for AMO i 1994 viser at de to frifylkene fikk meget god brukervurdering som produsenter av arbeidsmarkedsoplæring. Det var signifikante positive forskjeller mellom frifylkene og sammenlikningsfylkene knyttet til erfaringer med samarbeid innen næringsutvikling, utdanning og kompetanseheving og arbeidsmarkedspolitikk.

Fylkeskommunene mener at en overføring av ansvaret for arbeidsmarkedsoplæringen til fylkeskommunene vil sikre en bedre koordinering mellom de ordinære opplæringstilbudene og arbeidsmarkedsoplæringen. Etter fylkeskommunenes vurdering vil et fylkeskommunalt ansvar for arbeidsmarkedsoplæringen gjøre det mulig i større grad å formalisere de arbeidslediges kompetanse. Etter deres oppfatning er det i dag bygd opp to systemer for opplæring som delvis arbeider med de samme målgruppene og de samme tilbudene. Denne parallelliteten vil etter fylkeskommunenes mening forsterkes som følge av kompetansereformen. Fylkeskommunal ivaretagelse av arbeidsmarkedsoplæringen vil etter fylkeskommunenes vurdering også gjøre det lettere å se denne opplæringen i sammenheng med regional- og næringspolitikk.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet sier i innspill til utvalget at man ser arbeidsmarkedsoplæringen som en viktig del av den makroøkonomiske styringen. Desentralisering av virkemidlene kan vanskelig tenkes uten tap av statlige styringsmuligheter. Videre viser departementet til at man i Norge har valgt å gi arbeidsmarkedsetaten et bredt ansvarsområde der formidling, kvalifisering, yrkesrettet attføring og ytelsesforvaltning inngår, jf. drøfting i avsnitt 9.6. Integreringen mellom tiltaksfunksjonen (opplæring) og formidlingsfunksjonen skal bidra til god tilpasning mellom arbeidsgivers behov for kvalifikasjoner og arbeidstakers kvalifikasjoner. Det vises til at arbeidsmarkedsetaten gjennom sin kontakt med arbeidsmarkedet har god kjennskap til arbeidsmarkedets behov, samtidig som etaten har god oversikt og innsikt i tiltaksapparatet. Arbeidsmarkedsmyndighetene mener at fylkeskommunene ikke har

god nok kunnskap om hva arbeidsgiverne og arbeidsmarkedet krever til å utforme arbeidsmarkedsopplæringen i tråd med faktiske behov i markedet.

Som omtalt under avsnittet om sosial, arbeid og trygd var også Orskaug-utvalget (NOU 1993:6 *Aktiv arbeidsmarkedspolitikk*) opptatt av målkonfliktene som kan ligge mellom arbeidsmarkedspolitikken og andre politikkområder, f.eks. utdanningsområdet. Orskaug-utvalget vektla koblingen til den nasjonaløkonomiske politikken og behovet for en nasjonal styring av arbeidsmarkedspolitikken. Utvalget mente at den nasjonale styringen av arbeidsmarkedspolitikken bør ligge fast.

Gjennomgangen av henholdsvis fylkeskommunenes argumenter for at ansvaret for arbeidsmarkedsopplæringen bør bli fylkeskommunalt og Arbeids- og administrasjonsdepartementets argumenter for at ansvaret fortsatt bør være statlig, viser tydelig at fylkeskommunene og staten diskuterer spørsmålet om ansvars plassering med utgangspunkt i hvert sitt ståsted. Den viser videre at det kan fremføres gode argumenter både for et fylkeskommunalt og et statlig ansvar for arbeidsmarkedsopplæringen. Hvilken konklusjon som trekkes avhenger bl.a. av hvordan man avveier behovet for nasjonal styring i forhold til fylkeskommunenes ønske om å få et helhetlig ansvar for regional utvikling.

Dersom man legger vekt på at arbeidsmarkedsopplæringen må ses i sammenheng med opplærings- og kompetanseutviklingsområdet for øvrig, kan det tale for at fylkeskommunene overtar ansvaret, gitt at hoveddelen av arbeidsmarkedsopplæringen er på videregående opplærings nivå. Å samle ansvaret for både videregående opplæring og arbeidsmarkedsopplæring hos fylkeskommunene vil kunne gjøre det lettere å få til en bedre kjeding av tiltak og flere overganger fra arbeidsmarkedsopplæring mot det ordinære utdanningssystemet. Det vil også kunne gjøre det mulig i større grad å formalisere de arbeidslediges kompetanse. Gjennom arbeidet med etter- og videreutdanningsreformen vil fylkeskommunene utvide sitt samarbeid med offentlige og private arbeidsgivere, og derigjennom skaffe seg bedre kunnskap og forutsetninger for å utforme arbeidsmarkedsopplæringen i tråd med arbeidsmarkedets behov. En overføring av ansvaret til fylkeskommunene kan også redusere de eventuelle samordningsproblemer som kan oppstå når kompetansereformen gjennomføres og grenseflatene mellom arbeidsmarkedsetatens og fylkeskommunenes opplæringsvirksomhet øker. Fylkeskommunalt ansvar vil også legge til rette for at arbeidsmarkedsopplæringen ses i sammenheng med regional- og næringspolitikken.

Ett av hovedproblemene knyttet til å gi fylkeskommunene ansvaret er arbeidsmarkedsopplæringens nære tilknytning til den makroøkonomiske styringen. Man kan vanskelig tenke seg at ansvaret for arbeidsmarkedsopplæringen kan overføres til fylkeskommunene uten at statens styringsmuligheter reduseres. Selv om statens styringsmuligheter blir redusert, vil arbeidsmarkedsopplæringen fortsatt være en viktig del av den makroøkonomiske styringen. Omfanget av arbeidsmarkedsopplæringen vil derfor fortsatt variere betydelig over tid og gjøre langsiktig planlegging vanskelig. Overføringen av ansvaret til fylkeskommunene vil kunne svekke mulighetene for løpende å styre opplæringsmidlene dit behovet er størst. Arbeidsmarkedsmyndighetene mener ellers at et fylkeskommunalt ansvar raskt kan føre til at arbeidsmarked-

sopplæringen oppfattes å være et utdanningspolitisk virkemiddel. Det kan etter deres vurdering svekke mulighetene for å nå målene i arbeidsmarkedspolitikken.

Uansett hvor ansvaret for arbeidsmarkedssopplæringen plasseres vil det være behov for et forpliktende samarbeid mellom fylkeskommunen og arbeidsmarkedsetaten for å sikre god koordinering av den samlede opplæringsinnsatsen og en effektiv samlet ressursbruk.

Forholdet mellom fylkeskommunen og de statlige høyskolene og universitetene

Fra både fylkeskommunalt og statlig hold er det gitt uttrykk for at de høgre utdanningsinstitusjonene er for lite engasjert i utviklingen innenfor sine regioner, og at kontakten mellom utdanningsinstitusjonene og samfunnet for øvrig er for begrenset. For en nærmere drøfting av utdanningsinstitusjonenes betydning for regionene vises det til NOU 2000:14 *Frihet med ansvar: Om høgre utdanning og forskning i Norge* (Mjøs-utvalget). Norsk institutt for by- og regionforskning har på oppdrag av Mjøs-utvalget foretatt en analyse av høyskolenes regionale betydning (Arbo, Mønnesland, Sæter og Sørli, 1999).

Ut fra behovet for å se de statlige høyskolene i nærmere sammenheng med fylkeskommunenes regionale utviklingspolitikk, og ut fra behovet for å utvikle en samlet utdannings- og kompetansepolitikk for regionen, mener fylkeskommunene at det bør knyttes tettere bånd mellom høyskolene og fylkeskommunene. Kompetansereformen har, etter fylkeskommunenes oppfatning, forsterket behovet for samarbeid mellom høyskolene og fylkeskommunene. For å kunne realisere voksnes opplæringsbehov og dekke kunnskaps- og kompetansebehovet til samfunns- og arbeidslivet i regionen kan det være aktuelt å utforme opplæringstilbud/-pakker i samarbeid mellom videregående skoler, bedrifter og høgre utdanningsinstitusjoner. Videre vil fylkeskommunenes evne og mulighet til å gi god informasjon og veiledning til den opplæringssøkende forutsette at ressursentrene/kompetansesentrene innenfor videregående opplæring har kunnskap om og oversikt over de tilbud som finnes i fylkeskommunen totalt, både på videregående opplæringsnivå og høyskolenivået.

Kompetansereformen vil føre nye grupper studenter til universiteter og høyskoler. I St.prp. nr. 1 (1999-2000) for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, forutsettes det at universitetene og høyskolene utvikler et omfattende samarbeid med arbeids- og næringsliv om etter- og videreutdanning og andre former for kompetanseutviklingstilbud. Departementet har i St.meld. nr. 36 (1998-99) *Om prinsipper for dimensjonering av høgre utdanning* gitt uttrykk for at dersom institusjonene raskt skal kunne tilpasse seg endringer i kompetansebehov og søkermønstre, må den sterke sentrale reguleringen av etablering og nedlegging av fag og utdanninger reduseres. Den enkelte institusjons styre må få frihet til å prioritere og foreta faglige valg innenfor rammen av politiske prioriteringer og institusjonenes plass i Norgesnett. Mjøs-utvalget har vurdert behovet for endringer i universitets- og høyskolesektoren etter 2000 som følge av nye krav fra samfunns- og næringsliv og fra studentene.

Overfor Oppgavefordelingsutvalget har ingen fylkeskommuner gitt uttrykk for at de ønsker å overta ansvaret for de høgre utdanningsinstitus-

jonene. De alternativer som har vært nevnt for å styrke samarbeidet mellom institusjonene og fylkeskommunene har vært større fylkeskommunal representasjon i institusjonenes styrer og utvikling av et sterkere og mer forpliktende samarbeidet gjennom f.eks. intensjonsavtaler for å dekke opplæringsbehov i regionen.

Frem til høgskolereformen i 1994 hadde det felles styre for høgskolene i hver region (det regionale høgskolestyret) et styreflertall oppnevnt etter forslag fra fylkesutvalget. Regjeringen uttalte i St.meld. nr. 40 (1990-91) *Fra visjon til virke* at fylkespolitikkerne utgjorde et verdifullt innslag i styringen av høgre utdanning i regionene, men at erfaringen hadde vist at et slikt flertall i enkelte sammenhenger la større vekt på regionalpolitiske hensyn enn nasjonale, utdanningsmessige vurderinger, eller at regionale primærinteresser ble ivaretatt fremfor statens.

Etter at ny lov om universiteter og høgskoler trådte i kraft 1. januar 1996 består flertallet i styret ved de høgre utdanningsinstitusjoner av tilsatte i undervisnings- og forskningsstillinger. De eksterne styremedlemmene innstilles med samme antall fra institusjonens råd og fra fylkestinget i det fylket hvor institusjonen ligger, mens departementet har ansvaret for oppnevning. Loven er ikke i tråd med synspunktene fra kommunesektoren når det gjelder styresammensetning. Både Kommunenes Sentralforbund og et stort flertallet av de fylkeskommunene som avga høringsuttalelse til NOU 1993:24 *Lov om universiteter og høgskoler*, mente det burde være flertall av eksterne medlemmer i de statlige høgskolenes styrer, og at disse burde oppnevnes eller foreslås av fylkestinget/fylkesutvalget.

Ut fra de synspunkter utvalget har fått inn synes fylkeskommunenes behov for samarbeid med de statlige utdanningsinstitusjonene i begrenset grad å bli ivaretatt gjennom »fylkestingets representant(er)» i institusjonenes styrer. Spørsmålet er om en utvidet fylkeskommunal styrerepresentasjon vil gjøre at samarbeidet blir mer omfattende. På prinsipielt grunnlag kan det imidlertid argumenteres for at det er uryddig at fylkeskommunene og ikke staten skal være ansvarlig for å innstille på styremedlemmer til styret for statlige institusjoner.

Dersom den enkelte institusjon fremover skal få en friere stilling må det vurderes om det skal få konsekvenser for den interne organiseringen og ledelsen av institusjonene. Spørsmål knyttet til styring og ledelse av de høgre utdanningsinstitusjonene er drøftet av Mjøs-utvalget. Etter Oppgavefordelingsutvalgets vurdering ligger det utenfor utvalgets mandat å gå inn på de problemstillinger som reiser seg knyttet til styring og ledelse av de høgre utdanningsinstitusjonene ved en eventuell fristilling. Etter utvalgets vurdering er det ikke mulig eller riktig å se spørsmålet om fylkeskommunal representasjon i institusjonenes styrer som en isolert problemstilling. Utvalget har derfor valgt ikke å drøfte dette nærmere, men ber om at denne problemstillingen vurderes nærmere av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet som en del av oppfølgingen av Mjøs-utvalget. Det forventes at departementet etter en høringsrunde høsten 2000 følger opp med forslag til Stortinget i løpet av 2001. Når det gjelder styresammensetning har Mjøs-utvalget foreslått en hovedmodell for styring av høgre utdanningsinstitusjoner der et flertall av styrets representanter utpekes av departementet. Hovedargumentet for dette er å dra

nytte av det regionale nærings- og samfunnsliv i kontakten med og utviklingen av institusjonene.

Uansett sammensetning av styret ved de høgre utdanningsinstitusjonene bør det være mulig og ønskelig å utvide samarbeidet mellom de statlige høgskolene og det regionale folkevalgte nivået. Satsing på utdanning for alle deler av befolkningen er viktig både fra et nasjonalt og regionalt perspektiv, og kompetanseutvikling må være del av en regional utviklingspolitikk. Hvilken form samarbeidet skal ha kan variere mellom regionene fordi behovene er forskjellige. Det kan også være behov for å samarbeide på tvers av regionsgrenser. Det er imidlertid viktig for å sikre et godt resultat at både det regionalt folkevalgte nivået og de statlige utdanningsinstitusjonene går inn i et forpliktende samarbeid. Det er grunn til å anta at det er behov for samarbeid på flere plan mellom regionene og de høgre utdanningsinstitusjonene. For det første er det knyttet til det regionale utviklingsarbeidet, og behovet for å utvikle en samlet utdannings- og kompetansepolitikk for regionen for å imøtekomme de opplæringsbehov som samfunns- og arbeidslivet i regionen har. Videre kan det være behov for at det regionalt folkevalgte nivået og en eller flere høgre utdanningsinstitusjoner utarbeider felles opplæringstilbud tilpasset arbeidslivet og den enkeltes behov.

Utvalgets vurdering

Kompetanse er en av de viktigste enkeltfaktorene for den videre utvikling av nærings- og arbeidslivet i Norge, og dermed også for utviklingen av velferdssamfunnet. Opplæring og kompetanseutvikling er viktig for det enkelte individ, den enkelte virksomhet og for en positiv utvikling i samfunns- og arbeidslivet generelt, jf. drøftingen av ulike utviklingstrekk i kapittel 6. Satsing på kompetanse er derfor også et viktig element i den brede regionalpolitikken. Den offentlige forvaltning, herunder det offentlige utdanningssystemet, må organiseres slik at den har handlegkraft til å møte de nye utfordringene som de økte krav til kompetanse setter.

Slik situasjonen er i dag opplever mange at kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for henholdsvis grunnskole- og videregående opplæring for voksne er uklart. De vedtatte endringene i opplæringsloven angående voksnes rett til grunnskole- og videregående opplæring (jf. Ot.prp. nr. 44 (1999-2000) og Innst. O. nr. 89 (1999-2000)), vil etter utvalgets vurdering fjerne de eventuelle ansvarsuklarheter som i dag måtte være knyttet til kommunesektorens opplæringsansvar for voksne.

I tråd med St.meld. nr. 42 (1997-98) *Kompetansereformen* forutsetter utvalget at det gjøres et utviklingsarbeid med sikte på å tilpasse opplæringen til voksnes og samfunns- og arbeidslivets behov. Det forutsetter etter utvalgets vurdering et omfattende og forpliktende samarbeid mellom nærings- og arbeidslivet, det regionale folkevalgte nivået, høgskoler, statlige etater og organisasjoner. Utvalget ønsker å understreke at det ser det som helt avgjørende for at reformen skal bli vellykket at utformingen av de ulike opplæringstilbud, enten det er i tilknytning til arbeidsplassen eller ved en utdanningsinstitusjon, tar utgangspunkt i behovene til samfunns- og arbeidslivet i den enkelte region. Utvalget ser også et behov for å understreke at kommunenes og det regionale folkevalgte nivåes drifts- og utviklingsansvar for voksenopplæring på grunnskolen og videregående opplæringsnivå ikke

må bli utydeliggjort. En klar ansvars- og rollefordeling tilsier at statens utdanningskontorer i det videre arbeidet med å tilpasse opplæringen til voksnes og arbeidslivets behov, ikke bør tillegges oppgaver som utydeliggjør kommunesektorens utviklingsansvar.

Fylkeskommunene og staten har ulike oppfatninger av hvilken rolle det regionale folkevalgte nivået bør spille i gjennomføringen av kompetansereformen. Fylkeskommunene mener det er behov for å ha en koordinerende enhet i hvert enkelt fylke, og at de bør ivareta denne funksjonen på bakgrunn av sitt ansvar for videregående opplæring og regional utvikling. Fra statlig hold er det ikke forutsatt at noen instans skal ha en slik koordinerende funksjon. Utvalget har ikke hatt anledning til å vurdere dette grundig nok til å kunne komme med en klar anbefaling, men i utgangspunktet ser det for utvalget ut til å være hensiktsmessig, både av hensyn til den enkelte voksne og av hensyn til de mange aktørene, at en instans har en koordinerende funksjon på regionalt nivå. Utvalget vil be om at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vurderer dette spørsmålet nærmere.

Medlemmene Austeng, Fluge og Sundsbø ser kompetanse som en av de viktigste enkeltfaktorer for regional utvikling. Disse medlemmene mener at det organet som både har ansvar for den videregående opplæringen og for det regionale utviklingsarbeidet også må ha et koordineringsansvar for kompetansereformen på regionalt nivå. Dette koordineringsansvaret må legges til det regionale folkevalgte nivå.

Utvalget ser at det kan fremsettes argumenter både for et regionalt og et statlig ansvar for arbeidsmarkedsopplæringen. Behovet for å se arbeidsmarkedsopplæringen i sammenheng med utdannings- og kompetanseområdet for øvrig og regional- og næringspolitikken, kan tilsi en overføring av ansvaret til det regionale folkevalgte nivået. Mens arbeidsmarkedsopplæringens nære tilknytning til den makroøkonomiske styringen og en vektlegging av at arbeidsmarkedsopplæring er et arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel, kan tilsi fortsatt statlig ansvar. På lokalt nivå anbefaler utvalget at ansvars- og oppgavefordelingen mellom arbeidsmarkedsetaten, sosialetaten og trygdeetaten ikke endres. En overføring av ansvaret for arbeidsmarkedsopplæringen fra staten til det regionale folkevalgte nivået vil derfor innebære at dagens enhetlige styringssystem brytes. På bakgrunn av de sterke nasjonale føringene som er lagt for arbeidsmarkedspolitikken anbefaler flertallet i utvalget (medlemmene Dalane, Fjell, Hagen, Heløe, Leschbrandt, Mørum, Wilhelmsen, Aalbu og Aasland) etter en helhetlig vurdering at staten fortsatt bør ha ansvaret for arbeidsmarkedsopplæringen. Et mindretall (medlemmene Austeng, Fluge og Sundsbø) mener at opplæringen for arbeidssøkere må legges til det regionale folkevalgte organet, analogt forslaget om at den bedriftsinterne opplæringen (BIO) foreslås lagt under SND.

Innenfor en modell med langt færre regionale enheter mener utvalget at det må vurderes om det regionale nivå kan gis et handlingsrom innenfor arbeidsmarkedspolitikken som gjør det aktuelt å overføre ansvaret for hele eller store deler av arbeidsmarkedsetaten fra staten til landsdelsregionene.

Utvalget mener det er behov for å trekke de statlige høgskolen mer aktivt inn i det regionale utviklingsarbeidet. Behovet for samarbeid mellom de statlige høgskolene og det regionale folkevalgte nivået forsterkes av kompet-

ansereformen. For å dra nytte av det regionale nærings- og samfunnsliv i kontakten med og utviklingen av institusjonene foreslo Mjøs-utvalget at et flertall i styrene til de høgre utdanningsinstitusjonene skal være eksterne representanter som utpekes av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Utvalget ber om at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i oppfølgingen av Mjøs-utvalget vurderer spørsmålet om representasjon fra det regionale folkevalgte nivået i institusjonenes styrever. Uavhengig av styrerepresentasjon vil utvalget understreke viktigheten av at de statlige høgskolene og det regionale folkevalgte nivå finner frem til forpliktende samarbeidsformer for sammen å dekke de opplæringsbehov som måtte være i samfunns- og arbeidslivet i regionen.

9.9 Justissektoren

9.9.1 Den sivile rettspleien på grunnplanet

Med den sivile rettspleie på grunnplanet menes nivået under herreds- og byrettene: i første rekke forliksrådene, namsmannsfunksjonen og hovedstevnevitnefunksjonen.

Kommunene har i dag følgende oppgaver innen den sivile rettspleie:

- Kommunene har det administrative og økonomiske ansvaret for forliksrådene, som i sivile tvister som hovedregel er 1. instans innen rettsapparatet.
- 20 kommuner er ved lov pålagt å engasjere stevnevitner.
- 4 kommuner ivaretar namsmannsfunksjonen.

Oppgavene for øvrig innenfor den sivile rettspleien på grunnplanet ivaretas av staten. For en nærmere omtale av dagens oppgavefordeling vises det til kapittel 14.

Fra flere hold er det påpekt at den kommunale ivaretagelsen av oppgaver innen den sivile rettspleien på grunnplanet bryter prinsippet om at det er et nasjonalt ansvar å sørge for rettsikkerhet og trygghet for innbyggerne, gjennom politivesenet, rettsapparatet og domstolen, og at slik oppgaver derfor bør ivaretas av staten, jf. utvalgets retningslinje 3 for oppgavefordeling.

Forliksrådernes tilknytning til stat og kommune ble drøftet av justiskomiteen i 1990 på bakgrunn av en henvendelse fra Kommunenes Sentralforbund der Kommunenes Sentralforbund gikk inn for at det administrative og økonomiske ansvaret for forliksrådene ble overført til staten. Justiskomiteen uttalte i Innst. O. nr. 62 (1989-90) at:

»Dette flertall finner ikke grunn til å reise spørsmål ved dagens organisering av forliksrådet. Det vises til at den foreslåtte økningen i rettsgebyret vil gi kommunene full dekning for utgiftene ved driften av forliksrådene, og at dagens ordning fremstår som en hensiktsmessig ordning.»

Under arbeidet med konfliktrådsloven sa imidlertid justiskomiteen, jf. Innst. O. nr. 21 (1990-91) at det kunne være naturlig også å vurdere forliksrådernes tilknytning i forbindelse med at ordningen med kommunale konfliktråd evalueres.

Lovrådgiver Knut Helge Reinskou ble i mai 1996 gitt i oppdrag av Justisdepartementet å utrede en plan³⁹ for fremtidig organisering av den sivile rettspleie på grunnplanet. Han avga innstilling i februar 1997. Domstolkommisjonen uttalte i NOU 1999:19 *Domstolene i samfunnet* følgende i tilknytning til forslagene i Reinskou-utredningen:

»Å sørge for at landet har velfungerende domstoler, er en nasjonal oppgave og bør derfor være et statlig ansvar. Når Reinskou-utredningen uttaler at administrasjonen av forliksrådene – som er en av de alminnelige, statlige domstoler – fullt ut bør være et statlig ansvar, er dette i tråd med etablerte prinsipper for funksjons- og utgiftsfordelingen mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. En fullstendig statliggjøring vil skape klarere ansvarsforhold og legge et bedre grunnlag for en videreutvikling av forliksrådsordningen gjennom bl.a. opplæring, bedre saksbehandlingsrutiner og en nødvendig styrking av sekretariatsfunksjonen for det enkelte forliksråd. Med dette som bakgrunn vil kommisjonen gi sin støtte til forslaget i Reinskou-utredningen om at staten overtar det hele og fulle ansvar for administrasjonen av forliksrådene. Etter kommisjonens oppfatning bør dette gjelde uavhengig av om forslagene i NOU 1992:35⁴⁰ blir gjennomført.»

Spørsmålet om kommunale namsmenn ble berørt i forbindelse med den nye tvangsfullbyrdelsesloven av 1992. Både Justisdepartementet og Stortingets justiskomite var av den oppfatning at det var prinsipielt uheldig at en statsoppgave som namsmannsfunksjonen ble ivaretatt av kommunalt ansatte, jf. Ot.prp. nr. 65 (1990-91) der departementet bl.a. uttalte at:

»kommunale underfogder har på mange måter fungert tilfredsstillende, men det er i denne forbindelse prinsipielt uheldig at statsoppgaver ivaretas av kommunalt ansatte».

Tilsvarende fremholdt justiskomiteen i Innst. O. nr. 72 (1991-92) at den var :

»enig i at det er prinsipielt uheldig at namsmannsfunksjonen, som en del av rettsvesenet og en statlig oppgave, er ivaretatt av kommunalt ansatte».

Et annet forhold som er påpekt er at hensynet til likebehandling av kommunene og til en mer ensartet organisering av namsmannsfunksjonen tilsier at de gjenværende fire kommunale namsmannsordningene blir avviklet.

Den nye tvangsfullbyrdelsesloven av 1992 medførte at de kommunale stevnevitnene ble fritatt for en vesentlig del av forkynningsoppdragene. Det var imidlertid forkynnelser som det ble betalt gebyr for, slik at stevnevitnefunksjonen isolert sett nå er en økonomisk belastning for mange av de 20 kommunene som har kommunale stevnevitner. Lovrådgiver Reinskou skriver i sin utredning at det vil være i godt samsvar med alminnelige prinsipper for oppgavefordeling mellom stat og kommune og dessuten føre til likebehandling av samtlige kommuner, om de kommunale stevnevitneordningene ble avviklet.

39. Utredningens tittel er: *Utkast til fremtidig organisering av den sivile rettspleie på grunnplanet.*

40. 11 NOU 1992:35 *Effektivisering av betalingsinnfordring mv.*

Utvalgets vurdering

Utvalget mener at i tråd med prinsippet om at det er et nasjonalt ansvar å sørge for rettssikkerhet og trygghet for innbyggerne, gjennom politivesenet, rettsapparatet og forsvaret bør staten overta det økonomiske og administrative ansvaret for den sivile rettspleien på grunnplanet i sin helhet, jf. utvalgets retningslinje 3 for oppgavefordeling. Dette innebærer at staten må overta ansvaret for forliksrådene og dessuten ansvaret for hovedstevnevitnefunksjonene og namsmannsfunksjonene de stedene der disse funksjonene i dag ivaretas av kommunen.

9.9.2 Konfliktrådsordningen

Alle kommuner skal ha et konfliktråd, som har til oppgave å megle i tvister som oppstår på grunn av at en eller flere personer har påført andre en skade, et tap eller en annen krenkelse. For en nærmere omtale av konfliktrådsordningen vises det til kapittel 14.

Etter Justisdepartementets mening fungerer dagens oppgavefordeling etter forutsetningene relativt bra, men det eksisterer noen gråsoner i ansvarsplasseringen mellom kommunene og staten bl.a. knyttet til at staten på den ene side har det økonomiske ansvaret, mens kommunene på den andre side er ansvarlig for å opprette og drive konfliktrådene. Fra flere hold er det påpekt at den fremtidige organiseringen av konfliktrådsordningen må ses i sammenheng med organiseringen av den sivile rettspleien på grunnplanet for øvrig.

Spørsmålet om hvilket forvaltningsnivå som burde ha ansvaret for konfliktrådsordningen ble vurdert i forbindelse med utarbeidelsen av Ot.prp. nr. 56 (1989-90) og Stortingets behandling av denne i Innst. O. nr. 21 (1990-91).

Kommunenes Sentralforbund gikk i mot at kommunene skulle få ansvaret for konfliktrådsordningen ut fra prinsippet om at kommunale organer ikke skal utføre statlige oppgaver, som rettspleie, eller bli tillagt økonomisk eller administrativt ansvar for virksomheten i statlige organer. På grunnlag av innspill fra Kommunenes Sentralforbund tok justiskomiteen spørsmålet om organisering av konfliktrådene opp med Justisdepartementet, som i sitt svar til komiteen av 30. mai 1990 viste til at det var en grunnleggende idé ved ordningen at den skal bidra til å bringe konflikter tilbake til lokalsamfunnet, og at det derfor er viktig at ordningen legges til kommunene, ikke til staten.

I sin innstilling slo justiskomiteens flertall fast at konfliktrådene er en del av rettspleien og en statlig oppgave. Flertallet gikk inn for at staten skal ta de økonomiske forpliktelsen i samband med konfliktrådene, men at den enkelte kommune bør ha det daglige ansvaret for konfliktrådsarbeidet slik det ble foreslått i odelstingsproposisjonen. Komiteen uttalte videre:

»Komiteen finner det naturlig at ordningen med konfliktråd evalueres etter en tid slik at man får kontroll med om en kommunal organisering fungerer effektivt, eller om andre organiseringsformer bør foretrekkes. I den forbindelse bør også muligheten for å opprette en statlig »konfliktløsningsenhet» på lokalplanet vurderes. Det kan i så tilfelle være naturlig også å vurdere forliksrådenes tilknytning.»

I 1996 evaluerte Statskonsult på oppdrag av Justisdepartementet konfliktrådsordningen (rapport 1996:20). I følge evalueringsrapporten var det på det tidspunkt hvor evaluering ble gjennomført betydelige variasjoner fra konfliktråd

til konfliktråd når det gjaldt henvisningsinstanser og alvorlighetsgrad i saker som ble henvist, konfliktrådsleders informasjonsprofil utad, antall saker meglet, type saker meglet, organisering og saksbehandlingstider. Statskonsult skrev i den forbindelse at:

»Det er grunn til å se med bekymring på ulikheten mellom konfliktrådene – tatt i betraktning at de er en del av strafferettspleien. I et slikt perspektiv bør større likhet mellom konfliktrådenes utforming og praksis tilstrebes. På samme tid er det naturlig at konfliktrådenes praksis – når det gjelder håndtering av sivile konflikter – kan og må variere, avhengig av lokal kultur, tradisjon osv.. Dette illustrerer den vanskelige avveiningen konfliktrådsordningen står overfor i håndteringen av sin sivile og strafferettslige oppgave.»

Justisdepartementet skriver i et brev til utvalget av 10. februar 2000 at man mener ulikhetene mellom konfliktrådene har tiltatt i løpet av det siste året.

En grunnleggende ide ved konfliktrådsordningen er å styrke lokalsamfunnets evne til å håndtere konflikter i sin alminnelighet. Statskonsult stilte imidlertid spørsmål ved om dette er en realitet når kun seks prosent av sakene konfliktrådene behandlet i 1995 var rene sivile saker. Etter deres vurdering kan også det faktum at flertallet av konfliktrådene er interkommunale, stå i motstrid til målet om å styrke lokalsamfunnets evne til å løse konflikter. Avstanden som oppstår til konfliktrådet kan gjøre at det ikke blir et naturlig sted å henvende seg med konflikter.

Statskonsult mente evalueringen viser at man står overfor uklarheter knyttet til hvilken rolle konfliktrådene skal ha som en del av den sivile rettspleien på grunnplanet. Etter deres vurdering syntes hovedspørsmålene ved videreføringen av ordningen å dreie seg om

- konfliktrådene primært skal være alternativ til de strafferettslige reaksjonsformer
- de primært skal være bidrag til at konfliktene bringes tilbake til folk i lokalsamfunnet
- konfliktrådene skal håndtere sivile saker, straffesaker eller begge deler

Evalueringen viste i følge Statskonsult at selv om ordningen i prinsippet er kommunal, har de aller fleste kommunene lite eierforhold til ordningen. Etter deres vurdering skyldes det i stor grad at organiseringen er interkommunal, samt ansvarsdelingen mellom kommune og fylkesmann. Statskonsult anbefalte i rapporten at en videreutvikling av konfliktrådsordningen blir sett i sammenheng med vurderingen av organiseringen av namsmannen og forlikrådet.

Spørsmålet om konfliktrådenes fremtidige organisering ble også behandlet i NOU 1999:22 *Domstolene i første instans, Førsteinstansdomstolenes arbeidsoppgaver og struktur*. Om megling på grunnplanet heter det i innstillingen:

»I tillegg til at rettsmeglingen må samordnes med den megling som foretas på grunnplanet, må det foretas en samordning av den megling som foretas i forlikrådene, og den megling som foretas i konfliktrådene. Selv om forlikrådene og konfliktrådene har forskjellig bakgrunn, og meglingskulturen i disse rådene er nokså forskjellig, bør det etter utvalgets oppfatning vurderes om det er muligheter for å

koordinere virksomheten ved disse rådene. Blant annet bør det vurderes om virksomheten ved forliksrådene og konfliktrådene kan slås sammen på den måte at det - etter mønster fra den nåværende organisasjonsmodell for konfliktrådene - blir opprettet ett meglingskontor på grunnplanet, og at det til dette meglingskontoret blir tilknyttet flere lokale meglere med forskjellig kompetanse. På denne måte vil man både kunne ivareta det beste ved forliksrådstradisjonen og videreutvikle den kompetanse som er bygd opp ved konfliktrådene. Ved å opprette et eget meglingskontor vil dette kunne fremstå som et nøytralt organ - uavhengig av domstolene og uavhengig av tvangsfullbyrdelses- og politimyndighetene.»

Utvalgets vurdering

En grunnleggende idé ved konfliktrådsordningen er at den skal bidra til å bringe ansvaret for å løse konflikter tilbake til lokalsamfunnet. Etter utvalgets vurdering er det imidlertid på bakgrunn av den evalueringen som er foretatt av konfliktrådsordningen, grunn til å stille spørsmål ved i hvilken grad den kommunale organiseringen har bidratt til å styrke lokalsamfunnets mulighet til å ta seg av lettere lovbrudd.

Evalueringen av ordningen viser at ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene i dag oppleves som utydelig, og det er dokumentert store forskjeller mellom virksomheten til konfliktrådene i ulike kommuner. Etter utvalgets vurdering er det grunn til å se med bekymring på ulikhetene tatt i betraktning at konfliktrådene er en del av strafferettspleien.

I tråd med prinsippet om at det er et nasjonalt ansvar å sørge for rettssikkerhet og trygghet for innbyggerne, gjennom politivesenet, rettsapparatet og forsvaret, jf. utvalgets retningslinje 3 for oppgavefordeling, mener utvalget at staten bør overta ansvaret for konfliktrådene i sin helhet. Utvalget vil samtidig understreke at virksomheten må organiseres slik at nærheten til innbyggerne ivaretas. Dette kan f.eks. skje ved at kommunene velger ut personer til å sitte i konfliktrådene.

Utvalget støtter Strukturutvalgets vurderinger i NOU 1999:22 om at det må foretas en samordning av megling som foretas i forliksrådene, og den megling som foretas i konfliktrådene.

9.9.3 Overformynderiet

Kommunene er ansvarlig for opprettelse og administrasjon av overformynderiet, jf. lov om vergemål for umyndige. Overformynderiets utgifter dekkes av henholdsvis de vergetrengende selv eller kommunen.

Justisdepartementet tar sikte på å nedsette et lovutvalg i 2000 for en revisjon av reglene om umyndiggjørelse (lov om umyndiggjørelse 28. november 1898) og reglene om vergemål (lov om vergemål for umyndige 22. april 1927 nr. 3). Bakgrunnen er at Justisdepartementet mener det er behov for en grunnleggende gjennomgang og modernisering av lovverket på dette området. I følge departementet er det de senere årene kommet mange signaler om at dagens lovgivning ikke fungerer tilfredsstillende. Rådet for funksjonshemmede, Kommunenes Sentralforbund og Stortingets ombudsmann for forvaltningen har alle i brev til Justisdepartementet etterlyst igangsettelse av arbeidet med en revisjon av vergemålslovgivningen. I tillegg har en rekke overformyndere overfor Justisdepartementet gitt uttrykk for at loven ikke fun-

gerer tilfredsstillende. Lovutvalgets oppgave vil være å utarbeide et utkast til en ny lov til avløsning av vergemålsloven og umyndiggjørelsesloven. Utvalget skal etter planen avgi sin innstilling to år etter oppnevning.

Fra gammelt av har det i følge Justisdepartementet vært et ønske fra kommunalt hold at overformyndieret skulle være et kommunalt organ, slik at kommunen kunne få fordelen av å disponere de umyndiges midler. Etter departementets vurdering kan det i dag derimot synes som om kommunene anser ansvaret for overformyndieret som en belastning. Overfor utvalget er ikke spørsmålet om ansvaret for overformyndieret kommentert fra kommunenes side.

Utvalgets vurdering

På bakgrunn av at et eget utvalg vil få i mandat å revidere lovgivningen om vergemål og umyndige har utvalget ikke gått langt inn i å vurdere spørsmålet om organiseringen av overformyndieret. Utvalget vil imidlertid bemerke at de oppgaver som overformyndieret i dag utfører, er av en slik karakter at utvalgets retningslinje 3 om at oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokale oppfatninger og lokale forhold, i utgangspunktet bør være et statlig ansvar, tilsier en overføring av ansvaret fra kommunene til staten. En forutsetningen for en slik ansvarsendring vil være at man etter en nærmere vurdering kommer til at staten har et egnet apparat til å ivareta oppgavene.

9.10 Kultursektoren

Kulturområdet er i liten grad lovregulert, og virkemidlene i statens kulturpolitikk er i stor grad økonomi og informasjon. Ansvars- og oppgavefordelingen på kulturområdet er, foruten ulike tilskuddsordninger, først og fremst knyttet til fordelingen av det finansielle ansvar for, og styring og forvaltning av, ulike kulturinstitusjoner.

Fra kommunesektoren, og spesielt fra fylkeskommunene, er det gitt uttrykk for at dagens statlige kulturpolitikk kan virke sentraliserende, og at dagens kulturpolitikk, ikke gir gode rammebetingelser for å nå hovedmålet om å gjøre kunst og kultur av høy kvalitet tilgjengelig for flest mulig. Kommunesektoren mener at oppgaver som i dag løses sentralt og nasjonalt kunne vært bedre ivaretatt lokalt og regionalt. Spesielt nevnes formidling og produksjon av kunst og kultur, og det settes særskilt søkelys på rollen til Riksteatret, Rikskonsertene og Riksutstillinger. Videre vises det til at kulturområdet er preget av mange tilskuddsordninger og tiltak, og at disse er for detaljstyrte av staten. Statens retningslinjer for fordeling av spillemidler til idretts- og friluftsanlegg og tilskudd til lokale og regionale kulturbygg trekkes frem som eksempler på at statlige føringer gir lite handlingsrom regionalt og lokalt. Det pekes også på som uheldig at mange kulturinstitusjoner eller -tiltak mottar støtte fra mer enn ett forvaltningsnivå. Prinsipielt mener man at ansvaret for å gi offentlig støtte bør ligge til ett organ, for å unngå at tilskuddsmottakeren må forholde seg til flere tilskuddsorgan, med dertil medførende ekstraarbeid og ressursinnsats både for mottakeren og det offentlige.

Mer overordnet vises det til at endrede drivkrefter i samfunnsutviklingen internasjonalt og nasjonalt stiller nye krav til det kulturpolitiske arbeidet i kommuner og fylkeskommuner. Etter kommunesektorens vurdering krever

det endringer i det politiske innholdet og arbeidsmåtene i det lokale og regionale kulturarbeidet i årene fremover. Det understrekes at satsing på et bredt spekter av tiltak innenfor kulturområdet er viktig for utvikling av regionale og lokale sentra, som kan bidra til nyskaping i næringslivet og den offentlige sektor. På det grunnlag fremheves betydningen av at fylkeskommunen – i samarbeid med kommunene, frivillige organisasjoner og statlige institusjoner – har et betydelig politisk handlingsrom for å drive aktivt kulturpolitisk arbeid så vel innenfor kultursektoren, som innenfor rammen av et tverrsektorielt utviklingsarbeid i fylket. Etter fylkeskommunenes oppfatning forutsetter det bl.a. at fylkeskommunene overlates et større ansvar for forvaltning av økonomiske virkemidler til regionale kulturtiltak.

Kulturdepartementet har i innspill til utvalget ikke gitt uttrykk for at det ser konkrete behov for større endringer i oppgave- og ansvarsdelingen på kulturområdet. Departementet skriver imidlertid at det generelt er opptatt av løpende å vurdere desentralisering og delegering av oppgaver på kulturområdet.

Formidling og produksjon av kunst og kultur – Rikskonsertene, Riksutstillinger og Riksteatret

En del fylkeskommuner opplever det som et problem at kunst- og kulturformidlingen i eget fylke er for dårlig organisert og planlagt, og at den av den grunn er lite effektiv. Etter deres mening er det behov for å styrke koordineringen i formidlingsarbeidet, og dette er i følge fylkeskommunene i ferd med å skje i flere fylker. Fylkeskommunene mener koordineringsfunksjonen for kunst- og kulturformidling må ivaretas på regionalt nivå, fordi de nasjonale institusjonene ikke besitter nok regional og lokal kunnskap, eller har den nødvendige nærhet til de ulike aktørene til å kunne ivareta disse oppgavene på en hensiktsmessig måte.

Samtidig gir en del av fylkeskommunene uttrykk for at riksinstisusjonene slik de fungerer i dag, spiller en beskjeden rolle for kulturlivet i fylkene. Unntaket som nevnes er Rikskonsertenes skolekonserter. Etter fylkeskommunenes vurdering skyldes den manglende oppslutningen om riksinstisusjonenes tilbud bl.a. at:

- tilbudet fra riksinstisusjonene er lite tilpasset de regionale behov både i innhold og organisering
- mye av planleggingen skjer uten nødvendig kontakt med målgruppene for tilbudene
- avstanden mellom det sentrale og det lokale nivået medfører at det lokale nivå ikke får et eierforhold til tilbudet.

Fylkeskommunene mener det er grunn til å stille spørsmål ved om ikke deler av de økonomiske midlene som de tre riksinstisusjonene rår over i dag, ville bli brukt på en mer effektiv måte dersom ansvaret for ressurser til turnéformidling ble overført til regionale produksjonsledd. Etter fylkeskommunenes vurdering vil resultatet av en slik omlegging være at tyngdepunktet i kulturformidlingen i Norge blir flyttet fra et nasjonalt nivå til et regionalt nivå. Etter deres oppfatning vil det styrke regionale produksjons- og formidlingsinstisusjoner og øke mulighetene for kunstnere til å ha arbeids- og bosted utenfor

Oslo-området. Videre mener man at det vil gi grunnlag for å øke antall forestillinger.

Fylkeskommunene ønsker imidlertid fortsatt å opprettholde riksinstusjonene, fordi flere av oppgavene som i dag er tillagt disse etter fylkeskommunenes vurdering ikke vil kunne ivaretas tilfredsstillende innenfor det enkelte fylke. Mer konkret mener man det er ønskelig å utrede behovet for et nasjonalt kulturelt kompetansesenter der nettverksbygging, forsøks- og utviklingsarbeid og internasjonalt samarbeid er blant de mest sentrale oppgavene.

Kulturdepartementet skrev i St.prp. nr. 1 (1999-2000) at man er klar over at det fra flere hold, ikke minst fra deler av kommunesektoren, er stilt spørsmål ved måten riksinstusjonene fungerer på i dag. Etter departementets vurdering har imidlertid riksinstusjonene selv arbeidet med disse utfordringene på en konstruktiv måte, bl.a. gjennom sitt strategiarbeid. Kulturdepartementet mener de tre riksinstusjonenes funksjon, identitet og kompetanse fremover bør konsentreres om primæroppgaven som produsent og formidler av musikk-, teater-, dans- og bildekunst av høy kvalitet. Det er bakgrunnen for at Rikskonsertenes og Riksteatrets ansvar som tilskuddsforvalter i sin helhet er besluttet overført til Norsk Kulturråd. Departementet ser et behov for også i årene fremover å benytte de tre riksinstusjonene som kulturpolitiske virkemidler for å oppnå den overordnede målsettingen for kulturpolitikken om å gjøre kunst og kultur av høy kvalitet tilgjengelig for flest mulig. Riksinstusjonene skal supplere det lokale kunst- og kulturtilbudet rundt i landet og utjevne uønskede geografiske forskjeller med hensyn til tilgang til et profesjonelt musikk-, dans-, teater- og billedkunsttilbud. Departementet varsler at det vil følge nøye med på hvordan de omlegginger som gjøres slår ut i forhold til det som er de tre riksinstusjonenes primære oppgave, og drøfte videre med riksinstusjonene hvordan virksomhetene kan videreutvikles med hensyn til kunstnerisk nivå og kontinuitet i tilbudet, god lokal forankring og hensiktsmessige samarbeidsmønstre.

Spørsmålet om arbeidsdelingen mellom Rikskonsertene og fylkeskommunene for skolekonsertordningen, har vært vurdert spesielt. En arbeidsgruppe med medlemmer fra Kommunenes Sentralforbund, statens utdanningskontorer, Rikskonsertene og Kulturdepartementet la i 1999 frem en utredning som enstemmig konkluderte med et opplegg som innebar en styrket regional forankring, ved at Rikskonsertene og fylkeskommunene hver skulle ha ansvaret for halvparten av de turneene som inngår i skolekonsertordningen på årsbasis. Kulturdepartementet omtalte saken i tråd med arbeidsgruppens anbefalte opplegg i St.prp. nr. 69 (1998-99) *Om kommuneøkonomien 2000 mv..* Stortinget gikk i mot forslaget om å omorganisere skolekonsertordningen på det tidspunkt, og ba regjeringen komme tilbake til saken i forbindelse med en avklaring av de ulike rollene Rikskonsertene skal spille fremover. Saken ble på nytt omtalt i budsjettproposisjonen til Kulturdepartementet for 2000. Kulturdepartementet gir der uttrykk for at man er opptatt av å styrke skolekonsertordningens regionale forankring, samtidig som Rikskonsertene fortsatt må ha en sentral funksjon med hensyn til musikkfaglig kompetanse og kvalitet i skolekonserttilbudet, og ha ansvaret for at skolekonsertordningen forblir en helhetlig nasjonal ordning. Kulturdepartementet mener derfor at det samlede

ansvaret for skolekonsertordningen ikke kan overføres til fylkeskommunene nå.

Riksutstillinger behandles i St.meld. nr. 22 (1999-2000) *Kjelder til kunnskap og oppleving*. Kulturdepartementet anbefaler i meldingen at Nasjonalgalleriet, Museet for samtidskunst, Riksutstillinger, Kunstindustrimuseet i Oslo, Norsk Arkitekturmuseum og Henie-Onstad kunstsenter slås sammen organisatorisk for på den måte å skape en mer slagkraftig enhet innenfor museumsarbeid på kunstområdet. Integreringen av Riksutstillinger i en ny, samlet institusjon, blir spesielt kommentert. Som integrert del av et samlet kunstmuseum kan kompetansen i Riksutstillinger etter Kulturdepartementets vurdering utnyttes til å vitalisere formidlingsarbeidet både innenfor institusjonen og i forhold til utstillingssteder ellers i landet. Den samordnende turneringsdimensjonen i nåværende virksomheter skal i følge meldingen være en viktig del av arbeidsoppgavene innenfor den nye institusjonen.

Når det gjelder Riksteatret vil dets virksomhet i følge Kulturdepartementet bli omtalt i den kommende stortingsmeldingen om scenekunst.

– *Kunstpolitikk*

Enkelte fylkeskommuner har gitt uttrykk for at det i dag er et problem at fagmiljøet for kunstnere i stor grad er konsentrert i Oslo, og at det blir gjort for lite fra statlig hold for å stimulere kunstnere til å trekke mot distriktene.

Etableringen av regionale formidlingsordninger i fylkene kan bidra til at flere kunstnere etablerer seg utenfor hovedstaden, men fylkeskommunene som har uttalt seg, tror at større endringer først vil kunne oppnås dersom både forholdene og de økonomiske rammevilkårene legges bedre til rette. Det krever etter deres vurdering at det utvikles en regional kunstnerpolitikk og at den statlige stipendordningen og prosjektstøtten legges om slik at midlene fordeles på regionalt nivå. Fylkeskommunene legger til grunn at en slik omlegging må skje i nært samarbeid med kunstnerorganisasjonene.

I dag tildeles statens stipend og garantiinntekter for kunstnere av Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere etter innstilling fra sakkyndige komiteer oppnevnt av kunstnerorganisasjonene. Departementet fastsetter, etter samråd med Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere, og forhandlingsberettigede organisasjoner, fordelingen av midlene mellom de ulike kunstnergruppene. I henhold til forskrift om statens stipend og garantiinntekter for kunstnere fastsatt 16. september 1998 skal det ved tildeling av stipend og garantiinntekter bare legges vekt på kunstnerisk aktivitet og kvalitet.

– *Funksjonsfordelingsinstitusjoner*

Ordningen med nasjonale institusjoner, region-/landsdelsinstitusjoner og knutepunktinstitusjoner, jf. kapittel 14, har eksistert siden 1995. Det er institusjoner innenfor områdene scenekunst, musikk, museum og billedkunst som inngår i funksjonsfordelingssystemet.

Som nevnt innledningsvis er det kommet inn enkelte synspunkter på at dagens delte finansieringsansvar mellom forvaltningsnivåene for funksjonsfordelingsinstitusjonene og enkelte andre kulturtiltak, prinsipielt er uheldig.

På bakgrunn av at få aktører oppfatter dagens finansieringsordninger som problematisk på prinsipielt grunnlag, vil imidlertid ikke utvalget forfølge den problemstillingen videre. Andre forhold enn prinsipielle sider ved finansieringsordningen kan imidlertid tale for endringer i forvaltningsansvaret for funksjonsfordelingsinstitusjonene. Eksempelvis vil full finansiering fra kommunesektorens side kunne gi fylkeskommunene og kommunene større handlingsfrihet til å tilpasse strukturen og organiseringen til lokale og regionale forhold.

Regjeringen foreslo i St.prp. nr. 60 (1997-98) *Om kommuneøkonomien 1999 mv.* at de respektive fylkeskommuner bør ivareta forvaltningsansvaret for region-/landsdelsinstitusjonene på teatersektoren. I følge regjeringen vil ansvaret bl.a. kunne innebære tilskuddsutbetaling, styreoppnevning, innhenting og rapportering av økonomisk informasjon og øvrig oppfølging av institusjonene. Forslaget ble imidlertid avvist av Stortinget. Flertall i kommunalkomiteen ga i Innst. S. nr. 250 (1997-98) uttrykk for at de mente at en slik kursendring for regions-/landsdelsinstitusjonene må være basert på en grundig evaluering av ordningen, der de berørte teatrene blir tatt med på råd om den fremtidige organiseringen. Flertallet viste til at det var stor enighet om funksjonsfordelingen da Stortinget behandlet saken i 1993, og ba om at regjeringen må komme tilbake med en melding til Stortinget, dersom den har ønsker om en omlegging.

I St.meld. nr. 22 (1999-2000) *Kjelder til kunnskap og opplevingsgir* Kulturdepartementet uttrykk for at nåværende inndeling av institusjoner ikke fungerer tilfredsstillende for museene. Departementet ønsker å avløse dagens ordning for museene med et system der alle museum som får tilskudd over det statlige kulturbudsjettet, inngår i et nasjonalt nettverk med Norsk museumsutvikling som overvåker, samordner og informasjons- og budsjettknutepunkt. Prinsipielt blir det lagt til grunn i meldingen at det bare rent unntaksvis er naturlig at staten skal ha det samlede drifts- og tilskuddsansvaret for et museum. Det vises til at museet som kunnskapsformidler og kulturinstitusjon i bredere mening vil være viktigere for nærområdet og regionene enn for folk ellers i landet, og at fylkeskommunene og kommunene derfor må medvirke.

Enkelte fylkeskommuner har overfor utvalget gitt uttrykk for at de i utgangspunktet er positive til meldingens signaler om at fylkeskommunene skal ha en sentral rolle i forhold til oppbygging av et museumsnettverk i fylket. Gitt at meldingen legger opp til et kvalitetsmessig løft for museene forutsetter fylkeskommunene at det innebærer økt ressurstilførsel. Meldingen oppleves imidlertid som svært uklar når det gjelder hvilke krav som vil stilles til oppfølging av statlige bevilgninger og hvor fritt fylkeskommunene vil stå til å forvalte sin del av tilskuddet. Fylkeskommunene understreker at de må ha stor råderett over hvordan tilskudd til museene i fylket skal fordeles, og at den enkelte fylkeskommune selv må få avgjøre hvordan den vil organisere sitt museumsvesen for å få mest mulig ut av de ressursene som tildeles fagområdet.

Fordeling av spillemidler til anleggsformål og tilskudd til lokale og regionale kulturbygg

Fylkeskommunene er bemyndiget til å foreta detaljfordeling av de spillemidler som hvert år stilles til disposisjon for det enkelte fylke for utbygging av anlegg for idrett og friluftsliv. Disse midlene kan etter gjeldende regelverk ikke nyttes til aktivitet. Tilsvarende har fylkeskommunene ansvaret for fordeling av den tildelte rammen til lokale og regionale kulturbygg.

Fylkeskommunene reagerer på at de prosedyrer og krav for behandling av søknader som Kulturdepartementet har fastsatt, gir det enkelte fylke lite handlingsrom for lokale tilpasninger. Det vises til at flere fylkeskommuner i dag lager planer for idretts- og friluftsliv som er like mye aktivitetsrettet som anleggsrettet, fordi man har erkjent at anlegg ikke er nok for å skape aktivitet. For å kunne gi et best mulig tilbud innenfor idretts- og friluftsliv til befolkningen mener derfor fylkeskommunene at de selv må få avgjøre om spillemidlene skal gå til anlegg eller aktivitet. Ved en slik råderett over spillemidlene inklusive renteinntektene kan det regionale nivået utforme sin egen idretts- og friluftspolitikk. I tillegg mener fylkeskommunene at de bør overta ansvaret for midlene til friluftstrettede tiltak som i dag forvaltes av fylkesmannens miljøvernavdeling. Det vil etter fylkeskommunenes vurdering gjøre det mulig i større grad å se disse midlene i sammenheng med bruken av spillemidler til friluftsanlegg, og legge grunnlaget for en regional idretts- og friluftslivspolitikk.

Departementet på sin side peker på at de fastsatte prosedyrene og fordelingsreglene skal sikre at detaljfordelingen følger overordnede målsettinger på området. Kulturdepartementet mener at dagens regelverk innebærer at fylkeskommunene har stor frihet innenfor regelverket, men viser til at fylkeskommunene i varierende grad utnytter sine muligheter til å drive anleggspolitikk. I innspill til utvalget gir Kulturdepartementet uttrykk for at delegeringen av detaljfordelingen og forhåndsgodkjenningen i kommunene etter deres vurdering fungerer tilfredsstillende.

Utvalgets vurdering

I løpet av de 10 siste årene har det skjedd betydelige endringer innenfor kulturområdet. Ikke minst har kompetansen og profesjonaliteten innenfor kultursektoren økt betraktelig lokalt og regionalt. Den lokale og regionale kulturen er styrket, og mangfoldet er blitt større. Kulturens betydning for lokal og regional utvikling har blitt viet stadig større oppmerksomhet. Både kommuner og fylkeskommuner har sett behovet for å drive aktivt kulturpolitisk arbeid innenfor rammen av et tverrsektorielt utviklingsarbeid. Utvalget ønsker å understreke kulturpolitikkenes sektorovergripende betydning, og mener at den fremtidige oppgave- og ansvarsfordelingen på kulturområdet må legge til rette for at kommunesektoren kan se sin satsing på kultur i sammenheng med sitt lokale og regionale utviklingsarbeid.

For at kommunene og det regionale folkevalgte nivå skal være i stand til å sette sin satsing på kultur inn i en større helhet og foreta ønskede lokale og regionale tilpasninger, kreves det etter utvalgets vurdering større lokalt og regionalt handlingsrom enn det kommunesektoren har i dag. Selv om området i dag er lite lovregulert innebærer utformingen av de økonomiske virkemidlene at staten legger sterke føringer på kommunesektorens arbeid. Et eksempel er spillemidler til idrettsanlegg i kommunene. Videre mener utval-

get at mange av tilskuddsordningene som i dag er øremerkede bør innlemmes i inntektssystemet. Det gjelder f.eks. tilskudd til lokale og regionale kulturbygg, tilskudd til fylkeskommunale kulturoppgaver og tilskuddsordning for museer. Utvalget kan vanskelig se at nasjonale hensyn kan tilsi en så sterk statlig styring som det man har i dag av de økonomiske virkemidlene. Utvalget vil be om at man i forbindelse med den varslede stortingsmeldingen om kulturpolitikken foretar en bred gjennomgang av tilskuddsordningene på kulturområdet med sikte på å forenkle og redusere den statlige styringen betraktelig, og gi det lokale og regionale nivå større handlingsrom ved å overlate et større ansvar for forvaltning av økonomiske virkemidler til kommunesektoren.

Nasjonal koordinering av begrensede ressurser på kulturområdet har vært vurdert som viktig for å sikre at ressursene utnyttes best mulig og unngå at innsatsen blir for fragmentert. Nasjonal styring har også vært sett på som viktig i forhold til å legge til rette for nyskaping og formidling av profesjonell kunst innen ulike kunstformer. Etter utvalgets vurdering avhenger behovet for nasjonal koordinering av hvordan det regionale nivået organiseres. Dersom antall regionale enheter reduseres og regionene får et større ansvar for regionale utviklingsoppgaver, som kultursektoren er en viktig del av, vil behovet for nasjonal koordinering minske.

Flertallet i utvalget (alle unntatt Leschbrandt) mener det er naturlig at regionene får et større ansvar for region-/landsdelsinstitusjoner og knutepunktinstitusjoner innenfor områdene scenekunst, musikk, museum og billedkunst. Det vil legge til rette for at regionene kan drive et aktivt kulturpolitisk arbeid innenfor et større tverrsektorielt utviklingsarbeid. Utvalget antar at oppgave- og ansvarsdelingen for funksjonsfordelingsinstitusjonene vil bli nærmere drøftet i de kommende stortingsmeldingene om kultur og scenekunst, og ønsker å understreke betydningen av at det regionale folkevalgte nivået fremover gis et reelt ansvar i forhold til disse institusjonene.

Videre mener flertallet i utvalget (medlemmene Austeng, Dalane, Fjell, Fluge, Hagen, Mørum, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu) at de sterke signalene fra fylkeskommunene om at det er behov for å redefinere riksinstusjonenes rolle må følges opp. Utvalget er kjent med at riksinstusjonene, bl.a. gjennom sitt strategiarbeid, har vurdert egen virksomhet og funksjoner. Ut fra de innspillene utvalget har mottatt mener imidlertid flertallet i utvalget at det er behov for en større gjennomgang av riksinstusjonenes rolle fremover. Flertallet mener bl.a. det bør vurderes om ikke deler av de økonomiske midlene som de tre riksinstusjonene rår over i dag, bør overføres til det regionale nivå, slik at det regionale folkevalgte nivå blir ansvarlig for å bestille profesjonelle kulturtilbud ut fra regionale prioriteringer og behov. På bakgrunn av at det regionale folkevalgte nivå er en sentral samarbeidspartner for riksinstusjonene forutsetter flertallet at regionene trekkes inn i dette arbeidet.

Mindretallet (medlemmene Heløe, Leschbrandt og Aasland) vil peke på den viktige rolle kunstinstusjonene spiller for å sikre kvalitet og profesjonalitet i kunsten. De skal ivareta nasjonale og allmenne verdier og dessuten fornye og vie plass til nye verdier og verdisyn. De skal gjenskape og formidle kulturarven og bidra til nasjonal og språklig identitet. De skal presentere

norsk kultur i det internasjonale samfunn og derigjennom fremme landets omdømme i utlandet. De skal sørge for at internasjonale impulser får innpass og formidles til et norsk publikum. De profesjonelle teatre, operaer og orkestrene er ryggraden i landets kulturelle infrastruktur. Det er fra dem mediebedriftene, den kommersielle underholdningsindustrien og nye kunstinstusjoner oftest rekrutterer sine utøvere og ledere. Riksinstitusjonene, de regionale teatrene og orkestrene, sammen med de frie teatergruppene, er gjensidig avhengige av hverandre som premissleverandører og samarbeidspartnere om landsdekkende formidling. Sammen er de viktige diskusjonspartnere i den evige kulturpolitiske dialog mellom sentrum og distrikt. Et felles mål er å gjøre kunst tilgjengelig for alle. Særlig viktig er det å nå grupper som i liten grad har fått tilgang til kunst. Basis for all virksomhet skal være kvalitet, originalitet og perfektjon. Dette er verdier som et hvert samfunn er avhengig av for å nå videre, finne nye veier, nye ideer og innfallsvinkler. En eventuell styrking av den regionale kulturinnsatsen på bekostning av de nasjonale kunstinstusjonene vil etter mindretallets vurdering svekke den skjøre balansen som er mellom kunstarter og virkeformer. Medlemmene Heløe og Aasland mener at midler til en eventuell sterkere regional satsing enten må hentes gjennom økte overføringer og/eller lokale omprioriteringer.

9.11 Barne- og familieforvaltningen

9.11.1 Barnevern

Ansvar for lovpålagte barnevernopp-gaver er lagt til staten, fylkeskommunen og kommunen. Fylkesmannen har et tilsynsansvar og er klageinstans for enkelte vedtak truffet av barneverntjenesten. Fylkesnemnda, som er et uavhengig statlig forvaltningsorgan, har ansvar for å treffe vedtak om en rekke tiltak etter loven (først og fremst i såkalte tvangssaker). Fylkeskommunen har ansvaret for etablering og drift av institusjoner for barn og ungdom som omfattes av barnevernloven, og for å bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet. Kommunen har ansvaret for alle de opp-gavene som er omhandlet i barnevernloven som ikke er lagt til fylkeskommunen eller et statlig organ. Dette innebærer at det vesentligste av barnevernopp-gavene er et kommunalt ansvar. For å ansvarliggjøre kommunene økonomisk i forhold til bruk av fylkeskommunale tiltak, er det innført en ordning med kommunal delbetaling. For en nærmere omtale av ansvars- og opp-gavefordelingen vises det til kapittel 14.

De innspillene utvalget har mottatt kan tyde på at barnevernområdet er et av de områdene hvor det er behov for å se på opp-gave- og ansvarsfordelingen mellom kommunen og fylkeskommunen, bl.a. ser det ut til at den kommunale delbetalingen kan bidra til å skape konflikter mellom forvaltningsnivåene.

I januar 1999 ble det satt ned et offentlig utvalg (Befring-utvalget) som fikk i mandat å foreta en helhetlig gjennomgang og vurdering av barnevernets forutsetninger, virkemåter, resultater og reformbehov. Som et av punktene i mandatet var utvalget bedt om å se på ansvarsforhold og samarbeid, bl.a. mellom forvaltningsnivåene. Utvalget avga sin utredning 2. mai 2000. Opp-gave-

fordelingsutvalget vil i sin drøfting av problemene innenfor barnevernområdet i stor grad bygge på denne utredningen.

Befring-utvalget skriver i sin utredning at det synes å være en del misnøye knyttet til samarbeidet mellom barneverntjenesten i kommunene og fylkesbarnevernet. Mye tid og ressurser brukes på å avklare økonomi (hvem som skal betale) og ansvar (hvem som har ansvar for tiltak og oppfølging etter at plassering er foretatt). I følge utvalget knytter problemene seg særlig til valg av tiltak og kostnader for ungdom med atferdsproblemer.

Barnevernet har en ansvars- og myndighetsfordeling mellom kommune og fylkeskommune som skiller seg fra andre områder innenfor helse- og sosialsektoren (unntatt rusmiddelomsorgen). Mens fylkeskommunen på de øvrige områdene har ansvar for spesialisthelsetjenester, har den i barnevernet et omfattende ansvar for omsorgstjenester. Denne særpregede ansvarsfordelingen er i forarbeidene til barnevernloven begrunnet med at antallet institusjonsplasserte barn og ungdom totalt sett er lite, at drift av barneverninstitusjoner er en spesialisert virksomhet som krever høy faglig kompetanse og at den enkelte kommune vil ha vanskeligheter med å bygge opp et tilstrekkelig omfattende og differensiert nok institusjonstilbud.

Etter Befring-utvalgets vurdering henger problemene knyttet til betalingsordninger og ansvarsdeling sammen med at det er det kommunale barnevernet som bestemmer hvilket tiltak som er best egnet, og hvilken lovparagraf som skal benyttes som beslutningsunderlag. Fylkesnemnda bestemmer etter innstilling fra kommunen hvem som skal plasseres i de tiltak fylkeskommunen driver eller har ansvar for å finansiere. Ordningen med at fylkesnemnda og kommunene kan forplikte fylkeskommunen økonomisk bryter med det finansielle ansvarsprinsipp. I barnevernlovens forarbeider ble det begrunnet med at alle barn som har behov for tiltak fra barnevernet skal få rett hjelp til rett tid.

Nivået på den kommunale delbetalingen innebærer at det ofte er økonomisk lønnsomt for kommunene å satse på plassering i fylkeskommunale tiltak heller enn lokal tiltaksutvikling. Fylkeskommunene har på sin side ikke bygget ut det antall plasser som etterspørres, noe som har ført til et stort uregulert privat institusjonsmarked som barneverntjenesten har liten styring med, både økonomisk og faglig. Befring-utvalgets vurdering er at den kommunale delbetalingen i dag ikke i tilstrekkelig grad oppmuntrer til faglig god innsats og tiltaksutvikling på kommunalt nivå. På den annen side vil en for høy kommunal egenandel kunne bidra til at kommunen av økonomiske årsaker velger ikke å flytte et barn fra hjemmet.

For øvrig peker Befring-utvalget på følgende utilsiktede virkninger av dagens ansvarsdeling:

- *Forholdet til grunnskolen:* Fylkeskommunen har ansvaret for barn som er plassert i sosiale eller medisinske institusjoner, mens kommunen har ansvaret for barn som bor hjemme og som er i hjelpetiltak eller i ulike former for fosterhjem. Av økonomiske årsaker kan kommunene derfor foretrekke en institusjonsplassering, mens fylkeskommunen ønsker plassering i fosterhjem.
- *Fosterbarn med funksjonshemninger:* Kommune og fylkeskommune kan være uenige om hvilke forsterkningsbehov for fosterbarn som skyldes

funksjonshemning og hvilke som skyldes omsorgssvikt. Dersom funksjonshemningen skyldes omsorgssvikten, er fylkeskommunen refusjonspliktig overfor kommune. Et spesielt problem er ansvaret for fosterbarn med funksjonshemninger som bor i andre kommuner enn omsorgskommunen.

- *Overlapping mellom barne- og ungdomspsykiatrien og barnevernet:* Ved plassering i et fylkeskommunalt barne- og ungdomshjem betaler kommunen egenandel, men ved plassering i et barne- og ungdomspsykiatrisk hjem betaler den ingen ting.
- *Fosterhjem:* Delt ansvar for fosterhjemmene mellom forvaltningsnivåene, fører etter Befring-utvalgets vurdering til enkelte konflikter, dobbeltarbeid og kan oppleves som slitsomt fra fosterhjemmenes side.
- *Familiebaserte tiltak som alternativ til institusjonsplassering:* Disse tiltakene er i stor grad utviklet av det fylkeskommunale barnevernet. I lovens forstand er disse tiltakene fosterhjem, men kommunene har ansvaret for bl.a. grunnskoleundervisning. Kommunenes befatning med tiltakene synes stort sett å være ved plassering av barn.
- *Multisystemisk terapi (MST):* Som følge av at MST skal hjemles i barnevernloven er det kommunen som må fatte vedtak om at det skal iverksettes i den enkelte familie, men ansvaret for tiltaket er lagt til fylkeskommunen. Det er også fylkeskommunen som bestemmer hvem som skal få tilbud om MST og hvem som skal henvises til andre tilbud, eventuelt avvises. I følge Befring-utvalget er det her innført en fylkeskommunal styringsmulighet over inntak som ikke gjelder for øvrig. Også når det gjelder økonomisk ansvarsfordeling skiller MST seg fra de vanlige bestemmelsene.
- *Private tiltak i forhold til ungdom som plasseres med hjemmel i »atferdsbestemmelsene» i barnevernloven:* Det er gitt muligheter for etablering og bruk av slike tiltak uten at disse tiltakene har driftsavtale med fylkeskommunen. Også ved bruk av disse tiltakene er det imidlertid barneverntjenesten i kommunen eller fylkesnemnda som fatter vedtak om plassering og plasseringens lengde, mens størsteparten av utgiftene faller på fylkeskommunen.

Generelt mener Befring-utvalget at det har vist seg at spesielt de små kommunene har problemer med å få etablert, vedlikeholdt og videreutviklet kompetansen i barnevernet. Videre viser utvalgets utredning at det ikke bare er vanskelig å få til gode samarbeidsforhold mellom forvaltningsnivåene. Mange problemer skyldes også manglende koordinering internt i kommunen og fylkeskommunen.

For å redusere problemene som er beskrevet over har Befring-utvalget foreslått følgende tiltak av særlig relevans i forhold til Oppgavefordelingsutvalgets mandat:

- Det bør iverksettes en utredning med tanke på forenkling, både av lov- og regelverk og av forvaltningsmessige sider av barnevernet.
- Det bør vurderes om ansvaret for beslutninger om barn og unge skal få tilgang til fylkeskommunale plasseringstilbud, og som ikke avgjøres av fylkesnemnda, bør flyttes fra det kommunale til det fylkeskommunale barnevernet. I den sammenheng bør det også vurderes hvem som skal ha

- ansvaret for akutt plasseringer.
- Tilskudds- og refusjonsordninger bør tilrettelegges slik at de oppmuntrer til bruk av familie- og nærmiljøbaserte tiltak fremfor plasseringstiltak, og at en unngår »fjernplasseringer» over fylkesgrenser. Etter utvalgets vurdering forutsetter det en heving av den nåværende satsen for kommunal egenbetaling ved bruk av fylkeskommunale barneverntjenester. Det bør innføres statlige stimuleringsstilskudd for adekvate lokale initiativ.
 - Det bør iverksettes forsøk med fylkeskommunal bistand til kommuner i tvangssaker og andre kompliserte saker.
 - Det er generelt sett behov for å øke fylkeskommunenes veilednings- og konsultasjonskapasitet til kommunene.
 - Oppfølging av fosterforeldre flyttes til fylkeskommunen.
 - Det åpnes for at fylkeskommunen kan avgjøre spørsmålet om å sette inn forsterkningstiltak der det er uenighet mellom kommune og fosterforeldre.
 - Forholdene for fosterbarn med funksjonshemninger bør utredes.

Generelt ønsker Befring-utvalget at barn og ungdoms rett til barneverntjenester lovfestes.

Utvalgets vurdering

Utvalget mener Befring-utvalgets utredning viser at det med dagens kommuneinndeling vil være vanskelig å overføre hele ansvaret for barnevernet til kommunene. Utvalget anser det heller ikke som aktuelt at kommunene skal fratas et hovedansvar for barnevernet siden dette er en tjeneste hvor nærhet til brukerne er svært viktig, og ansvaret for tjenesten derfor bør legges til laveste effektive nivå, jf. retningslinje 1 for oppgavefordeling. Gitt at ansvaret for barneverntjenesten også fremover skal deles mellom forvaltningsnivåene er det etter utvalgets vurdering nødvendig å iverksette tiltak for å redusere de utilsiktede virkningene man i dag ser av oppgave- og ansvarsdeling, bl.a. som følge av at det finansielle ansvarsprinsippet er brutt.

Utvalget mener at det viktigste tiltaket som kan iverksettes for å redusere utilsiktede virkninger av oppgave- og ansvarsdelingen, er å foreta endringer i den kommunale delbetalingsordningen og heve satsene vesentlig, slik at kommunene i størst mulig grad vurderer hjelpetilbudene på grunnlag av tilbudenes faktiske kostnader. Dette vil være et egnet tiltak for å redusere ansvarsuklarheter og fjerne utilsiktede virkninger av oppgavefordelingen uansett om det er det regionale folkevalgte nivået eller staten som har ansvaret for 2. linjetjenestene innenfor barnevernet. Slik delbetalingsordningen fungerer i dag kan den gi kommunene incitamentet til å velge/anbefale tiltak ut fra økonomiske motiv.

Utvalget ser at de mindre kommunene kan ha problemer med å tilegne seg tilstrekkelig faglig kompetanse på barnevernområde. På den bakgrunn støtter utvalget Befring-utvalgets forslag om at det bør iverksettes forsøk med bistand til kommuner fra det regionale folkevalgte nivået i tvangssaker og andre komplisert saker, og at det folkevalgte nivåets veilednings- og konsultasjonskapasitet til kommunene generelt bør økes.

I tråd med utvalgets generelle holdning mener utvalget at fylkesmannens oppgaver på barnevernområdet bør avgrenses til tilsyn, kontroll og klage,

samt veiledning overfor kommunesektoren knyttet til lov- og regelverk og informasjon om nasjonale målsettinger.

9.11.2 Barnehager

Barnehageloven legger det overordnede ansvaret for utbygging og drift av barnehager på kommunene. I tillegg har kommunene myndighetsansvar for kommunal og ikke-kommunale barnehager. Det er kommunene som godkjenner barnehager, fører tilsyn med driften og gir rettledning. Fylkesmannen er klageinstans for kommunens vedtak. Videre har fylkesmannen et veiledningsansvar overfor kommuner og eiere av virksomheter etter barnehageloven. Fylkesmannen kan også på eget initiativ føre tilsvarende tilsyn med barnehager som kommunen. Forvaltningen av de statlige tilskuddene til de kommunale og private barnehagene er delt mellom fylkesmannen og kommunen. For en nærmere omtale vises det til kapittel 14.

Ingen av de instansene som har kommet med innspill til utvalget har ment at det er behov for større endringer i dagens oppgavefordeling innenfor barnehagesektoren. Generelt er inntrykket at dagens oppgavefordeling fungerer godt. Fra kommunesektorens side er det imidlertid gitt uttrykk for at det kan være behov for å gjennomgå dagens oppgavefordeling med sikte på å fjerne det man oppfatter som dobbeltarbeid mellom staten og kommunene, samt å tydeliggjøre ansvarsforholdene mellom de to forvaltningsnivåene på enkelte områder. I andre sammenhenger enn i sine innspill til utvalget har kommunesektoren gitt uttrykk for at driftstilskudd til barnehager bør innlemmes i inntektssystemet.

Konkret nevner kommunene forvaltningen av statlige tilskudd som et område hvor det etter deres vurdering utføres unødig dobbeltarbeid, bl.a. i forhold til å kontrollere opplysninger knyttet til stønadsgrunnlaget for private barnehager.

I St.meld. nr. 27 (1999-2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre* drøftes tilskuddsordningene til barnehageformål. Regjeringen uttaler i meldingen at den ønsker å legge det ordinære driftstilskuddet inn som en del av rammeoverføringene til kommunene fra det tidspunkt en har oppnådd full behovsdekning. Når det gjelder øvrige statlige tilskudd til barnehager (f.eks. tilskudd til tiltak for funksjonshemmede og tilskudd til tospråklige assistenter) mener regjeringen det er ønskelig å utrede nærmere hvilke konsekvenser en innlemming vil ha. Selv om Barne- og familiedepartementet overfor utvalget har gitt uttrykk for at dagens regelverk for det ordinære driftstilskuddet er svært detaljert og arbeidskrevende, er det i meldingen ikke foreslått forenklinger i forhold til dagens praksis i perioden frem til en eventuell innlemming i rammetilskuddet finner sted. I Innst. S. nr. 270 (1999-2000) uttaler et flertall i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen at det ikke ønsker å vurdere finansieringen av barnehager nå, men ber regjeringen komme tilbake til dette spørsmålet når full behovsdekning er en realitet.

Når det gjelder behovet for å tydeliggjøre dagens ansvarsforhold mellom kommunen og fylkesmannen, er det tre forhold som er trukket frem. Det første gjelder kontroll med det statlige driftstilskuddet til barnehager. Barnehageloven sier ikke noe om dette, men departementet ber årlig kommunene innhente årsregnskap for ikke-kommunale barnehager og kontrollere disse. For kommunene fremstår det imidlertid som uklart hvilket ansvar de har for

eventuelt å gripe inn overfor private barnehager. På bakgrunn av at det ikke finnes en klar hjemmel for tilsyn med statlige driftstilskudd fremmet Barne- og familiedepartementet i Ot.prp. nr. 35 (1996-97) forslag om å gi kommunene denne oppgaven gjennom endring av § 10 i barnehageloven. Forslaget fra regjeringen fikk ikke flertall i Stortinget. Stortinget vedtok isteden å legge denne kontrolloppgaven til fylkesmennene. Flertallets begrunnelse var at fylkesmannen som uavhengig instans kunne sørge for lik kontroll med kommunale og ikke-kommunale barnehager. Barne- og familiedepartementet har imidlertid ikke sanksjonert dette vedtaket, fordi lovteksten etter stortingsvedtaket i følge St.meld. nr. 27 (1999-2000) virker noe uklar i forhold til de oppgavene og den rollen fylkesmannen har. I følge departementet har man også ønsket å se dette i et helhetlig barnehagepolitisk perspektiv. Det vises videre til at dersom forslaget om å innlemme driftstilskuddet til barnehager i inntektssystemet får tilslutning, kommer ordningen med øremerket tilskudd bare til å eksistere i noen få år til, og at det derfor kan synes lite hensiktsmessig å legge nye kontrolloppgaver til fylkesmannen nå. Regjeringen varsler i nevnte stortingsmelding at den vil fremme en odelstingsproposisjon om denne saken.

Det andre området hvor kommunene oppfatter at ansvarsforholdene er uklare, gjelder tilsyn med barnehager. Kommunen har etter § 10 første ledd i barnehageloven ansvar for å føre det lokale tilsyn. Andre ledd i samme paragraf gir imidlertid fylkesmannen den samme tilsynskompetansen som kommunene. Fra kommunesiden er det gitt uttrykk for at det er behov for å klargjøre hvilken rolle fylkesmannens tilsyn skal ha i forhold til kommunens tilsynsvirksomhet. Problemstillingen er så vidt berørt i St.meld. nr. 27 (1999-2000) hvor det heter at tilsyn fra fylkesmannen i praksis er mest aktuelt der kommunen er eier av barnehagen. Noe nærmere drøfting av forhold mellom tilsyn fra henholdsvis kommunen og fylkesmannen er imidlertid ikke foretatt. I forhold til kommunenes ansvar understreker regjeringen i meldingen at kommunene må fortsette arbeidet med å styrke sin myndighetsrolle, bl.a. i forhold til tilsyn og rettleiding, og ansvaret for planlegging og dimensjonering av en helhetlig barnehagesektor.

Det tredje området gjelder utviklingsoppgaver innenfor barnehagesektoren. Fylkesmennene har hatt en sentral rolle i utviklingen og utbyggingen av sektoren. I Barne- og familiedepartementets St.prp. nr. 1 (1999-2000) heter det at fylkesmennene også i 2000 skal følge opp kommunene med sikte på å utvikle et helhetlig barnehagetilbud. Fylkesmennene skal bl.a. legge til rette for fortsatt kvalitetsutvikling i barnehagene, og være pådriver for å få gjennomført behovs- og brukerundersøkelser. Videre skal fylkesmennene bidra til å tilrettelegge tilbud for barn med særskilte behov. Fylkesmennenes ansvar for utviklingsoppgaver innenfor barnehagesektoren oppleves av enkelte kommuner som problematisk, både i forhold til fylkesmannens rolle som klage- og tilsynsinstans og i forhold til at det kan bidra til å utydeliggjøre kommunenes utviklingsansvar som barnehageeier og veileder overfor private barnehager. På den bakgrunn mener man at fylkesmennenes ansvar innenfor barnehagesektoren bør begrenses og rollene mellom forvaltningsnivåene tydeliggjøres.

I St.meld. nr. 27 (1999-2000) varsler regjeringen at den vil komme med forslag om å lovfeste en plikt for kommunene til å tilby barnehageplass til alle familier som ønsker det, når sektoren er fullt utbygd. Det varsles videre at regjeringen også vil komme med forslag om en lovfestet plikt for kommunene til å inngå samarbeid med private barnehager som er med i planene for barnehagesektoren i kommunen. Regjeringen legger i meldingen til grunn at de private barnehagene som inngår en samarbeidsavtale med kommunen, må få økonomisk støtte og annen oppfølging tilsvarende de oppgavene og pliktene de tar på seg på lik linje med de kommunale barnehagene. Dersom kommunene blir pålagt å inngå samarbeid med private barnehager, og kommunene forutsettes å støtte de private barnehagene økonomisk og på annen måte på lik linje med sine egne barnehager, innebærer det nye, statlige føringer for hvordan kommunene skal oppfylle målsettingene for barnehagesektoren (eventuelt sin lovmessige plikt om å tilby barnehageplass). Disse kravene kan begrense kommunenes handlingsrom og muligheter for lokale tilpasninger, og slik sett stå i motstrid til et ønske om å styrke det kommunale selvstyret og gi kommunene et reelt ansvar for de oppgaver de er tillagt. I Innst. S. nr. 270 (1999-2000) ber et flertall i komiteen om at regjeringen snarest mulig legger frem en sak om plikt for kommunene til å tilby barnehageplass til alle som ønsker det. Et flertall i komiteen er i utgangspunktet positiv til å pålegge kommunene å inngå samarbeidsavtaler med private barnehager, men ser dette og et eventuelt krav om å likebehandle kommunale og private barnehager som en så omfattende endring at det ber regjeringen komme tilbake til saken. Et annet flertall går i mot lovfestet pålegg for kommunene om å inngå samarbeid med private barnehager, men støtter målet om at kommunene skal dekke 30 prosent av utgiftene til både offentlige og private barnehager, og ber regjeringen vurdere ulike virkemidler for å nå dette målet.

Utvalgets vurdering

Ut fra de synspunkter utvalget har fått inn ser ikke utvalget behov for større endringer i dagens oppgavefordeling innenfor barnehagesektoren. Utvalget mener imidlertid at de innspillene utvalget har mottatt viser at det er behov for å tydeliggjøre ansvarsforholdene mellom kommunene og staten på enkelte områder. Det gjelder bl.a. kommunenes rolle som kontrollorgan for ikke-kommunale barnehager og forholdet mellom kommunenes og fylkesmennes tilsynsvirksomhet.

Utvalget mener at fylkesmannen bør være ansvarlig for å føre kontroll og tilsyn med alle barnehager, gi veiledning i forhold til lov- og regelverk og informasjon om nasjonale målsettinger. Utvalget vil i den forbindelse påpeke at dersom kommunene har en godt utviklet internkontroll i forhold til egne barnehager, kan det redusere behovet for statlig tilsyn og kontroll med disse barnehagene. I tråd med utvalgets generelle synspunkt om at det er behov for å redusere statens styring, mener utvalget at det også på barnehagesektoren bør vurderes om lov- og regelverk kan forenkles.

Kommunene bør være ansvarlig for å gi faglig veiledning til både private og kommunale barnehager. Av hensyn til å legge til rette for en klar rolledeling mellom kommunen og fylkesmannen, mener utvalget at fylkesmannen ikke bør tillegges oppgaver som utydeliggjør kommunenes utviklingsansvar for barnehagesektoren.

Av hensyn til det lokale selvstyre mener utvalget at det ikke bør lovfestes en plikt for kommunene til å tilby barnehageplasser. Av samme grunn mener utvalget at dersom kommunene får en lovmessig plikt til å tilby barnehageplasser, må de stå fritt til å bestemme hvordan de skal oppfylle denne plikten. Utvalget ser det derfor ikke som ønskelig at kommunene pålegges en plikt til å inngå samarbeidsavtaler med private barnehager, eller at det gis formelt pålegg til kommunene om å likebehandle ikke-kommunale og kommunale barnehager.

Flertallet i utvalget (alle utenom Leschbrandt) mener at driftstilskuddet til barnehager bør innlemmes i inntektssystemet så raskt som mulig, og at det ikke kan være grunn til å vente til det tidspunkt en har oppnådd full behovsdekning. Dersom innlemming først skjer noe frem i tid mener flertallet at tilskuddsordningen bør gjennomgå med sikte på å forenkle forvaltningen. Slik ordningen nå er utformet er den meget arbeidskrevende, og den kan medføre dobbeltarbeid mellom kommunene og staten.

Medlemmet Leschbrandt mener de offentlige støtteordningene til barnehagene bør legges om slik at statstilskuddet og den kommunale støtten samles i en statlig stykkpris som følger barnet til den barnehagen foreldrene velger, uavhengig av om denne er offentlig eller privat. En slik løsning vil legge til rette for mangfold og valgfrihet i barnehagesektoren, legge til rette for økt utbygging av plasser og likestille private og kommunale barnehager i forhold til økonomisk støtte. Hun viser til at Stortinget gjennom behandlingen av barnehagemeldingen har vedtatt å trappe opp statstilskuddet fra 40 til 50 prosent i løpet av de neste fem årene.

9.12 Innkreving av skatt og avgifter

Kreditorer for de samlede skatteforpliktelser er staten, fylkeskommunene, kommunene og folketrygden. Overfor skattedebitor er det imidlertid i skattelovgivningen etablert en felles representant for skattekreditorene. I henhold til skattebetalingsloven er det en kommunal skatteoppkrever som på vegne av alle skattekreditorene utfører innkrevingsoppgavene og har kontrollfunksjoner overfor arbeidsgiverne. Den kommunale skatteoppkreveren er faglig underlagt Finansdepartementet, Skattedirektoratet og skattefogden. Det administrative ansvaret ligger i den enkelte kommune. For en nærmere omtale av oppgavefordelingen vises det til kapittel 14.

Det overordnede faglige ansvaret og det administrative ansvaret for fellesinnkrevingen er altså delt. Den manglende sammenheng mellom fordeling av oppgaver, muligheter for å stille krav til oppgaveutførelse, og sanksjonsmuligheter dersom oppgavene ikke løses tilfredsstillende, blir fremhevet som et problem i forhold til en så spesialisert og faglig basert oppgave som skatteinnkrevingen. Et annet forhold som oppleves problematisk gitt dagens ansvarsforhold, er at skatteutjevningen i inntektssystemet gir kommunene svært begrensede økonomisk incitament til å prioritere skatteinnkreving.

Spørsmålet om fortsatt kommunalt ansvar for fellesinnkrevingen ble drøftet både i NOU 1993:1 *Reorganisering av skatte- og avgiftsadministrasjonen*, St.prp. nr. 44 (1993-94) *En felles skatte-, avgifts- og tolletat* og St.prp. nr.

41 (1995-96) *Om organiseringen av den statlige innbetalings- og innfordringsfunksjonen for skatter og avgifter mv..*

Et hovedargument for fortsatt kommunalt ansvar har vært at kommunene på den måten får et nært forhold til sitt eget inntektsgrunnlag og har muligheter til å påvirke skatteinngangen. Dette argumentet svekkes imidlertid av at inntektssystemet gjennom inntektsutjevneende tilskudd kompensere minsteinntektskommunene for sviktende skatteinngang. Det er ulike oppfatninger av hvorvidt omleggingen i det inntektsutjevneende tilskuddet på slutten av 1990-tallet har bidratt til å svekke kommunenes økonomiske incitament ytterligere. Ved innføringen av inntektssystemet i 1986 falt 320 kommuner i kategorien »minsteinntektskommuner». Disse kommunene fikk 100 prosent kompensasjon for skatteinngang lavere enn 89,7 prosent av landsgjennomsnittet. Etter omleggingen i 1997, hvor referansenivået (skatteinntekter under et gitt nivå i forhold til landsgjennomsnittet) ble hevet, faller flere kommuner enn tidligere i kategorien minsteinntektskommuner⁴¹. På den andre side kompenseres ikke minsteinntektskommunene lenger fullt ut for forskjellen mellom sin egen skatt og referansenivået, hvilket bidrar til å styrke minsteinntektskommunenes økonomiske incitament til å forestå en effektiv innfordring. I år 2001 vil kommuner med skatteinntekt lavere enn 110 prosent av landsgjennomsnittet få kompensert 90 prosent av forskjellen mellom dette referansenivået og egen skatteinntekt pr. innbygger. En annen endring som kan ha betydning for kommunenes økonomiske incitament til å forestå en effektiv skatteinnkreving er at kommunene fra og med 1999 ikke lenger får noen andel av selskapsskatten. Om disse endringene har hatt noen effekt totalt sett på kommunenes vilje til å prioritere skatteinnkreving er usikkert.

I tillegg til at kommunal fellesinnkreving gir kommunene et nært forhold til eget inntektsgrunnlag har det vært vist til at følgende hensyn kan tilsi en fortsatt kommunal oppgaveløsning:

- De mindre kommunene gis mulighet til å opprettholde bredden i administrasjonens økonomikompetanse.
- De mindre kommunene kan sikre seg at skatte- og avgiftsadministrasjonen blir representert i egen kommune, bl.a. med tanke på å beholde arbeidsplasser i kommunen.
- Det vil fortsatt være behov for innfordringskapasitet og –kompetanse for kommunale avgifter.

Det har også vært trukket frem at kommunalt ansvar sikrer geografisk nærhet til skatte- og avgiftssubjektene. Geografisk nærhet kan gjøre innfordringsenhetenes arbeid mer formåls effektivt ved å gi større innsikt i de lokale forholdene: God kjennskap til det lokale næringslivet, arbeidsgiverne og skattyternes økonomiske forhold og holdninger har betydning for riktig valg av innfordringstaktikk, for en hensiktsmessig dimensjonering av virkemidler, og for en fornuftig bruk av betalingsavtaler. Kontroll og innfordring er imidlertid sterkt regelstyrte oppgaver, og det er snevre grenser for hvilke hensyn som kan være relevante for en lokal innfordringsstrategi. Lokal tilpasning må derfor begrense seg til det som kan bidra til økt måloppnåelse for innfordringen.

41. Referansenivået i 1986 og 1997 er ikke direkte sammenlignbare pga. at det også er gjort andre endringer i det inntektsutjevneende tilskuddet.

Dette svekker samtidig det argumentet for kommunal tilknytning som gjelder effektivitet og lokal tilpasning. Det er også klart at geografisk nærhet og god innsikt i lokale forhold kan sikres gjennom en statlig oppgaveivaretagelse, dersom staten oppretter lokale enheter. I NOU 1993:1 ble det forutsatt at det lokale innfordringsnivået ikke vil forsvinne ved en eventuell statlig overtagelse av innbetalings- og innfordringsfunksjonen av skatt- og arbeidsgiveravgift.

Både i NOU 1993:1 og St.prp. nr. 44 (1993-94) ble det satt som en viktig forutsetning for fortsatt kommunal oppgaveløsning innenfor virksomhetsområdet Innbetaling/Innfordring, at den faglige styringen fra statens side styrkes. Selv med et utstrakt og godt samarbeid mellom de ulike etatene, er det imidlertid klart at spredningen av oppgaver og ansvar på ulike organisatoriske enheter nødvendiggjør god koordinering, og fremdeles vil legge visse begrensninger på effektiv gjennomføring av oppgavene.

Argumentene for en statliggjøring er først og fremst at økonomisk motiv, ansvar og myndighet bør knyttes sammen, slik at staten selv får myndighet over oppgaver som den tillegges resultatansvaret for, og som den selv har sterkest motivasjon for å løse. Statliggjøring vil løse dagens problem med at det overordnede faglige ansvaret og det administrative ansvaret for fellesinnkrevningen er delt. En statliggjøring av fellesinnkrevningen vil i følge NOU 1993:1 være kjennetegnet ved at:

- Enhetlige styringslinjer kan gi god styrbarhet når det gjelder prioritering og ressursbruk. Dette er spesielt aktuelt for å kunne gi høyere prioritet til arbeidsgiverkontroll for å heve kvaliteten på grunnlagsdataene.
- Det legges organisatorisk til rette for sterkere styring og oppfølging bl.a. med sikte på mer ensartet praksis.
- Det legges organisatorisk til rette for å få til løpende samordning på tvers av funksjonene, bl.a. slik at avdekkede unndragelser raskt følges opp med nye fastsettelse.
- Forholdene legges til rette for å få til samordnet planlegging og iverksettning av utviklingstiltak med sikte på felles utnytting av informasjonsteknologi.
- Den lokale innfordringsenheten kan knyttes nært til et større innfordringsfaglig miljø regionalt med de muligheter det gir for bl.a. bedre kompetanseutvikling og kvalitetssikring.
- Med en felles administrativ ledelse legges det til rette for å få til samlokalisering på lokalt nivå, slik at publikums behov kan ivaretas på en mer helhetlig måte.

Konklusjonen i NOU 1993:1, St.prp. nr. 44 (1993-94) og St.prp. nr. 41 (1996-97) var at ansvaret for fellesinnkreving fortsatt bør ligge til kommunene. Samtidig ble det fremhevet at en styrking av statens faglige styring er en viktig forutsetning for fortsatt kommunal oppgaveløsning. Det ble vist til at dette kan oppnås gjennom regelutforming, ledelse og instruksjon, og statlig overtakelse av visse vanskelige saker.

Utvalgets vurdering

For å kunne drive formålseffektiv kontroll og innfordring kreves god kjennskap til det lokale næringslivet, arbeidsgiverne og skatteyternes økono-

miske forhold. Behovet for nærhet til lokale forhold krever etter utvalgets vurdering at fellesinnkreving ivaretas på lokalt nivå, jf. utvalgets retningslinje 1 om at oppgaver bør legges på det lavest mulige effektive nivå. På lokalt nivå kan oppgaven enten ivaretas av kommunene eller av lokale statlige kontorer. Den lokale kunnskapen som innkrevingsorganet forutsettes å ha om de lokale skatte- og avgiftsdebitorerne er etter utvalgets vurdering ikke avhengig av hvilket forvaltningsnivå som har ansvaret, men av den fysiske tilstedeværelsen.

Dagens deling av det overordnede faglige ansvaret og det administrative ansvaret for fellesinnkrevingen er problematisk på et område hvor det er lite spillerom for lokalpolitiske tilpasninger. I henhold til utvalgets retningslinje 3 om at oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokale oppfatninger og lokale forhold i utgangspunkt bør være et statlig ansvar, tilsier det at ansvaret for fellesinnkrevingen overføres fra kommunene til staten. Handlingsrommet for lokale tilpasninger er blitt ytterligere redusert på 1990-tallet som følge av at behovet for å styrke statens styring av fellesinnkrevingen er vektlagt. Det er også et faktum at det inntektsutjevnerende tilskuddet gjør at kommunenes reelle muligheter til å påvirke eget inntektsgrunnlag gjennom å prioritere innfordring er begrenset.

Etter en samlet vurdering anbefaler derfor utvalget at ansvaret for fellesinnkrevingen overføres fra kommunene til staten. I tillegg til at oppgavens karakter etter utvalgets oppfatning tilsier et statlig ansvar, mener utvalget at en statliggjøring vil legge bedre til rette for å utnytte de muligheter som informasjonsteknologien gir for en mer effektiv fellesinnkreving. Utvalget forutsetter at det også etter en statlig overtakelse skal være et lokalt innfordringsnivå for å ivareta hensynet til nærhet. Det trenger imidlertid ikke innebære at det skal være en innfordringsenhet i hver kommune. Hensynet til nærhet må veies opp mot hensynet til å utnytte eventuelle stordriftsfordeler i innkrevingen.

Medlemmet Leschbrandt støtter utvalgets syn på bakgrunn av dagens ordning, der kommunene ikke har tilstrekkelig incitament for jobben som gjøres med innkrevingen. Hvis kommunene derimot får mer igjen for arbeidet som utføres, mener Leschbrandt at skatteinnkrevingen bør videreføres som kommunalt ansvarsområde.

Kapittel 10

Reformbehov

10.1 Innledning

Utvalget gir i dette kapitlet en samlet vurdering av reformbehovet i ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Siktemålet er å sammenfatte virkningene av eksisterende organisering på en mest mulig helhetlig måte, gjennom oppsummeringer på tvers av de forskjellige sektorene og de offentlige oppgavefeltene. Evalueringen av fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå i kapittel 8 og evalueringen av de enkelte sektorene i kapittel 9, står helt sentralt for utvalgets oppsummering av reformbehovet.

Oppsummeringen av reformbehovet tar utgangspunkt i utvalgets opprinnelige mandat. Det innebærer at oppsummeringen bygger på forutsetningen om at landet skal ha tre forvaltningsnivåer, og at Stortingets behandling av St.meld. nr. 24 (1996-97) *Tilgjengelighet og faglighet*, når det gjelder eierskap og organisering av sykehusene skal legges til grunn for oppgavefordelingen innenfor spesialisthelsetjenesten. Alternativet med en organisering med kun to forvaltningsnivåer og spørsmålet om hovedvalg for oppgave- og ansvarsdelingen i spesialisthelsetjenesten, vil man komme tilbake til i kapittel 11 når de ulike modellene for det regionale nivået drøftes og i kapittel 12 hvor utvalget gir sine tilrådinger.

Utvalgets medlem Leschbrandt understreker at man bør ha to forvaltningsnivåer. Med det utvidede mandatet vil derfor ikke en oppsummering av reformbehovet knyttet til en situasjon hvor man har et regionalt forvaltningsnivå, gi uttrykk for hennes syn. Dette gjelder spesielt vurderingene i avsnittene 10.3, 10.5 og 10.6. For øvrig viser Leschbrandt til sin særmerknad i kapittel 12.3.5.

Utvalgets vurdering av reformbehovet tar utgangspunkt i at ansvars- og oppgavefordelingen skal ta vare på viktige elementer ved vårt styresett. Hensynet til

- et levende lokalt folkestyre,
- likeverdig tjenestetilbud på tvers av geografiske områder,
- effektiv oppgaveløsning,
- den enkeltes rettssikkerhet,
- brukervennlighet og
- en bærekraftig utvikling

er etter utvalgets vurdering helt sentrale i så måte. For en nærmere drøfting av de ulike hensynene vises det til kapittel 5.

Vurderingene tar også utgangspunkt i drøftingen som er gjort i kapittel 6 av samfunnsmessige utviklingstrekk av betydning for organisering av offentlig sektor og utvalgets prinsipielle syn på statlig styring av kommunesektoren, jf. kapittel 7.

Utvalgets oppgave er å evaluere oppgave- og ansvarsfordelingen som en viktig rammebetingelse for politisk styring. Utvalget skal ikke evaluere den politikken som utformes av de folkevalgte organene. I en beskrivelse av hvordan oppgave- og ansvarsfordelingen fungerer, kan det imidlertid være vanskelig å klargjøre entydig hva som skyldes rammebetingelser og hva som skyldes politiske valg. Dermed er det også vanskelig å bruke kvalifiserte effektmål ved en evaluering av hvor godt oppgave- og ansvarsfordelingen fungerer. Utvalget har derfor basert sin evaluering på prinsipielle vurderinger, jf. utvalgets retningslinjer for ansvars- og oppgavefordeling i kapittel 5.

Som i kapittel 8 har utvalget sett det som hensiktsmessig å skille mellom kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver som utviklingsaktør og som tjenesteprodusent. I tillegg har utvalget valgt å gi en samlet vurdering av behovet for endringer i statens styring av kommunesektoren.

Før utvalget gir en nærmere vurdering av reformbehovet, vil utvalget gi en samlet vurdering av de reformer i ansvars- og oppgavefordelingen etter 1976 som er beskrevet i kapittel 17.

10.2 Reformen og endringer i oppgavefordelingen siden 1976

I kapittel 17 redegjør utvalget for viktige endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene siden 1976. To forhold er sentrale i kapitlet. For det første, hvilke hensyn og verdier legger Stortinget og regjeringen til grunn når de foreslår endring og utforming av forvaltningsapparatet? For det andre, hvilke forvaltningspolitiske virkemidler blir foreslått som løsninger for å nå målsettingene?

Forvaltningspolitikk forstås her som politikk som dreier seg om å påvirke annen offentlig politikk ved hjelp av organisatoriske tiltak. Stortingets og regjeringens valg av organisasjonsløsning, er forvaltningspolitiske beslutninger. Fylkeskommunen, kommunen, fylkesmannen eller annen regional stat er i et slik perspektiv instrumenter eller virkemidler for å ivareta prioriterte verdier og hensyn i oppgaveløsningen. Gjennom valg av løsning, avveier Stortinget og regjeringen bl.a. hvilke verdier og hensyn som er viktigst i oppgaveløsningen, jf. drøfting i kapittel 5.

Tabellen 10.1 oppsummerer de viktigste hensyn regjeringen og Stortinget har lagt til grunn ved de ulike oppgaveendringene etter 1976.

Tabell 10.1: Verdier og hensyn lagt til grunn ved ulike oppgaveendringer etter 1976

Reformer	Verdier/hensyn								
	Demokrati	Rettssikkerhet	Likhet	Autonomi	Effektivitet	Samordning	Kompetanse	Brukervennlighet	Nærhet
<i>Oppgaver tillagt kommunalforvaltningen</i>									
Familievernet						x	x	x	
Kulturminnevernet	x					x	x		
Landbrukskontorene (lokalt)	x					x			
Helsevern for psykisk utviklingshemmede					x	x			x
Helsesøster og allmennlegetjenester	x					x			x
Somatiske sykehjem/ sykestuer					x	x			x
<i>Oppgaver tillagt staten</i>									
Miljøvernavdelingen			x			x			
Landbruksavdelingen (regionalt)			x			x			
Fiskeridministrasjonen			x			x	x		
Statens nærings- og distriktutviklingsfond						x	x	x	
Importkontrollen, tilsyn med større næringsvirksomhet og kjøttkontrollen					x	x	x		
Dyrevernforvaltningen		x	x						
Statens utdanningskontorer			x	x		x			

Med unntak av en reform, er en fellesnevner for samtlige reformer, både kommunale og statlige, at de på en eller annen måte skal ivareta hensynet til samordning. Samordningshensynet er vektlagt til tross for at flere av statsreformene bygger på funksjonelle desentraliseringsprinsipper. Når det gjelder kommunaliseringsreformene, er tre av seks begrunnet med hensynet til lokaldemokratiet. Alle reformene som innebar overføring av oppgaver fra fylkeskommunene til kommunene (HVPU, helsesøstertjenester og somatiske sykehjem) er begrunnet med effektivitets- og nærhetshensyn. Når det gjelder reformene som innebar overføring av oppgaver til staten, vektlegges hensynet til likhet i fem av syv reformer. Ingen av statsreformene er begrunnet med hensynet til demokrati eller effektivitet. Reformene som innebar overføring av oppgaver til fylkesmannen er begrunnet likt.

Etter utvalgets vurdering viser reformgjennomgangen at begrunnelsene for forvaltningsendringer varierer, med unntak av behovet for samordning av ansvar og oppgaver som er en gjennomgående begrunnelse for reformene. Naturlig nok er det en sammenheng mellom begrunnelser og forvaltningsløsninger. F.eks. er oppgaver som plasseres til kommunesektoren ofte begrun-

net med kommunale verdier som demokrati og nærhet, mens statlig plassering er begrunnet med likhet. Det er imidlertid grunn til å påpeke at oppfatningen av hva som ligger i begreper er subjektiv, og at begrepene dermed også kan virke tvetydige og innebære ulike forvaltningspolitiske løsninger, selv med identisk begrepsbruk. Et eksempel på dette kan være at hensynet til samordning, både kan innebære samordning på tvers av sektorområder og samordning innenfor en sektor.

Utvalget vil samtidig påpeke at gjennomgangen av de offentlige dokumentene kan gi mangelfull innsikt i de reelle hensyn og verdier som ligger til grunn for reformene. Det kan være mange årsaker til dette. De fleste endringer finner sine løsninger gjennom politiske prosesser kjennetegnet av forhandling og kompromiss. Reformen er oftest ikke et resultat av rendyrkede faglige og forvaltningspolitiske vurderinger, men av demokratiske prosesser der ulike verdier og aktører involveres og brytes mot hverandre.

Et annet og mer kontroversielt perspektiv er at det kan se ut som om regjeringen og Stortinget til en viss grad tilpasser sin argumentasjon og begrunnelse etter først å ha valgt løsning, og ikke omvendt. De forvaltningspolitiske hensyn og argumenter kommer i bakgrunnen og kan synes vikarierende. Flere utredninger påpeker f.eks. at de reelle argumentene for SND-reformen ikke bare var brukervennlighet, kompetanse og samordning slik det står i stortingsdokumentet, men også mindre vektlegging av tradisjonell distriktspolitikk til fordel for en mer markedsorientert næringspolitikk og mer nasjonal kontroll over virkemiddelbruken. Et annet eksempel er beslutningen om å legge kulturminnevernet til fylkeskommunen og ikke til fylkesmannen, hvor de andre regionale miljøvernoppgavene hadde blitt plassert noen år tidligere. Selv om forvaltningsløsningen er forskjellig, finner man i regjerings- eller stortingsdokumenter ingen argumenter som tilsier at nasjonale miljøvernhensyn er mindre viktige i kulturminnevernet enn i annet miljøvern.

Utvalget vil imidlertid understreke verdien av at reformprosesser er åpne og politisk forankret og ser dette som vesentlig for demokratiet. Reformen i offentlig forvaltning berører en rekke interesser og verdier som må veies mot hverandre. Kompromisser må inngås. Det finnes aldri entydige svar på politiske utfordringer. Samtidig vil utvalget fremheve betydning av at også forvaltningspolitisk kunnskap ligger til grunn for forvaltningspolitiske beslutninger, fordi valg av løsning kan være av vesentlig betydning for resultatene av offentlig politikk.

10.3 Behov for reform på regionalt nivå

Etter utvalgets vurdering er det behov for å gjøre endringer i organiseringen av den offentlige forvaltning på regionalt nivå. Reformbehovet er dels knyttet til organiseringen og funksjonsmåten til dagens fylkeskommune, og dels til oppgavefordelingen mellom det folkevalgte regionnivået og regional statsforvaltning. I kapittel 8 har utvalget evaluert erfaringene med fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå. Evalueringen tar utgangspunkt i tre viktige roller ved fylkeskommunens virksomhet: rollen som demokratisk arena, rollen som tjenesteprodusent, og rollen som regionalt planleggings- og utviklingsorgan.

Evalueringen viser at det fylkeskommunale demokratiet er satt under press. Det kommer til uttrykk på flere måter. Valgdeltakelsen er lavere enn ved kommunevalg og stortingsvalg. Undersøkelser viser at innbyggerne opplever fylkeskommunen som en mindre viktig del av demokratiet enn kommunene og de sentrale styringsorganer, og at fylkespolitikken i forholdsvis liten grad har innvirkning på den enkeltes hverdag. Etter utvalgets vurdering er det behov for å gjøre endringer som kan styrke oppslutningen om og legitimiteten til det folkevalgte organet på regionalt nivå. Utvalget vil også påpeke at den samlede organisering på regionalt nivå kan oppleves som oppsplittet og lite oversiktlig for den enkelte. Mangfoldet av regionale statsetater og fylkeskommunale forvaltningsenheter skaper en sammensatt struktur som det kan være vanskelig å forholde seg til. Hvis ansvarsforhold oppleves som uklare og komplekse kan det ha uheldige følger for systemets legitimitet.

Evalueringen av fylkeskommunens rolle som tjenesteprodusent gir et tve-tydig bilde. På den ene siden ser det ut til at fylkeskommunen er i stand til å løse oppgavene den er tillagt innenfor tjenesteyting på en god måte. Fylkeskommunen har gjennomført en rekke større reformer på en effektiv måte, f.eks. Reform 94, og undersøkelser viser at brukerne av fylkeskommunale tjenester i stor grad er fornøyd med tjenestetilbudet. Fylkeskommunen er på den andre siden sterkt kritisert for de problemer som knytter seg til helsevesenet, og da særlig sykehussektoren. Utvalgets evaluering tyder på at fylkeskommunene ikke i tilstrekkelig grad har maktet å gjennomføre nødvendige strukturrendringer, å prioritere investeringer i bygningsmasse og utstyr, og å følge opp sykehusenes effektivitet. Den raske medisinsk-teknologiske utviklingen og stadig større grad av spesialisering vil forsterke behovet for en hensiktsmessig funksjonsfordeling innen og på tvers av dagens fylkesgrenser. Samtidig er det utvalgets syn at spesialisthelsetjenesten er av en slik karakter at oppgaveløsningen vanskelig vil kunne tilfredsstille stadig økende krav og forventninger. Presset på ressursrammene vil representere et problem uansett hvem som er ansvarlig for å sørge for sykehustjenester.

Etter utvalgets oppfatning viser evalueringen av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør at det er et klart behov for en mer samordnet og helhetlig politikk for regional utvikling og planlegging. Reformbehovet er både knyttet til fylkeskommunens evne og vilje til å prioritere dette området, men også til oppgave- og ansvarsfordelingen mellom fylkeskommunen og regional statsforvaltning på dette området. I avsnitt 10.6 gis en nærmere gjennomgang av reformbehovet knyttet til regional utvikling.

Etter utvalgets oppfatning er det behov for å gjøre endringer i dagens fylkesinndeling for bedre å kunne møte styringsutfordringer på flere områder. Særlig hensynet til effektiv organisering og samordning av spesialisthelsetjenesten og hensynet til funksjonelle enheter for regional utvikling taler for større og færre regioner.

10.4 Behov for å endre statens styring av kommunesektoren

Spørsmålet om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene har nær sammenheng med styrings- og samhandlingsforholdet mellom staten og kommunesektoren. Kommunene og fylkeskommunene lever i et spenningsfelt

mellom behovet for selv å bestemme, og statens behov for å ivareta nasjonale hensyn som f.eks. likhet, makroøkonomisk styring og rettssikkerhet.

I kapittel 7 har utvalget drøftet forholdet mellom staten og kommunesektoren. Her vil utvalget på grunnlag av sin evaluering av fylkeskommunen og sin sektorvise evaluering av oppgave- og ansvarsfordelingen gi sine generelle vurderinger av behovet for endringer i statens styring av kommunesektoren.

Omfanget av statlig styring

Etter utvalgets vurdering har gjennomgangen av et bredt spekter av offentlige oppgaver og sektorer vist at det er et klart behov for å redusere statens styring av kommunesektoren og gi kommunene og fylkeskommunene et større ansvar og et større handlingsrom. Etter utvalgets oppfatning gir omfanget av statlig styring i dag både uheldige effekter for kommunesektoren totalt sett og for den enkelte sektor. Etter utvalgets syn har statens omfattende styring over tid bidratt til å undergrave legitimiteten til og interessen for det lokale og regionale demokratiet. For at kommunene og fylkeskommunene skal oppfattes som viktige demokratiske institusjoner, må deltakelse i kommunale organer gi reell mulighet til medbestemmelse i saker som i særlig grad berører innbyggerne i kommunen/fylkeskommunen.

Statens styring kan også ha uheldige konsekvenser for effektiviteten i oppgaveløsningen i kommuner og fylkeskommuner. Unødig mye ressurser bindes administrativt, f.eks. for å følge opp statens plan- og rapporteringskrav i forhold til øremerkede tilskudd. Selv om hensikten med det enkelte øremerkede tilskudd er god, er de samlede effektene uheldige både ut fra et effektivitetsperspektiv og ut fra hensynet til et levende lokaldemokrati, jf. drøfting i kapittel 5 og 7. Statens styring begrenser kommunesektorens muligheter til å tilpasse tjenestene til lokale forhold og foreta ønskede prioriteringer mellom sektorer. Sterk statlig styring kan også føre til passivitet i forhold til å løse egne problemer, eller uheldige spilltilpasninger i påvente av nye statlige tiltakspakker. De uheldige effektene av statlig styring for effektiviteten i kommunesektoren er bekymringsfulle både ut fra et lokalt perspektiv og ut fra nasjonaløkonomiske hensyn. I kapittel 6 peker utvalget f.eks. på de store krav som stilles til effektivisering i kommuner og fylkeskommuner fremover, som følge av den demografiske utviklingen i befolkningen.

Statlige krav til planlegging og rapportering

Som vist i kapittel 7 har man i løpet av 1990-tallet sett en oppblomstring av statlig detaljstyrende virkemidler både i form av øremerkede tilskudd og i form av lover, forskrifter, retningslinjer og rundskriv m.m.. Parallelt med at bruken av øremerkede tilskudd har økt, har det nye økonomireglementet for staten i praksis virket skjerpene på kravene til oppfølging og kontroll. Videre er det på en rekke områder stilt krav overfor kommunesektoren, primært kommunene om å utarbeide handlingsplaner. Det er også stilt betydelige krav til rapportering i forbindelse med handlingsplaner og øremerkede tilskudd.

Behov for rapportering i forhold til nasjonale målsettinger er en konsekvens av at kommunene og fylkeskommunene har fått delegert ansvar for mange sentrale samfunnsoppgaver. Utvalget stiller seg imidlertid tvilende til

om staten benytter all den informasjon som nå innhentes, og mener det er behov for å redusere detaljeringsnivået og hyppigheten på planleggingen og rapporteringen. Selv om kravet til planlegging og rapportering kan være fornuftig for et enkelt område sett isolert, mener utvalget at summen at de krav som nå er stilt går på bekostning av både effektivitet, helhetstenkning og muligheten til å foreta ønskelige lokale og regionale tilpasninger.

Standardkrav og rettighetsfesting

Som drøftet i kapittel 6 og 7 har man de senere årene også sett en utvikling i retning av flere nasjonale standardkrav og større rettighetsfesting. Etter utvalgets vurdering kan standardkrav og rettighetsfesting være en egnet form for kvalitetssikring av enkelte tjenester og oppgaver. Det kan imidlertid også medføre at formell regeletterlevelse skyver rasjonelle og ønskelige tilpasninger til side, samtidig som det kan innebære en svekkelse av det kommunale selvstyret. De rettigheter det enkelte individ får til ulike velferdstjenester går samtidig på bekostning av innbyggernes muligheter til gjennom deltakelse i lokaldemokratiet å foreta helhetlige avveininger og prioriteringer mellom sektorer og tjenester ut fra lokale forhold. Etter utvalgets vurdering er det derfor behov for løpende å vurdere kritisk a) behovet for nye rettigheter og standardkrav, b) behovet for å videreføre tidligere fastsatte rettigheter og standardkrav og c) de samlede effekter av rettigheter og standardkrav. For en nærmere drøfting av problemstillinger knyttet til forholdet mellom nasjonale likhetskrav og hensynet til lokaldemokratiet vises det til kapittel 5 og 7.

Statlig tilsyn og kontroll

Utvalget mener også at gjennomgangen av enkeltområder har vist at det er grunn til å vurdere om omfanget av statlig kontroll og tilsyn med kommunesektoren er på et fornuftig nivå sett i forhold til de krav som nå stilles til kommunenes og fylkeskommunenes egen kontroll med sin virksomhet. Behovet for direkte statlig tilsyn og kontroll må også ses i sammenheng med de mulighetene den enkelte bruker, primært innenfor tjenesteområdene, har til å klage på tilbudet han/hun får.

Statlig veiledning

På en del områder har regional statsforvaltning i tillegg til ansvaret for å veilede i forhold til lov- og regelverk, også fått ansvar for mer faglig og utviklingsorientert veiledning av kommuner og fylkeskommuner. Utvalget mener det er behov for å vurdere om det omfang av råd- og veiledningsoppgaver som nå er lagt til regional statsforvaltning, er hensiktsmessig sett i forhold til å ha en klar rolle- og ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.

Oppsummering

Utvalgets samlede vurdering er at statens styring av de tunge velferdssektorene; helse, sosial og utdanning, i dag er mer detaljert og omfattende enn det hensynet til et likeverdig tjenestetilbud på tvers av geografiske områder og rettssikkerhet burde tilsi. Utvalget mener derfor at det er behov for at kommu-

nene og fylkeskommunene på de tunge velferdssektorene får større handlefrihet til å utforme sin politikk innenfor nasjonalt fastsatte rammer. Etter utvalgets vurdering er et større lokalt og regionalt ansvar viktig for at begrensede ressurser skal utnyttes effektivt, men ikke minst mener utvalget det er avgjørende for at kommunene og fylkeskommunene skal ta ansvar for utviklingen av kvaliteten på tjenestetilbudet.

Etter utvalgets vurdering er det også behov for å gi kommunene og fylkeskommunene større handlingsrom til å utøve sin rolle som utviklingsaktør. Med utvikling siktes det her til kommunesektorens virksomhet rettet mot samfunns- og arealplanlegging, miljøvern, kultur, samferdsel og næringsutvikling. Uten handlingsrom faller mye av selve begrunnelsen for å desentralisere disse oppgavene til kommunesektoren bort. Sterk statlig styring begrenser potensialet for lokale og regionale tilpasninger i løsninger som er nødvendig for å understøtte både lokale, regionale og nasjonale målsettinger.

For øvrig vises det til at utvalget på en del avgrensede områder har fremmet konkrete forslag for å redusere statens styring i kapittel 9.

10.5 Reformbehov på tjenestesektorer

Etter utvalgets syn fungerer dagens oppgavefordeling i hovedsak etter forutsetningene innenfor de fleste tjenestesektorene. Det er likevel innenfor en rekke tjenestesektorer problemer og utfordringer det må tas tak i. Utvalget ser imidlertid ikke at dagens oppgavefordeling er den grunnleggende årsaken til disse problemene. Utvalget tror derfor ikke at de problemer man har og de utfordringer man står overfor på bred basis lar seg løse gjennom endringer i oppgavefordelingen. Problemene vil ofte kreve andre løsninger. Bl.a. er det etter utvalgets vurdering grunn til å tro at en del av problemene på enkelte områder kan henge sammen med kommune- og fylkesinndelingen.

Opgaver innenfor de tunge tjenestesektorene utdanning, helse og sosial er i all hovedsak fordelt mellom forvaltningsnivåene i tråd med utvalgets retningslinjer for oppgavefordeling i kapittel 5. Utvalget finner imidlertid grunn til å påpeke at utover evalueringen som er foretatt av fylkeskommunale helsetjenester i kapittel 8, har utvalget ikke undergitt organiseringen av spesialisthelsetjenesten en egen sektorgjennomgang. Årsaken til det er at det i utvalgets opprinnelig mandat var forutsatt at utvalgets drøfting skulle bygge på Stortingets behandling av St.meld. nr. 24 (1996-97) *Tilgjengelighet og faglighet*, når det gjelder eierskap og organisering av sykehusene. Innenfor den tid utvalget har hatt til rådighet etter at mandatet ble endret, har ikke utvalget sett seg i stand til å foreta en tilsvarende vurdering av spesialisthelsetjenesten som det er gjort for andre områder i kapittel 9. Man vil imidlertid komme tilbake til spørsmålet om hovedvalg for oppgave- og ansvarsfordelingen i spesialisthelsetjenesten i kapittel 11 når de ulike modellene for det regionale nivå drøftes. Organiseringen i helseregioner peker på at spesialisthelsetjenesten har inndelingsbehov som ikke samsvarer med dagens fylkesinndeling.

På enkelte mer avgrensede tjenesteområder mener utvalget at dagens oppgavefordeling ikke er i tråd med utvalgets retningslinjer, og utvalget anbefaler på den bakgrunn at det bør skje endringer i oppgavefordelingen mellom

forvaltningsnivåene. For en nærmere omtale av disse mer avgrensede områdene innenfor ansvarsområdene til Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet, Justisdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet vises det til kapittel 9.

Selv om utvalget ikke ser behov for større endringer i oppgavefordelingen innenfor tjenestesektorene, mener imidlertid utvalget, som det fremgår av avsnitt 10.4, at det er et klart behov for å redusere statens styring av disse sektorene og gi kommunene og fylkeskommunene et større ansvar og flere handlingsalternativer.

Gjennomgangen av enkeltsektorer har vist at det i dag er mange berøringspunkter mellom de forskjellige regionale statsetatene, spesielt gjelder dette mellom fylkesmannen, fylkeslegen og statens utdanningskontor. I all hovedsak viser de innspillene utvalget har mottatt at samarbeidet mellom disse tre etatene fungerer godt, men hensynet til brukervennlighet, rettssikkerhet, samordnet og enhetlig behandling av kommunene og mest mulig effektiv bruk av offentlige ressurser tilsier etter utvalgets oppfatning at det er behov for å knytte de tre statlige etatene nærmere sammen. Spesielt er det påpekt et behov for å samordne etatenes klagebehandling og kontroll- og tilsynsvirkosomhet bedre. For en nærmere drøfting av behovet for samordning mellom de regionale statsetatene vises det til kapittel 7 og 9.

Utvalget er i sitt mandat spesielt bedt om å søke å identifisere gråsoner (uklare forhold) i ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Utvalget har i tillegg sett det som viktig å vurdere om dagens ansvars- og oppgavefordeling medfører at det gjøres dobbeltarbeid innenfor det offentlige. Med dobbeltarbeid har utvalget ment at samme oppgave blir utført av flere offentlige organer. Dette må ikke forveksles med at flere forvaltningsnivåer arbeider innenfor det samme området, men hvor de har ulike oppgaver og roller. Selv om det ikke utføres dobbeltarbeid i den forstand at flere forvaltningsnivåer utfører samme oppgave, kan deling av oppgaver mellom flere offentlige organ innenfor et område innebære at det bygges opp unødig dobbeltkompetanse i forvaltningen, noe som kan medføre økt bruk av både administrative og faglige ressurser. Videre kan oppsplittingen av oppgaver medføre samordningsproblemer.

Når det gjelder gråsoner i ansvars- og oppgavefordelingen viser evalueringen av enkeltsektorer i kapittel 9 at det forekommer gråsoner på flere områder. Først og fremst er det gråsoner mellom 1. og 2. linjetjenestene innenfor helse- og sosialsektoren. Som drøftet i kapittel 9 om forholdet mellom 1. og 2. linjetjenestene på helse- og sosialområdet, er det flere årsaker til at det har vært vanskelig å sikre en god nok samordning på tvers av forvaltningsnivåene. Uansett årsak er resultatet et dårligere tilbud for brukerne og lavere effektivitet i oppgaveløsningen. Innenfor de ressurs- og tidsrammer som utvalget har hatt til rådighet har ikke utvalget sett seg i stand til å påvise konkrete gråsoner innenfor helse- og sosialsektoren utover de som allerede er påvist i flere stortingsmeldinger fra Sosial- og helsedepartementet de senere årene. Utvalget forutsetter at Sosial- og helsedepartementet viderefører arbeidet med å tydeliggjøre oppgave- og ansvarsforhold gjennom lover, forskrifter, rundskriv m.m., for gjennom det å redusere omfanget av gråsoner. Etter utvalgets

vurdering vil imidlertid ikke lover, forskrifter og rundskriv alene kunne sikre at brukerne får et helhetlig tilbud og at offentlige ressurser utnyttes effektivt. Det konkrete samarbeidet vil måtte variere avhengig av individuelle behov og lokale forutsetninger. Hovedansvaret for å finne frem til samhandlingsmønstre som sikrer at man får sammenhengende tjenestekjeder på tvers av forvaltningsnivåene må derfor ligge hos dem som er ansvarlig for å anskaffe tjenestene.

Fra enkelte hold er det overfor utvalget gitt uttrykk for at man er bekymret for at nye gråsoner kan oppstå innenfor en spesialisthelsetjeneste regionalisert i fem helseregioner. Man ser for seg at man kan komme i en situasjon hvor fylkeskommunene seg i mellom ikke klarer å enes om f.eks. funksjonsfordelingen mellom institusjonene i regionen eller ressursdisponeringen for øvrig, og at dette vil skape nye problemer for pasientene. Foreløpig har man imidlertid ikke høstet nok erfaring med helseregionene til å fastslå om dette vil bli et problem fremover. Man har heller ikke høstet nok erfaring til å fastslå hvorvidt det regionale helseplanarbeidet vil dekke behovet for å organisere og planlegge spesialisthelsetjenesten innenfor rammen av større geografiske områder enn det enkelte fylke.

Det forekommer gråsoner i ansvars- og oppgavefordelingen mellom virksomhetene til arbeidskontor, trygdekontor og sosialkontor. Av hensyn til den enkelte bruker og av hensyn til å utnytte de offentlige ressursene mest mulig effektivt, mener utvalget at det er et klart behov for å forbedre samarbeidet mellom de tre instansene.

Innenfor utdannings- og kompetanseområdet er det i liten grad gitt uttrykk for at gråsoner i ansvars- og oppgavefordelingen mellom kommunene og fylkeskommunen er noe problem. Det området som oppleves mest problematisk er opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov. Problemene knyttet til kompleksiteten og manglende samordning av spesialpedagogiske tiltak mot andre sektorer ble drøftet i St.meld. nr. 23 (1997-98) *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov*. Utvalget har ikke gått nærmere inn i gråsoneproblematikken på dette området.

Et gråsoneproblem som er felles for helse-, sosial- og utdanningssektoren er at regional stat bl.a. gjennom statlige handlingsplaner er tillagt ansvar for enkelte utviklingsoppgaver. Dette bidrar til å skape uklarhet om henholdsvis kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for å utvikle de tjenestesektorene de er tillagt ansvaret for, og det kan også bidra til en lite effektiv bruk av ressurser fordi ulike utviklingsprosjekter etc. ikke blir sett godt nok i sammenheng. Etter utvalgets oppfatning er dette uheldig, og utvalget frykter at det over tid kan innebære en svekket satsing på kvalitetsutvikling. Utvalget mener prinsipielt at ut fra hensynet til å ha en klar ansvars- og rolledeling og sikre en mest mulig effektiv ressursbruk, bør regional statsforvaltning ikke tillegges oppgaver som utydeliggjør kommunenes og fylkeskommunenes utviklingsansvar. Regional stats oppgaver i forhold til kommunesektoren bør avgrenses til kontroll og tilsyn, klagebehandling, veiledning i forhold til lov- og regelverk og informasjon om nasjonale målsettinger. På bakgrunn av at fylkesmannen, statens utdanningskontor og fylkeslegen i dag også ivaretar andre oppgaver innenfor tjenestesektorene, mener utvalget det er behov for å gjennomgå deres oppgaveportefølje med sikte på å overføre andre oppgaver enn

de som er knyttet til kontroll, tilsyn, klagebehandling, informasjon om nasjonale målsettinger og veiledning i forhold til lov- og regelverk til kommunesektoren.

Ut fra den gjennomgangen utvalget har foretatt av tjenestesektorer, mener utvalget at det i liten grad forekommer dobbeltarbeid, slik det er definert ovenfor. Unntaket er de områder som er omtalt foran, hvor uklare ansvarsforhold kan føre til at to forvaltningsnivåer helt eller delvis gjør samme jobb.

Felles for alle de tunge tjenestesektorene er imidlertid at både kommunene, fylkeskommunene og regional statsforvaltning har oppgaver innenfor sektorene, men det skyldes at de forskjellige forvaltningsnivåene ivaretar forskjellige roller. Kommunene og fylkeskommunene er ansvarlig for selve tjenestetilbudet, mens regional statsforvaltning skal ivareta tilsyns- og kontrolloppgaver og behandle eventuelle klager fra brukerne i de tilfeller hvor regional statsforvaltning er klageinstans. Rolledelingen fører altså til at det er bygd om fagkompetanse innenfor de samme områdene på to steder på det regionale nivået. Dersom man mener at hensynet til rettssikkerhet og likeverdige tjenester forutsetter at et annet forvaltningsnivå enn det som er ansvarlig for tjenestene, tillegges ansvaret for kontroll, tilsyn og klagebehandling, innebærer det at regional stat, fylkeskommune og kommune vil måtte ha ansvar og oppgaver innenfor de samme sektorene også i fremtiden. En rendyrking av regional stats roller og oppgaver, samt en eventuell reduksjon i statens kontroll- og tilsynsvirksomhet, vil imidlertid kunne redusere omfanget av den regionale statsforvaltningen og fjerne de tilfeller av dobbeltarbeid som i dag måtte være knyttet til utviklingsrelaterte oppgaver.

10.6 Reformbehovet for oppgaver knyttet til samfunnsutvikling

Etter utvalgets vurdering spiller kommunene en nøkkelrolle for lokal utvikling og samfunnsbygging både som politisk organ, forvaltningsorgan og tjenesteyter. Kommunene virker direkte inn på velferdsnivået til innbyggerne og på utviklingsvilkårene for samfunns- og næringslivet i kommunen. Utvalgets hovedkonklusjon når det gjelder dagens oppgavefordeling og kommunenes arbeid for lokal utvikling innenfor kommunegrensene, er at dette fungerer godt og i tråd med utvalgets retningslinjer for oppgavefordelingen. De problemer som er, mener utvalget må løses på andre måter enn gjennom endringer i oppgavefordelingen.

Imidlertid har kommunal planer og disposisjoner ofte vesentlig betydning også utover kommunegrensene. De kommuneoverskridende utfordringene, og oppgavene av regional karakter kan ikke løses av den enkelte kommune, men nødvendiggjør avveining og prioritering av ulike interesser og hensyn i en større territoriell sammenheng. Denne avveiningen skjer etter utvalgets oppfatning ikke i nødvendig utstrekning i dag. Etter utvalgets vurdering er det derfor et klart behov for en mer samordnet og helhetlig politikk for utviklingsarbeid og planlegging som går på tvers av kommunegrensene og som er av en regional karakter.

Utvalget mener at et helhetlig ansvar for samordning og utvikling regionalt krever politisk skjønn og prioritering, jf. retningslinjene for oppgavefordeling. Det er derfor behov for at ansvar forankres til et regionalt folkevalgt organ

som har demokratisk legitimitet til å ta beslutninger av regional karakter på vegne av innbyggerne i regionen.

Utvalget ser det som prinsipielt uheldig, ut fra hensynet til en klar ansvars- og rollefordeling, at regional stat i dag ivaretar utviklingsorienterte oppgaver innen f.eks. vegsektoren. Det er behov for å samle utviklingsrollen til et regionalt politisk organ. Også statlig sektorstyring og sektorplaner som f.eks. rikspolitiske retningslinjer, reduserer den nødvendige regionalpolitiske innflytelse over utviklingen.

Som redegjort for i kapittel 6 går utviklingen ellers i Europa i retning av et styrket regionalt og territorielt fokus for utviklingspolitikken. Behovet for regionalpolitiske enheter og samarbeid, enten innenfor eller på tvers av nasjonale grenser, kan antas å bli viktigere som ramme for økonomisk vekst og politisk utvikling fremover. Dette tydeliggjør etter utvalgets vurdering behovet for en regional og lokal politisk utviklingspolitikk som er forankret til regionale og lokale folkevalgte organer, og som kan svare på de utfordringer samfunnet møter som følge av sentraliseringstendensene i bosettingen, sysselsettingen og næringslivet. Både fordi god distriktpolitikk krever utvikling lokalt og i regionene, og fordi pressområdene trenger lokal og regional samordning og planlegging.

Utvalgets hovedinntrykk er at dagens fylkeskommune av ulike årsaker ikke har fylt behovet og den tiltenkte rollen som regionalpolitisk utviklingsaktør. I kapittel 8 om evalueringen av fylkeskommunens regionalpolitiske rolle, oppsummerer utvalget bl.a. med følgende forhold ved oppgavefordelingen som tilsier et reformbehov for å få til et nødvendig helhetlig og samordnet grep om regional utvikling:

- Fylkeskommunen mangler beslutningsmyndighet, virkemidler, gjennomføringsansvar og dermed også legitimitet i den regionale utviklingspolitikken.
- Ansvar for regionale utviklingsoppgaver er oppsplittet og kjennetegnet av flere aktører som har ulike roller og oppgaver.

Sektordrøftingen av oppgave- og ansvarsfordelingen innenfor regional arealforvaltning og planlegging i kapittel 9, viser som konklusjonene fra kapittel 8, at fylkesplanleggingen ikke har vært det regionale samordnings- og utviklingsverktøyet det er behov for. Etter utvalgets vurdering er en helhetlig regional og lokal arealforvaltning av vesentlig betydning, ikke minst av hensyn til en bærekraftig utvikling av miljøet. Utvalget vil påpeke at det særlig i pressområdene kreves en mer helhetlig og regional samordning og planlegging på grunn av begrensninger i arealer og transportkapasitet.

Utvalget ser videre behov for endringer i den regionale inndelingen der dagens fylkesinndeling går på tvers av områder hvor det er naturlig å se næringsliv, bosettingsmønster og samferdselsstruktur i sammenheng.

Også i utvalgets drøfting av andre sektorer påvises ulike forhold som tilsier et behov for reformer og rendyrking av roller, særlig når det gjelder oppgavefordelingen på regionalt nivå. I kapittel 6 ble betydningen av fysisk kommunikasjon for samfunnsutviklingen omtalt. En velfungerende transportsektor legger viktige rammebetingelser for distriktene, byene og landets økonomiske og miljømessige utvikling. I dag er ansvaret for en helhetlig transport-

politikk regionalt fordelt på både administrative og politiske organer og ulike forvaltningsnivåer, på tross av at det er sterk sammenheng mellom oppgavene innenfor sektoren. Utvalget har ikke påvist direkte dobbeltarbeid i den forstand at flere aktører utfører identiske oppgaver.

Oppdeling av ansvaret for samferdsel kan imidlertid innebære at det er bygd opp dobbeltkompetanse og dobbeltadministrasjon som gir unødvendig ressursbruk. Videre slår utvalget fast at dagens oppsplittede oppgavefordeling ser ut til å innebære begrensninger i muligheten til å utforme en helhetlig, bruker- og miljøvennlig regional transportpolitikk som kan sikre trafikksikkerhet, fremkommelighet, effektiv utnyttelse av transportapparatet, samordnet kollektivtransport og ivareta miljø- og regionalpolitiske hensyn. Utvalget mener at transportsektoren regionalt krever lokalpolitisk skjønn og prioritering. Utvalget fastslår at det er behov for en bedre samordning og et større helhetsperspektiv på samferdselsoppgavene på regionalt plan.

Etter utvalgets vurdering skal forvaltningen av de direkte næringspolitiske virkemidlene ivareta både nasjonale og regionalpolitiske målsettinger. I dagens modell er nasjonale og regionale interesser søkt ivaretatt og balansert gjennom Nord-Trøndelagmodellen. Skal det regionale utviklingsarbeidet få tyngde, ser utvalget behov for en nærmere kobling av virkemidlene opp mot fylkeskommunens brede, regionale utviklingsansvar. Regionale variasjoner i næringspolitikken understøtter nasjonale målsettinger, og de fremtidige næringspolitiske utfordringene krever bred regional forankring. Utvalget ser samtidig behov for å opprettholde dagens brukerorienterte modell der brukerne forholder seg til en instans i kontakten med virkemiddelapparatet.

Tilsvarende samling av virkemidler og kompetanse som SND-reformen innebar, har ikke skjedd for de tilretteleggende næringspolitiske virkemidlene. Utvalget ser behov for å forenkle og redusere antallet aktører som er involvert i tilretteleggende utviklingsarbeid, samt koble arbeidet nærmere opp mot fylkesplanleggingen og arbeidet for regional utvikling i stort.

Etter utvalgets mening er det gjennom nærhet og lokalt politisk engasjement og forankring at miljøutfordringene best kan løses. Dette er i tråd med lokal Agenda 21 perspektivet og hensynet til et bærekraftig miljø. Etter utvalgets vurdering er det derfor behov for å tilføre kommunene økt myndighet og nye oppgaver i miljøforvaltningen. Utvalget vil påpeke at dagens detaljerte styring av miljøvernsektoren gjennom bl.a. rikspolitiske retningslinjer, en detaljert miljøvernlovgivning og et omfattende statlig tilsynsapparat virker uhenksiktsmessig og bidrar til unødvendig ressursbruk innen miljøvernforvaltningen.

Utvalget mener videre at kulturminnevern er sterkt knyttet til miljøvernoppgavene og ser behov for å samle kulturminnevernet med de andre regionale miljøvernoppgaver.

10.7 Samlet oppsummering av reformbehovet

1. Det er behov for å gjøre endringer i organiseringen av den offentlige forvaltning på regionalt nivå. Reformbehovet er dels knyttet til organiseringen og funksjonsmåten til dagens fylkeskommune, og dels til oppgavefordelingen mellom det folkevalgte regionnivået og regional statsforvaltning.

- ning.
2. Av hensyn til et levende folkestyre og effektiv utnyttelse av offentlige ressurser er det behov for å begrense statens styring og gi flere handlingsoalternativer for kommunene og fylkeskommunene innenfor nasjonalt fastsatte rammer.
 3. Av hensyn til en klar rolle- og ansvarsdeling og effektiv ressursbruk er det behov for å avgrense regional stats oppgaver til kontroll og tilsyn, klagebehandling, informasjon om nasjonale målsettinger og veiledning i forhold til lov- og regelverk.
 4. Av hensyn til brukervennlighet, rettssikkerhet, samordnet og effektiv styring av kommunene og mest mulig effektiv bruk av offentlige ressurser er det behov for å knytte fylkeslegen, statens utdanningskontor og fylkesmannen nærmere sammen.
 5. Av hensyn til brukerne og en effektiv utnyttelse av offentlige ressurser er det løpende behov for å arbeide for å redusere gråsoneproblemer mellom 1. og 2. linjetjenestene. Lover og regler etc. vil imidlertid ikke alene kunne sikre helhetlige tilbud og effektiv ressursbruk. Hovedansvaret for å finne frem til samhandlingsmønstre som sikrer at man får sammenhengende tjenestekjeder må ligge hos dem som er ansvarlig for tjenestetilbudet.
 6. Av bruker- og effektivitetshensyn mener utvalget at det er et klart behov for å forbedre samarbeidet mellom trygdekontor, sosialkontor og arbeidskontor.
 7. Det er behov for å styrke regional planlegging og forsterke den regionalpolitiske innflytelsen over det regionale utviklingsarbeidet. Det er også behov for bedre kobling av de næringspolitiske virkemidlene opp mot bredt regionalt utviklingsarbeid.
 8. Det er behov for en sterkere regionalpolitisk forankring av arealforvaltning som er av en regional karakter.
 9. Det er behov for en bedre samordning og et større helhetsperspektiv på samferdselsoppgaver på regionalt plan, herunder en bedre samordning i forhold til arealpolitikken.
 10. Det er behov for å desentralisere flere miljøvernoppgaver og gi mer myndighet til kommunene, samt å samle ansvaret for de regionale miljøvernoppgavene.
 11. Utvalget mener det er behov for å endre oppgavefordelingen på enkelte mer avgrensede områder innenfor ansvarsområdene til Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet, Fiskeridepartementet, Justisdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet. Hvilke områder dette gjelder fremgår av kapittel 9.
 12. Det er behov for endringer i den regionale inndelingen der dagens fylkesinndeling går på tvers av områder hvor det er naturlig å se næringsliv, bosettingsmønster og samferdselsstruktur i sammenheng. Videre er dagens fylkesinndeling ikke tilpasset de regionale samordningsbehov innenfor spesialisthelsetjenesten, som reflekteres i dagens helseregioner.

Utgangspunktet for evalueringen i kapittel 8 og 9, og oppsummeringen av reformbehovet i dette kapitlet, har vært at man har tre forvaltningsnivåer. En forvaltningsorganisering basert på to nivåer gir helt andre rammebetingelser og innebærer at man må foreta andre og nye avveininger mellom ulike hensyn og verdier. Den drøftingen har utvalget foretatt i forbindelse med presentasjonen av tonivå-modellen i neste kapittel.

Utvalget finner grunn til å påpeke at utover evalueringen av fylkeskommunale helsetjenester i kapittel 8, har utvalget ikke undergitt organiseringen av spesialisthelsetjenesten en egen sektorgjennomgang. Årsaken til det er at det i utvalgets opprinnelig mandat var forutsatt at utvalgets drøfting skulle bygge på Stortingets behandling av St.meld. nr. 24 (1996-97) *Tilgjengelighet og faglighet*, når det gjelder eierskap og organisering av sykehusene. Innenfor den tid utvalget har hatt til rådighet etter at mandatet ble endret, har ikke utvalget sett seg i stand til å foreta en tilsvarende vurdering av spesialisthelsetjenesten som det er gjort for andre områder i kapittel 9. Man vil imidlertid komme tilbake til spørsmålet om hovedvalg for oppgave- og ansvarsfordelingen i spesialisthelsetjenesten i kapittel 11 når de ulike løsningsmodellene for det regionale nivå drøftes.

Utvalgets medlem Leschbrandt, understreker at man bør ha to forvaltningsnivåer. Med det utvidede mandatet vil derfor ikke en oppsummering av reformbehovet knyttet til en situasjon hvor man har et regionalt forvaltningsnivå, gi uttrykk for hennes syn.

Kapittel 11

Drøfting av ulike modeller for organiseringen av det regionale nivå

11.1 Innledning

I dette kapitlet vil utvalget drøfte fire alternative modeller for regional organisering. Drøftingen skjer på bakgrunn av to forhold. For det første har regjeringen utvidet utvalgets mandat med følgende formulering:

”Utvalget bes om å vurdere antallet forvaltningsnivåer, og komme med forslag til ansvarsfordeling ved en eventuell reduksjon i antallet forvaltningsnivåer. Utredningen må også inneholde en vurdering av antall og størrelser på fylker eller regioner, og ansvars- og oppgavefordelingen ved en eventuell endring av fylkesinndelingen.”

For det andre konkluderer utvalget i sin evaluering av fylkeskommunen i kapittel 8 med at det er et reformbehov på regionalt nivå. Problemene er etter utvalgets oppfatning særlig knyttet til fylkeskommunens sviktende demokratiske legitimitet, og til fylkeskommunens forutsetninger og evne til å fylle utviklingsrollen med nødvendig styrke.

Utvalgets utgangspunkt for drøftingen er oppgavene som bør løses på regionalt nivå holdt opp mot de verdier og hensyn som skal ivaretas, jf. redegjørelsen i kapittel 5. Skal ansvar for ulike oppgaver samles i noen få forvaltningsnivåer, vil en imidlertid ikke komme frem til et entydig svar på hva som er beste organisasjonsform ved utelukkende å ta utgangspunkt i en vurdering av den enkelte oppgave. Det vil være ulike svar på hva som er best for den enkelte oppgave. Det vil derfor være nødvendig å foreta en samlet vurdering av hvordan verdier og hensyn ivaretas, alle oppgavene sett under ett. Ved en slik vurdering vil en måtte velge mellom fordeler og ulemper. Det vil neppe være mulig å få både i pose og sekk.

Det kan i prinsippet tenkes svært mange ulike måter å organisere oppgave- og ansvarsdelingen mellom det lokale, regionale og statlige nivået. Sentrale variable er hvor oppgaver og ansvar plasseres, geografisk inndeling og folkevalgt forankring. For å legge til rette for en oversiktlig drøfting av hvordan en best kan organisere de offentlige oppgavene som bør løses i et regionalt perspektiv, har utvalget valgt å skissere et begrenset antall modeller.

Modellene er ikke ment som ferdige løsningsforslag, men representerer hver for seg et sett av egenskaper og hensyn som utvalget mener er viktige å vurdere når det skal arbeide med løsninger i forhold til det påviste reformbehovet. Modellene uttrykker dermed ulike veivalg, og det er utvalgets tanke at drøftingen skal tydeliggjøre disse valgene og hvilke konsekvenser, fordeler og ulemper de har.

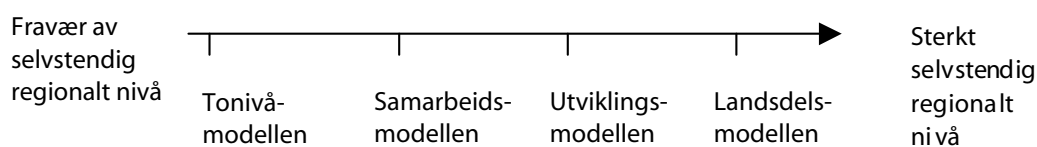
Hovedformålet med modelldrøftingen er å gi et godt grunnlag for utvalgets endelige avveininger med hensyn til den fremtidige organiseringen av det regionale nivået i kapittel 12.

De fire modellen utvalget vil drøfte er:

1. En modell der dagens fylkeskommuner erstattes av langt større regioner, heretter kalt landsdelsregioner. Landsdelsregionene styres av direktevalgte politiske organer og gis et større ansvarsområde og myndighet enn dagens fylkeskommuner ("Landsdelsmodellen").
2. En modell der den regionale utviklingsrollen styrkes under fortsatt folkevalgt regionalt ansvar. Dagens valgordning bevares, men det forutsettes endringer i den regionale inndelingen i retning av færre og større enheter ("Utviklingsmodellen").
3. En modell der en styrking av den regionale utviklingsrollen kombineres med en overføring av ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten. Modellen skisseres med en indirekte valgordning. Som i modell 2 forutsettes det endringer i fylkesinndelingen ("Samarbeidsmodellen").
4. En modell der dagens fylkeskommuner avvikles og det innføres en forvaltningsorganisering basert på to nivåer ("Tonivå-modellen").

Tre sentrale forutsetninger varierer i de fire modellene; a) størrelse, b) oppgaver, og c) valgordning. Modell 1 og 4 utgjør de mest vidtgående modellvariantene i forhold til dagens organisering, men utgangspunktet for de to modellene er vidt forskjellig. Landsdelsregionen i modell 1 er tenkt som et selvstendig forvaltningsnivå med større ansvar og myndighet enn dagens fylkeskommuner. Tonivå-modellen derimot tar utgangspunkt i at det regionale folkevalgte nivået avvikles. Både innføring av landsdelsregioner og avvikling av mellomnivået vil innebære et brudd med dagens forvaltningsorganisering. Modell 2 og 3 vil også innebære betydelige endringer fra dagens organisering, men kan likevel sies å utgjøre mellomvarianter i forhold til modell 1 og 4.

Modellene kan dermed presenteres langs en skala der det ene ytterpunktet er et sterkt selvstendig regionnivå mens det andre ytterpunktet er fravær av et eget folkevalgt regionalt nivå, jf. fig. 11.1. Sterkt selvstendig regionnivå betyr i denne sammenheng at regionen får ansvar for et bredt spekter av oppgaver innenfor tjenesteyting og regional utvikling, at regionen er utstyrt med egne politiske organer som er direkte valgt, og at regionen har betydelig handlingsrom for å fatte og iverksette beslutninger basert på regionale preferanser og behov.



Figur 11.1 Modeller for regional organisering

Som nevnt foran kan det naturligvis tenkes en hel rekke andre alternativer for organiseringen av oppgaveløsningen på regionalt nivå, enn disse fire modellene. De tre sentrale forutsetningene kan kombineres på andre måter og gi nye modeller. Egenskaper som her blir knyttet til én bestemt modell kan ten-

kes å gjelde for flere av de skisserte modellene. F.eks. er diskusjonen av en indirekte valgordning knyttet til samarbeidsmodellen, men prinsipielt sett kan en indirekte valgordning også tenkes i sammenheng med landsdelsmodellen og utviklingsmodellen. Utvalget tar stilling til konkret utforming av modell gjennom sine tilrådinger i kapittel 12.

Det skal understrekes at diskusjonen av egenskaper og konsekvenser er basert på antakelser. Modellene er teoretiske konstruksjoner og følgelig har ikke utvalget sikre kunnskaper om hvilke effekter den enkelte modell vil ha dersom den skulle bli realisert. Det gjelder effekter i forhold til bestemte områder som f.eks. demokrati og deltakelse, effektiv tjenesteproduksjon etc., men også i forhold til hvordan den enkelte modell vil fungere som helhet.

De fire modellene innebærer alle en omfordeling av offentlige oppgaver mellom forvaltningsnivåene. Det forutsettes imidlertid at ingen av alternativene vil innebære at det samlede offentlige ansvar endres i forhold til i dag. Fristilling av offentlig tjenesteproduksjon ses som en mulighet, men ikke som en forutsetning.

Beskrivelsen av modellene tar ellers utgangspunkt i at hovedelementene i dagens finansieringsmodell for kommunene og fylkeskommunene kan videreføres. Andre finansieringsløsninger, f.eks. en betydelig vekst i bruken av statlig stykkprisfinansiering, legges ikke inn som forutsetning for noen av modellene. Konsekvenser av økt statlig stykkprisfinansiering for oppgavefordelingen drøftes imidlertid noe nærmere innledningsvis i tonivå-modellen.

Utvalgets referanse for vurderingen av modellene vil være dagens fylkeskommune slik den er evaluert i kapittel 8. Drøftingen rettes derfor i stor grad mot:

- styrking av det regionale utviklingsarbeidet
- tjenesteproduksjon med høy effektivitet og god kvalitet
- rollen som demokratisk arena og organ

I vurderingen av modellene vil det også bli lagt vekt på å påpeke modellenes konsekvenser for de andre forvaltningsnivåene, og andre konsekvenser som f.eks. omstillingskostnader, effektiviserings- og forenklingsgevinster og virkninger for bosettingsmønsteret.

I drøftingen av modeller for organisering av det regionale nivået vil begrepene "region" og "det folkevalgte regionale nivået" brukes gjennomgående isteden for "fylkeskommune" som betegnelse for det politiske styringsorganet på regionalt nivå. Ordbruken markerer at i forhold til dagens fylkeskommune utgjør modellene alternative former for regional organisering. Begrepene region og det folkevalgte regionale nivå brukes både om styringsordninger basert på direkte og indirekte valg.

11.2 Kort om andre alternativer

Utvalget redegjør i dette avsnittet for noen modeller som på ulike tidspunkt har vært fremme i debatten, men som utvalget ikke har valgt å skissere nærmere.

Geografisk differensiering av oppgavefordelingen

En modell kan være å ta utgangspunkt i en struktur med tre nivåer som i dag, men med en geografisk differensiert oppgavefordeling. Det betyr at kommunenes og fylkeskommunenes oppgavesammensetning vil kunne variere etter hvilke forutsetninger de har for å kunne påta seg offentlige oppgaver, og etter hvilke utfordringer og behov som gjør seg gjeldende lokalt og regionalt. Differensieringen betyr at ikke alle kommuner og fylkeskommuner vil ha ansvar for de samme oppgaver, slik som i dag. Modellen kan innebære at fylkeskommunen avvikles i noen sentrale strøk der store kommuner kan overta fylkeskommunale oppgaver, mens det regionale nivået beholdes i strøk av landet hvor det er behov for et nivå over kommunene for å løse regionale oppgaver. Geografisk differensiert oppgavefordeling vil innebære at man får ulike kommunetyper, fra de største som har ansvar for all kommunal og fylkeskommunal oppgaveløsning (slik som Oslo kommune har i dag), til de minste som mer blir å betrakte som lokale velferdskommuner. Mellom disse to yttervariantene kan det tenkes kommuner med dagens oppgaver og ansvar.

En slik modell kan åpne for bedre sammenheng mellom kommunestørrelse og oppgavesammensetning, og gi en mer lokalt tilpasset arbeidsdeling mellom regionnivå og kommunenivå. Forvaltningsløsninger kan skreddersys etter de lokale forutsetningene i hver enkelt kommune eller hver enkelt region. Det kan igjen bidra til at effektiviteten i kommuners og regioners ressursbruk bedres⁴².

Boks 11.1 Spansk regionalforvaltning - illustrasjon på differensiert oppgavefordeling

Spania har i overkant av 8 000 kommuner, hvorav 85 prosent har færre enn 5 000 innbyggere. Kommunenes størrelse målt i folketall er i prinsippet det eneste kriteriet som brukes for å tildele kommunene oppgaver. I kommuneloven er det positivt nevnt hvilke oppgaver kommuner av ulik størrelse skal utføre. Det opereres med obligatoriske oppgaver (i hovedsak teknisk sektor), oppgaver som bare kan løses av kommuner over 5 000 innbyggere (offentlige parker, biblioteker og avfallshåndtering), oppgaver som bare kan løses av kommuner over 20 000 innbyggere (sivilt beredskap, sosialtjenester, brannvern, drift av sportsanlegg og slakterier) og oppgaver som bare kan løses av kommuner med over 50 000 innbyggere (kollektivtransport og miljøvern). Det er i hovedsak provinsene (totalt 50 enheter) som løser de oppgaver som kommunene blir for små til å løse. Det er også noe interkommunalt samarbeid. Kommuner som ligger under befolkningsgrensene kan søke regionene (totalt 17 enheter) om å bli autorisert til å løse oppgaver som ligger til større kommuner.

Kilde: Europarådet 1994, sitert fra St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*

42. Enkelte mindre kommuner kan i dag få dispensasjon til å la andre kommuner ivareta oppgaveløsning på vegne av egen kommune.

Geografisk differensiert oppgavefordeling kan sies å ta på alvor at kommunenes forutsetninger for å løse offentlige oppgaver er svært varierende i de ulike deler av landet. De økte forskjellene er ikke bare knyttet til kommunenes forutsetninger for å løse pålagte oppgaver, men dreier seg også om at mange oppgaver har ulik karakter og gir ulike utfordringer i forskjellige deler av landet. Utfordringene i storbyområdene er annerledes enn i utkantområdene. Slike forskjeller, som blir større i takt med at bosettings- og næringsmønster i økende grad blir mer sentralisert, kan gjøre det stadig vanskeligere med enhetlige løsninger for hele landet.

Det er imidlertid flere problemer knyttet til denne modellen. For det første er det grunn til å anta at den vil føre til økt kompleksitet i offentlig forvaltning. Bildet av hvem som har ansvaret for hva når det gjelder offentlige oppgaver vil bli uoversiktlig. For den enkelte innbygger vil det ikke være enkelt å vite hvilket politisk organ som skal holdes ansvarlig for ulike offentlige oppgaver. Hvilke samfunnsoppgaver som velgerne øver innflytelse på gjennom deltakelse i lokalvalgene vil variere, avhengig av hvor en bor i Norge.

For det annet synes det også rimelig å anta at en slik modell vil innebære en ineffektiv administrasjonsoppbygning innenfor geografiske områder som det er mest rasjonelt å administrere felles. Innenfor det samme området vil en kunne risikere at det finnes to eller flere administrasjoner, f.eks. for videregående opplæring (Én regional administrasjon for videregående opplæring og én kommunal administrasjon for videregående opplæring i de kommuner som selv ønsker og er i stand til å løse denne oppgaven).

For det tredje vil en differensiert oppgavefordeling også kreve en differensiert styring av kommunene og regionene fra statens side, med bruk av ulike virkemidler for ulike typer kommuner og regioner. Det kan i seg selv gjøre det vanskelig for staten å finne de mest treffsikre virkemidlene for ulike typer kommuner og regioner. Dermed kan det oppstå større geografiske forskjeller i tilbudet av den enkelte type velferdstjeneste, og gjennom det få direkte konsekvenser for innbyggerne.

Dersom utgangspunktet er at landet fortsatt skal ha tre forvaltningsnivåer vil en modell basert på differensiert oppgavefordeling, etter utvalgets vurdering, ha betydelige ulemper og være lite aktuell å drøfte nærmere. Hvis utgangspunktet derimot er at mellomnivået fjernes og det innføres en modell med to forvaltningsnivåer kan det være argumenter som taler for at resultatet vil bli en differensiert oppgavefordeling mellom kommunene og staten. Befolkningssrike kommuner kan ivareta ansvaret for enkelte regionale oppgaver, mens i områder med mange små kommuner vil oppgavene sannsynligvis enten måtte løses gjennom statlig pålagt interkommunalt samarbeid eller gjennom statlig organisering.

Småfylkemonellen

En annen tenkelig modell er å avvikle dagens fylkeskommuner til fordel for mindre regionale enheter, som kan benevnes småfylker eller regionkommuner. Småfylkene kan tenkes å omfatte naturlig sammenhengende bolig- og arbeidsmarkeder som går utover dagens kommunegrenser, og/eller områder som er kjennetegnet av felles identitet.

Småfylkene styres av en folkevalgt forsamling og det bygges opp en egen administrasjon i et naturlig sentrum. Utvelgelsen av de politiske organer kan enten tenkes å skje gjennom direkte valg, etter mønster av dagens fylkestingsvalg, eller være basert på indirekte valg ved at kommunestyrene i de deltakende kommuner utpeker en eller flere representanter hver. Ved valg av en direkte valgmodell vil småfylkene utgjøre selvstendige politiske enheter, mens ved en indirekte valgmodell vil småfylkene i sterkere grad fremstå som formaliserte samarbeidsorgan for kommunene i et geografisk avgrenset område. I det siste tilfellet vil småfylkene nærme seg en modell med pålagt interkommunalt samarbeid.

Innenfor rammen av småfylkemodellen kan det tenkes at fylkeskommunale oppgaver som mer hensiktsmessig løses innenfor større enheter, som f.eks. spesialisthelsetjenesten og fylkesvegene, blir overført til staten, mens småfylkene ellers ivaretar de fleste oppgaver som fylkeskommunen har i dag. I tillegg vil småfylkene kunne overta oppgaver som i dag løses gjennom interkommunalt samarbeid. Oppgavefordelingen mellom kommunene og småfylkene kan tenkes å bli avtalt lokalt slik at kommunene overlater til småfylket de oppgavene de selv ikke hensiktsmessig kan løse, med andre ord en differensiert oppgavefordeling. Den enkelte kommune vil bestå som i dag, men vil stå fritt til å føre forvaltningsoppgaver opp til småfylket dersom det er hensiktsmessig.

Hovedargumentet for en slik modell er at dette er enheter som vil være egnet til å løse de "nære" regionale oppgaver som f.eks. videregående opplæring og kollektivtrafikk i byområder. Det kan imidlertid reises spørsmål om modellen vil være egnet for de øvrige oppgaver som fylkeskommunen har ansvar for, og som ikke forutsettes overført til staten.

Det kan også hevdes at innbyggerne kanskje i større grad vil identifisere seg med slike enheter enn dagens fylkeskommuner. Småfylkene vil ikke være større enn at folk flest kan skaffe seg oversikt over det som skjer og vil føle nærhet til de politiske institusjoner som fatter vedtak. De nærhetskvalitetene som kommunene representerer vil også i sterkere grad gjelde småfylker enn dagens fylkeskommuner.

Småfylkene vil også kunne avløse mange av de interkommunale ordninger som har vist seg nødvendige. På den samme måten kan det interkommunale samarbeidet gis en klar forankring i en forvaltning (forvaltningen i det nye småfylket) underlagt folkevalgt kontroll. Det er imidlertid grunn til å tro at i områder med geografisk store kommuner, men med lite folketall vil modellen likevel ikke erstatte behovet for interkommunale samarbeidsordninger.

Det er imidlertid flere problemer med en slik form for organisering. Selv om småfylkene overlater spesialisthelsetjenesten og deler av fylkesvegene til staten, vil det likevel være et spørsmål om enhetene er store nok for de gjenværende oppgaver. En aktiv politikk for regional utvikling kan i mange tilfeller forutsette større områder enn det som kan oppnås gjennom småfylkene. Offentlige administrasjonsutgifter vil med all sannsynlighet stige ved at det må opprettes nye fylkesadministrasjoner i hvert av de nye småfylkene. Den lokale innflytelse over tunge samfunnsoppgaver som sykehusene vil bli svekket ved at disse oppgavene overføres til staten. Og ved valg av en fleksibel oppgavefordeling mellom småfylkene og kommunene (modellen forutsetter nødven-

digvis ikke det) vil problemet med uoversiktighet og økt kompleksitet som beskrevet i modellen over, melde seg. En organisering i småfylker vil også svekke muligheten for regional samordning og helhetsgrep på områder hvor det i dag er behov for samarbeid over fylkesgrensene for god oppgaveløsning.

Styrking av den statlige regionalforvaltning

En mulig reorganisering eller modell for organisering av den regionale forvaltning, er å la den statlige regionalforvaltningen, eksempelvis fylkesmannsambetet, overta ansvaret for regional utvikling og planlegging, mens fylkeskommunen blir rendyrket som tjenesteproduserende nivå innen 2. linje helse- og sosialtjeneste, videregående opplæring og kollektiv trafikk. Dette er i store trekk den svenske modellen for regionalforvaltning frem til forsøksvirksomheten ble innledet på midten av 1990-tallet. Den statlige länsstyrelsen har hatt hovedansvaret for regional planlegging og utvikling, mens landstingenes virksomhet i all hovedsak har dreid seg om velferdsoppgaver.

Modellen kan tenkes å legge til rette for en utstrakt samordning av sektorer og virkemidler, og at man dermed får et effektivt apparat for å nå nasjonale målsettinger. Etter utvalgets vurdering vil imidlertid modellen lide under svakere følsomhet for lokale behov og forhold, og innebære en svekkelse av innbyggernes demokratiske innflytelse på viktige samfunnsspørsmål. Dette kunne man eventuelt bøte på ved å supplere de regionale statlige organer med politisk oppnevnte styreorganer. Men selv med et slikt supplement vil dette alternativet gå på tvers av det som har vært en hovedmålsetning i offentlig forvaltning i lang tid, nemlig desentralisering av offentlig virksomhet til folkevalgte organer.

Enhetsforvaltning på fylkesnivå

Det KS-oppnevnte Sundsbø-utvalget foreslo en modell med fellesadministrasjon for fylkeskommunen og fylkesmannsambetet. Forslaget fikk liten oppslutning i den påfølgende høringsrunden i kommunene og fylkeskommunene. En viktig tanke bak modellen var å rydde opp og forenkle på regionalt nivå. Modellen skulle bidra til en mer oversiktig struktur som det ville være enklere å forholde seg til for folk flest. Det kan også tenkes at modellen kunne ha samordnings- og innsparingsgevinster (stordriftsfordeler i administrasjon) i forhold til dagens struktur. Innvendinger som ble reist mot modellen var at den kunne føre til en uheldig sammenblanding av statlige og fylkeskommunale oppgaver, ansvar og roller, og snarere bidra til å forsterke inntrykket av et uoversiktig og uryddig regionnivå.

11.3 Hvorfor et regionnivå?

De fleste vesteuropeiske land har valgt en organisering med en eller annen form for regionalt styringsnivå. Variasjonen i regionenes størrelse, oppgaver og myndighet er imidlertid stor; fra danske amtskommuner som f.eks. Bornholm med 45 000 innbyggere fordelt på 588 kvadratkilometer til spanske autonome regioner som f.eks. Catalonia med drøye 6 millioner innbyggere fordelt på 31 000 kvadratkilometer⁴³. Bornholm amtskommune utgjør en del av det

lokale selvstyret innenfor rammen av en enhetsstat, og hvor oppgaver og myndighet er delegert fra det statlige nivået. Den autonome regionen Catalonia nyter høy grad av politisk selvstendighet med egen lovgivende forsamling, regjering og president, og med ansvar for et bredt spekter av offentlige oppgaver. Eksempelet viser at i europeisk sammenheng dekker regionbegrepet over et stort mangfold av administrative og politiske enheter som er til dels svært forskjellige i form, størrelse og innhold. For en nærmere beskrivelse av forvaltningsutformingen i et utvalg europeiske land vises til kapittel 18.

De nordiske land har valgt ulike løsninger for organiseringen av regionnivået. Hovedskillet går mellom Danmark, Norge og Sverige som har regionnivå styrt av direktevalgte politiske organ, og Finland og Island som ikke har det. Det kan reises spørsmål om det er behov for et eget folkevalgt regionnivå i befolkningsmessig små enhetsstater, som de nordiske, og som i tillegg har tradisjoner med et sterkt lokalt selvstyre representert ved kommunene. Problemstillingen har vært diskutert med varierende styrke siden fylkeskommunen ble innført i sin nåværende form, og tilsvarende diskusjoner finner sted også i andre nordiske land. I det følgende avsnittet vil vi se nærmere på tre sentrale begrunnelser som taler for å ha et regionnivå underlagt politisk styring:

- Hensynet til demokratisk forankring av viktige samfunnsoppgaver
- Hensynet til effektiv løsning av tunge velferdsoppgaver
- Hensynet til regional vekst og utvikling.

En viktig begrunnelse for et folkevalgt regionnivå er knyttet til demokrati og deltakelse. Hvis man har som utgangspunkt at offentlige oppgaver finner sin naturlige løsning dels på nasjonalt nivå, dels på regionalt nivå og dels på lokalt nivå er det viktig å sikre folkevalgt innflytelse på alle nivåer. Et regionalt politisk forankret organ gir innbyggerne mulighet til å påvirke den politiske beslutningsprosessen omkring spørsmål som håndteres på regionalt nivå, og å stille politikere ansvarlige, både for de tjenesteytende oppgavene og for regionens utvikling allment. Folkevalgte organer på regionalt nivå øker således muligheten for desentralisering av politisk makt, og representerer en utvidelse av lokaldemokratiet ved at større oppgaver kan settes under folkevalgt kontroll og prioritering.

Hensynet til demokrati og deltakelse har vært en klart uttalt og sentral begrunnelse for den selvstendige fylkeskommunen. Hvor godt det fylkeskommunale demokrati faktisk fungerer kan imidlertid diskuteres (se kapittel 8). Det kan også diskuteres hvordan det regionale demokratiet best burde utformes for å vekke folks engasjement og interesse (andre deltakelsesformer etc.). Det er ikke gitt at dagens representative demokratimodell er den eneste og beste løsningen. At hensynet til demokratisk innflytelse på viktige samfunnsoppgaver utgjør en vesentlig del av fylkeskommunens legitimitetsgrunnlag er imidlertid udiskutabelt.

43. Spania, som ofte betegnes å ha en semiføderal struktur, har to regionale styringsnivåer. 50 provinser som i stor grad er formaliserte samarbeidsorganer for kommunene og der de politiske styringsorganene utpekes gjennom indirekte valg, og 17 autonome regioner med stor grad av selvstyre og direkte valg.

Det andre argumentet som taler for et nivå mellom staten og kommunene er at en rekke offentlige oppgaver er av en slik karakter at de løses mest effektivt der. Det gjelder oppgaver som krever et større ressursmessig løft (både hva angår økonomi, personell og kompetanse) enn hva den enkelte kommune alene vil kunne make, men som samtidig gjør krav på lokale og regionale tilpasninger for en effektiv ressursutnyttelse. Større enheter enn kommunene kan utnytte stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen samtidig som enhetene ikke kan være så store at de ikke evner å fange opp variasjonen i lokale behov. Resonnementet kommer tidlig, og tydelig, til uttrykk i Kommuneinndelingsskomiteens innstilling fra 1952:

”Idegrunnlaget for fylkeskommunene ligger i at disse som fellesorgan for større distrikter samordner lokale krefter til løsning av oppgaver som går ut over primærkommunenes grenser og samtidig vil beholde selvstyreprinsippet⁴⁴.”

Denne ”praktisk” rettede begrunnelsen for et regionnivå må ses i sammenheng med utbyggingen av velferdsstaten i perioden etter 2. verdenskrig (Hansen 1993, Ståhlberg 1998). Denne fasen var kjennetegnet av en kraftig ekspansjon i offentlige oppgaver, og særlig sterk var aktivitetsøkningen på skole-, helse- og omsorgsområdene. Veksten stilte nye og større krav til organiseringen av offentlig virksomhet. En sentral utfordring dreide seg om å få et best mulig samsvar mellom oppgavens karakter og omfang på den ene siden, og ressursgrunnlaget til tjenesteytende organer på den andre siden. Flere av oppgavene hadde et slikt omfang at rasjonell utbygging og drift av tilbudet tilsa at oppgavene ble løftet til et høyere nivå enn kommunene. Statlig oppgaveivaretagelse var lite aktuelt, delvis fordi man ville unngå en overbelastet og topptung stat, og delvis fordi desentralisering både av effektivitets- og deltakelsehensyn var en overordnet strategi. Styrking og utvikling av regionnivået fremsto som et naturlig svar på utfordringene. I tråd med dette ble regionnivået gradvis tilført nye oppgaver i hele etterkrigsperioden, og da særlig oppgaver som krevde et så stort befolkningsgrunnlag at det ikke var rasjonelt med kommunal drift.

En annen, men relatert begrunnelse for å ha et nivå større enn kommunene, dreier seg om prinsippet om samsvar mellom ytelse og nytelse. En del offentlige oppgaver er av en slik karakter at forbruket av de tjenester og goder som tilbys ikke kan avgrenses til tjenesteytende myndighets geografiske ansvarsområde. Deler av kultursektoren har en slik karakter og det samme forhold preger samferdselssektoren. Problemet som oppstår ved slike tilfeller er det såkalte ”gratispassasjer”-problemet, dvs. at enkelte får tilgang til goder eller tjenester som de ikke er med på å finansiere gjennom skatter og avgifter. Det vil igjen kunne gi opphav til feildimensjonering av offentlige tjenester. Når et regionalt nivå tar seg av oppgaver som er av en slik karakter, vil man kunne redusere eller unngå disse problemene.

Den tredje prinsipielle begrunnelsen for et folkevalgt regionnivå er knyttet til regional utvikling. Regional utvikling dreier seg om å møte utfordringer knyttet til næringsutvikling og sysselsetting og å utforme strategier for ønsket samfunnsutvikling for egen region. Et vesentlig element i dette dreier seg om

44. Innstilling II Om en revisjon av den kommunale inndeling mv. Prinsipielle retningslinjer.

å mobilisere og koordinere ressurser fra statlige og kommunale organer og private aktører for utviklingsinnsatser. Som mellomnivå vil de regionale myndigheter fungere som bindeledd mellom aktørene og derfor ha spesielle forutsetninger for å få til et samspill og partnerskap om felles satsinger. I de senere år er det også lagt stadig større vekt på at den regionale utviklingsstrategien må bygge på en forståelse av at utvikling må skje nedenfra, med utgangspunkt i forutsetninger som finnes i ulike regioner, og at en bedring av den regionale konkurransekraften ligger i å utnytte regionens samlede ressurser. Et regionalt forankret organ vil ha gode forutsetninger for å foreta de nødvendige avveininger for derigjennom å formulere en utviklingsstrategi for regionen.

De tre argumentene som er diskutert over - hensynet til demokrati, effektiv velferdsproduksjon og regional utvikling - er generelle begrunnelser for å ha et nivå mellom stat og kommune. De prinsipielle argumentene gir likevel få anvisninger om hvordan regionnivået bør organiseres i et land som Norge hvor kombinasjonen av stort geografisk område og liten befolkning stiller særlige utfordringer til utformingen av forvaltningen. Utfordringene er særlig knyttet til å skape robuste og effektive enheter som samtidig ivaretar hensyn til nærhet, identitet og lokal deltakelse. Flere spørsmål blir sentrale: Hvilke oppgaver hører naturlig hjemme på et regionalt nivå? Hvilken størrelse skal de regionale enhetene ha? Hvordan bør den demokratiske forankringen være? De fire modellene utvalget har valgt å drøfte gir ulike svar på disse spørsmålene.

11.4 Eierskap og finansiering av sykehusene

Sykehusene er sentrale produsenter av velferdstjenester, og organisering og finansiering av sykehusene er avgjørende for et godt helsevesen. I utvalgets vurderinger av alternative modeller for regionnivået er derfor spørsmålet om hvor ansvaret for spesialisthelsetjenesten skal ligge, sentralt. Utover evalueringen av fylkeskommunale helsetjenester i kapittel 8, har ikke utvalget undergitt organiseringen av spesialisthelsetjenesten en egen sektorgjennomgang. Årsaken til dette er utformingen av det opprinnelige mandatet, og den korte tiden som har vært til rådighet etter at mandatet ble utvidet, jf. omtalen i kapittel 9. Som bakgrunn for drøfting av de ulike modellene for regional organisering har utvalget derfor funnet det riktig å skissere hva en oppfatter som de mest aktuelle løsninger for plassering av finansierings- og bestilleransvar på den ene siden og eierskap i spesialisthelsetjenesten på den andre siden.

Utvalget vil understreke at de løsninger for plassering av ansvar og organisering som drøftes i dette kapitlet, bare i noen grad kan påvirke aktivitet, ressursbruk og kvalitet i helsetjenesten. Sentrale momenter som vil ligge til grunn for utvalgets vurdering av alle alternativer for eierskap og finansiering av sykehusene er:

- I Norge er helsetjenester tilnærmedesvis gratis og rasjonering skal skje med utgangspunkt i medisinske kriterier. Modeller helt eller delvis basert på individuelle eller gruppebaserte forsikringsordninger der brukerne selv til en viss grad avveier behov for fremtidige helsetjenester synes ikke å være aktuelle som viktige finansieringskilder i Norge i overskuelig fremtid.

- Helsevesenet er i ferd med å bli rettighetsbasert ved at det blir innført rett til valg av sykehus, rett til vurdering innen 30 dager, og rett til fornyet vurdering. I tillegg eksisterer det en form for garanti som gir rett til behandling i løpet av 3 måneder i sykdomstilfeller med ”klart påregnelig og betydelig tap av livslengde eller livskvalitet”.
- Den medisinske utvikling skjer raskt og stadig nye grupper får tilbud om behandling.
- Det blir stadig flere eldre og behandlingsintensiteten i forhold til de eldste pasientene øker, til dels betydelig.
- Nesten 70 prosent av innleggelsene ved norske sykehus er øyeblikkelige hjelpinnleggelser, og andelen øker.

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

1. En løsning der *det regionale folkevalgte nivå både eier og finansierer sykehusene*. Dette er dagens modell for eierskap og finansiering. En kan tenke seg alternative tilknytningsformer mellom regionen og sykehusene, både at sykehusene organiseres som forvaltningsorganer og selskaper. Det kan også tenkes at det opprettes interregionale sykehusselskaper. Finansieringen kan også variere. Fra 1. juli 1997 har man hatt en finansieringsmodell som kombinerer ramme- og stykkprisfinansiering (innsatsstyrt finansiering).
2. En løsning der *staten overtar både eierskap og finansiering av sykehusene*. En kan tenke seg flere modeller for organisering og finansiering innenfor en slik løsning. Mindretallet i Hellandsvik-utvalget (NOU 1996:5 *Hvem skal eie sykehusene?*) som gikk inn for denne modellen, så for seg at sykehusene ble styrt gjennom et statlig forvaltningsorgan (Statens sykehusforvaltning). Statens sykehusforvaltning kan bestå av en relativt beskjeden sentral ledelse og fem statlige regionale kontorer knyttet til regionsykehusene. Bevilgningene til sykehusforvaltningen fastsettes av Stortinget gjennom behandling av statsbudsjettet. Stortinget fatter også overordnede beslutninger om sykehusstruktur og organisering for øvrig. Mellom de regionale kontorene og sykehusene kan det utformes kontrakter av ulike typer: rammekontrakter, spesifikke avtaler med kvalitets- og produksjonsmål, stykkpriscontrakter, eller kombinasjoner av disse. En kan, i lys av forvaltningstenkningen i dag, også tenke seg en modell der det etableres ett selskap som står for eierskap og finansiering av sykehusene, eller to selskap, ett som står for eierskap og et annet som står for finansiering/bestilling (jf. oppdelingen av tidligere NSB).
3. En løsning der *staten overtar eierskapet til sykehusene, mens regionene står som etterspørrere/bestillere av spesialisthelsetjenester*. Løsningen innebærer et formelt skille mellom regionene som bestillere og staten som tilbyder av spesialisthelsetjenester. I dette kan ligge kjernen til etableringen av et offentlig, internt marked for helsetjenester. Regionene vil som i dag få tilført en rammebevilgning (eventuelt kombinert med refusjoner) som de kjøper helsetjenester for. Siden sykehusene skal fungere i et internt marked må de organiseres i form av ett eller flere statlige selskap, som f.eks. kan følge grensene for helseregionene. Regionene vil kunne kjøpe

tjenester fra sykehusselskapet som opererer i helseregionen og andre sykehusselskaper, men vil også kunne inngå kontrakter med private produsenter av helsetjenester, både private sykehus og enkeltstående, private spesialister. De statlige sykehusselskapene finansieres av regionene gjennom rammekontrakter, stykkpriskontrakter eller kombinasjoner av disse. Et spørsmål som ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere, er om sykehusselskapene også skal kunne aktivere investeringer. I så fall bør en vurdere om den pris regionene betaler også skal dekke kapitalkostnadene i sykehusselskapet. Regionene vil i utgangspunktet ikke få ansvaret for funksjonsfordelingsspørsmål og investeringsbeslutninger. Regionene må imidlertid kunne stille krav til hvor basale tjenester skal leveres.

4. En løsning der *staten overtar eierskapet til sykehusene, mens kommunene står som etterspørrere av spesialisthelsetjenester*. Som for løsning 3 innebærer det et formelt skille mellom tilbyder og etterspørrere (bestillere). Det vises til beskrivelsen under forrige punkt.
5. En løsning der *kommunene overtar både eierskapet og finansieringen av sykehusene*. Sykehusene må antakelig organiseres i form av lovpålagte interkommunale selskap. Selskapet vil kunne eie ett eller flere sykehus. Løsningen betyr at kommunene står ansvarlig for sykehusene og for helseplanleggingen. I Finland som har en liknende modell, skjer det lovpålagte samarbeidet innenfor 21 helseregioner (sjukvårdsdistrikt). I hver region er det opprettet et obligatorisk interkommunalt samarbeid for spesialiserte helsetjenester. Det interkommunale samarbeidet styres av politikere utpekt av medlemskommunene. Finansieringen skjer delvis som bidrag fra medlemskommunene til det interkommunale samarbeidet og delvis i form av brukerbetaling. Under en modell med interkommunale selskap kan en tenke seg at finansieringen kommer fra kommunene.

De ulike alternativene for eierskap og finansiering av sykehus kan være aktuelle for flere av løsningsmodellene for regionnivået. I presentasjonen av modellene har utvalget valgt å drøfte alternativet (eller alternativene) som synes å være mest aktuelt. Nærmere bestemt legger utvalget følgende til grunn:

- I *landsdelsmodellen* er det alternativet med at det regionale folkevalgte nivået både eier og finansierer sykehusene som er drøftet. Innenfor denne modellen kan også alternativet med at regionen ivaretar bestiller- og finansieringsansvaret mens eierskapet legges til staten, være aktuelt. Også andre plasseringer av eierrollen er mulig.
- I *utviklingsmodellen* kan en tenke seg to alternativer: 1) Regionene beholder både eierskapet og ansvaret for finansieringen av sykehusene, og 2) Staten overtar eierskapet, mens regionene beholder bestiller- og finansieringsansvar av sykehusdriften.
- I *samarbeidsmodellen* er det alternativet med at staten overtar eierskapet og finansieringen av sykehusene som er aktuelt.
- I *tonivå-modellen* kan tre alternativer være aktuelle: 1) Statlig eierskap og finansiering, 2) Statlig eierskap, men kommunalt ansvar for å finansiere tjenestene, og 3) Kommunalt eier- og finansieringsansvar.

Egenskaper og konsekvenser av de ulike alternativene for eierskap og finansiering vil bli drøftet i tilknytning til de fire modellene for det regionale nivå.

Utvalget må i noen grad avgrense sin drøfting, også på dette punktet, og vil i sin vurdering særlig drøfte alternativene for organisering og finansiering av sykehus utfra følgende kriterier:

- Kostnadskontroll, dvs. spørsmålet om modeller for eierskap og finansiering kan antas å påvirke forholdet mellom planlagt og realisert ressursbruk.
- Kostnadseffektivitet
- Mulighet for integrasjon og arbeidsdeling mellom sykehus. Dette har vært en sentral målsetting for norsk sykehuspolitikk og har bl.a. ledet til inndelingen av landet i helseregioner. Argumentene for integrasjon og arbeidsdeling er bl.a. at det vil lede til realisering av stordriftsfordeler ved at sykehusene kan spesialiseres og i neste runde til bedre kvalitet ved at spesialisering gir økt pasientgrunnlag for spesielle diagnoser.
- Mulighet for samarbeid mellom primærhelsetjenesten og sykehusene. Dette er viktig både for å unngå gråsoneproblemer ved inn- og utskriving og for å bidra til at pasienter blir behandlet på laveste effektive nivå.
- Mulighetene for risikospredning (forsikringsargumentet). Risiko eller usikkerhet er en sentral egenskap ved helse og helsetjenester, og dermed også for virksomheten i sykehussektoren. Man kan ikke presist forutsi antall og sammensetninger av pasienter, man kan ikke presist forutsi det nødvendige behandlingsomfang for en pasient og man vet ikke sikkert om behandlingen blir vellykket. Både hvor store de enhetene som finansierer sykehusene er og hvilken finansieringsmåte man benytter, vil ha konsekvenser for hvordan risiko håndteres.

Den senere drøfting av alternativene for organisering og finansiering av sykehusene trekker i noen grad på tidligere utredninger, i første rekke Hellandsvik-utvalgets innstilling (NOU 1996:5).

11.5 Landsdelsmodellen

11.5.1 Hovedtrekkene i modellen

Kjernen i landsdelsmodellen er at forvaltningsstrukturen med tre nivåer beholdes, men at dagens fylkeskommuner erstattes av langt større regionale enheter (5-7 stykker). Landsdelsregionene får et tungt ansvar for offentlige oppgaver som er utviklingsorientert, og for tjenesteytende oppgaver som krever et stort befolkningsgrunnlag. Det kan innebære at landsdelsregionene overtar oppgaver som i dag er statlige, men også at oppgaver som i dag er fylkeskommunale kan overføres til kommunene.

Landsdelsregionene kan tenkes innført uten endringer i kommunegrensene, men en eventuell overføring av oppgaver som i dag ligger hos fylkeskommunen til kommunene vil legge press på kommuneinndelingen, og/eller kreve fremvekst av effektive modeller for interkommunalt samarbeid. Landsdelsregionene forutsettes styrt av en direktevalgt representativ forsamling, og at det bygges opp en landsdelsforvaltning i et naturlig sentrum for landsdelen.

Et helt sentralt element ved denne modellen er at landsdelsregionene skal være handlekraftige politiske enheter. Et viktig spørsmål i den forbindelse blir

hvor mye makt og myndighet landsdelsregionene skal ha. Den radikale varianten vil være å gi de regionale organer lovgivende myndighet på de saksfelt de har ansvar for. Det vil i realiteten innebære en føderalisering av Norge og utvalget anser ikke dette for å være aktuelt. Verken folketall, befolkningssammensetning, eller historiske, språklige og religiøse faktorer taler for at en føderal organisering er naturlig i Norge. Den aktuelle varianten vil være å utvikle sterke landsdelsregioner, men hvor landsdelsregionenes myndighet er fastlagt av Stortinget. Selv om landsdelsregionenes myndighet således formelt blir avledet av statlige myndigheter, er det ikke i seg selv til hinder for å gi landsdelen stor grad av frihet til å utvikle en helhetlig politikk for eget område. Det forutsettes at de regionale myndigheter får tilgang på de nødvendige virkemidler for å gjennomføre politikken som vedtas, og at de har stor grad av frihet med hensyn til hvordan oppgaver skal løses.

11.5.2 Argumenter for større regioner

I debatten om organiseringen av regionalforvaltningen har behovet for større regionale enheter enn dagens fylkeskommuner blitt begrunnet ut fra mange forhold. Argumentene kan likevel sorteres i tre hovedgrupper. For det første er det argumenter som fremhever at det er behov for større regionale enheter for å få en bedre og mer kostnadseffektiv oppgaveløsning, primært innenfor spesialisthelsetjenesten. For det andre peker utviklingstrekk som kan samles i begrepene "regionalisering" og globalisering i retning av at sterke regioner vil få en stadig viktigere rolle som drivkraft for utvikling og vekst. Større og mer slagkraftige regionale enheter er en fordel med tanke på både samarbeidet og konkurransen med regioner i andre land. Det tredje argumentet er knyttet til forenkling og generelle stordriftsfordeler. Det er ikke behov for 19 regionale styrings- og forvaltningsenheter i et lite land som Norge. Færre regionale enheter vil bidra til en enklere forvaltningsstruktur og med færre enheter vil kostnadene til offentlig administrasjon bli redusert.

Større regioner – bedre organisering av spesialisthelsetjenesten

Argumentene for større regioner er i særlig grad knyttet til organiseringen av spesialisthelsetjenesten. Prinsippet om et regionalisert helsevesen ble nedfelt allerede i 1975 og førte til at landet ble delt inn i fem helseregioner. Helseregionsamarbeidet er i seg selv uttrykk for at det er behov for å organisere og planlegge spesialisthelsetjenesten innenfor rammen av større geografiske områder enn de enkelte fylker. Den medisinske utvikling krever stadig mer spesialisering, noe som igjen krever større befolkningsgrunnlag for at ressursene skal utnyttes så effektivt som mulig. En bedret oppgavefordeling mellom sykehusene i regionen vil kunne gi bedre utnyttelse av de totale personell- og utstysressursene. Det kan både dreie seg om å unngå overetablering av kostnadskrevende funksjoner som bør konsentreres bare noen få steder, og å unngå unødig dublering av dyrt medisinsk-teknisk utstyr.

Det kan hevdes at en organisering av sykehusene i større selvstendige regioner vil kunne realisere gevinstene som ligger i dagens regionale samarbeid med hensyn til samordning og integrering av sykehustjenestene, samtidig som man vil unngå de begrensinger som ligger i at samarbeidet baseres på enighet mellom likestilte og selvstendige parter eller krever statlig

inn gripen for at nødvendige beslutninger blir fattet. Med en slik organisering vil eierskapet av alle sykehusene inklusive regionsykehusene ligge til landsdelsregionen, og det vil legges til rette for at det samlede helsetilbudet i landsdelen kan ses i sammenheng. Det vil være ett organ – landsdelstinget – som fattet bindende beslutninger om regional samordning i form av fordeling av spesialiteter, faglig spesialisering, integrering av pasientbehandling mellom sykehusene etc., og som følge av samordningen og spesialiseringen kan det forventes at løsningene vil bli mer kostnadseffektive (stordriftsfordeler).

Større regioner – svar på europeiske og globale utfordringer

”Regionalisering” har vært et sentralt tema i debatten om samfunnsbygging og utvikling i Europa de senere år. Som fenomen er regionalisering vanskelig å avgrense presist. Regionalisering blir noen ganger brukt om veien til større selvbestemmelse for og anerkjennelse av folkegrupper og områder som tidligere har følt seg kneblet av en sentral stat, med andre ord en revitalisert identitets- og selvstendighetspolitikk. Andre ganger er regionalisering svar på styringsutfordringer som virker på tvers av etablerte grenser for politiske myndighetsområder innenfor en stat, mens atter andre ganger er regionalisering uttrykk for samarbeid mellom regioner på tvers av statsgrensene. Som politisk prosess innebærer regionalisering at makt og myndighet flyttes fra statlige myndigheter til regionale folkevalgte organer.

I mange europeiske land har regionaliseringen hatt en viktig demokrati-begrunnelse, knyttet til ønsket om å bygge ut det lokale og regionale folkestyret, men også for å skape offentlige aktører som kan ta et tungt utviklingsansvar.

Som omtalt i kapittel 6 om trender samfunnsutviklingen er årsakene og drivkreftene bak regionaliseringsprosessene i Europa sammensatte. Uansett hva drivkreftene er, så synes effektene av en mer åpen, global økonomi og en bevisst regionbygging innenfor EU å skape sin egen dynamikk: Regionene blir sentrale utviklingsaktører, både gjennom ulike samarbeidsprosjekter med andre regioner, men også gjennom en skjerpet konkurranse mellom regioner om arbeidskraft og investeringer. I dette perspektivet blir det viktig at regionene i størst mulig grad klarer å utnytte sine regionale fortrinn i forhold til andre regioner. Det er gjennom å foredle sine unike forutsetninger og egenskaper at de enkelte regionene kan fremstå som attraktive samarbeidspartnere og som konkurransedyktige aktører på den internasjonale arena. Utviklingspolitikk vil i denne sammenheng dreie seg om å opparbeide og dyrke regionens spesielle fortrinn og innebære stor variasjon, eksperimentering og mangfold i strategier og oppgaveløsning mellom regionene.

I de senere år er det utført mye forskning om hva som kjennetegner fremgangsrike regioner. I den sammenheng er det vanlig å liste opp en hel rekke infrastrukturelle forutsetninger i vid betydning. Høyt utdannet arbeidskraft, universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner som er integrert i regionen, et allsidig næringsliv, gode og sammenhengende kommunikasjoner, fungerende offentlig service er alle faktorer som går igjen. Men også betydningen av mykere rammevilkår som et rikt kulturliv, klar regional identitet og et levende organisasjons- og foreningsliv, blir trukket frem. I henhold

til disse studiene vil vellykket utvikling i stor grad være betinget av hvor godt man klarer å få til et vellykket samspill mellom og integrering av slike faktorer.

Hvilke krav stiller de omtalte utviklingstrekk til den offentlige regionale organisasjonsutforming? Et sentralt argument er at utviklingsarbeidet må skje innenfor rammene av langt større enheter enn dagens fylker for å være slagkraftig og effektiv. En kraftfull satsing på strategisk viktige områder som infrastruktur, høgre utdanning og forskning forutsetter større enheter enn dagens fylker blir det fremholdt. Det fordrer også at de regionale organer får større myndighet over de beslutninger som har betydning for regional utvikling. Utvalget understreker at behov for større regioner enn dagens fylker er et generelt argument for å gi mer tyngde til utviklingsarbeidet, og vil også ha gyldighet for mindre omfattende endringer i regioninndelingen.

Større regioner – forenkling og realisering av stordriftsfordeler

Den tredje hovedgruppen argumenter som har vært anført for større regioner er knyttet til behovet for å forenkle offentlig forvaltning og redusere utgiftene til offentlig administrasjon. Norge er et lite land og trenger ikke 19 fylkeskommuner (medregnet Oslo) og en omfattende regional statsforvaltning inndelt i like mange enheter, for å løse de oppgaver disse organene har ansvar for. Fylkesgrensene ble tegnet i en annen tid og under andre forutsetninger, og samsvarer dårlig med dagens behov. Den rivende utviklingen av teknologi, kommunikasjoner etc. har lagt til rette for at oppgavene kan løses innenfor rammen av langt større administrative enheter. Ved å redusere antall administrative enheter kan også ressurser og arbeidskraft frigis til andre prioriterte formål.

Det påpekes også at ved å etablere større regioner vil man bli kvitt de problemer og ekstrakostnader som dagens fylkesgrenser skaper. I alle landsdeler finnes det eksempler på at fylkesinndelingen deler opp større sammenhengende områder. Konsekvensen av dette er at fylkene ikke samsvarer med de områdene som vil være rasjonelle å betjene med felles tjenester og som bør planlegges og utvikles under ett. Uheldige avgrensinger av denne typen fører ofte til ekstrakostnader i form av koordinerings- og styringsordninger på tvers av fylkesgrensene. Med større regioner ville man kunne få enheter som omfattet alle deler av slike sammenhengende områder, og dagens "grenseproblemer" ville ikke oppstå. Dette er likevel problemer som kan møtes med justeringer av dagens grenser uten å gå så radikalt til verks som skissert innenfor denne modellen.

11.5.3 Nærmere beskrivelse av modellen

I det følgende vil utvalget gi en kortfattet beskrivelse av hva som kan være hovedelementene i en ny landsdelsregion. Beskrivelsen må forstås som en prinsipiell skisse som kan være et utgangspunkt for nærmere drøftinger av de viktigste egenskapene ved en slik modell.

Størrelse

Landsdelsmodellen innebærer betydelig større geografiske og befolkningsmessige enheter enn dagens fylker. Utgangspunktet er ikke en justering av

dagens fylkesgrenser, eller en sammenslåing av enkelte fylker, men dannelse av landsdelsregioner som gis helt nye forutsetninger for å ivareta regionale utviklingsoppgaver og tunge serviceoppgaver. I den løpende debatten om den regionale organisering har flere debattanter foreslått en inndeling i 5, 6 eller 7 regioner, f.eks. med en inndeling som tar utgangspunkt i landsdelene: Sørlandet, Vestlandet, Østlandet, Midt-Norge og Nord-Norge. Etter utvalgets syn er ikke drøftingen av modellens egenskaper avhengig av å ta stilling til nøyaktig antall enheter eller hvor grensene skal gå. Det vesentlige er at landsdelsregionene skal ha et betydelig større befolknings- og næringsmessig grunnlag enn de nåværende fylkeskommunene. Det er også naturlig at landsdelsregionene avgrenses slik at innbyggerne har en opplevelse av felles regional identitet. Inndelingen i helseregioner kan gi en illustrasjon av hvor store regioner det her er tale om.

Tabell 11.1: Folketall og areal i helseregionene

Helseregion	Fylker	Folketall	Areal (km ²)
Helseregion Nord-Norge	Finnmark, Troms og Nordland	468 696	175 998
Helseregion Midt-Norge	Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal	624 001	56 398
Helseregion Vest	Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland	884 627	43 409
Helseregion Øst	Oppland, Hedmark, Akershus, Oslo og Østfold	1 550 622	62 202
Helseregion Sør	Vestfold, Buskerud, Telemark, Aust Agder og Vest Agder	852 535	48 950

Kilde: St.meld. nr. 24 (1996-97) Tilgjengelighet og faglighet og St.meld. nr. 37 (1997-98) Et sted må grensen gå?

Det må understrekes at helseregionene i denne sammenheng kun er brukt som eksempler på størrelsen på regionene i landsdelsmodellen. Selv om helseregionene er hensiktsmessige enheter for å håndtere funksjons- og organiseringsspørsmål innenfor spesialisthelsetjenesten trenger de ikke være funksjonelle enheter i forhold til andre oppgaver. Helseregionene vil f.eks. ikke løse inndelingsproblemene i hovedstadsområdet.

Oppgavefordeling

Hvilke oppgaver en landsdelsregion skal ha må ses i sammenheng med de generelle argumentene for modellen. To spørsmål står da sentralt: for det første; hvilke offentlige oppgaver er av en karakter som kan gjøre krav på landsdelsregioner for en effektiv og hensiktsmessig forvaltning? For det andre; hvilke oppgaver og virkemidler må landsdelsregionen ha myndighet over for å fylle rollen som et slagkraftig utviklingsorgan? Utvalget vil vurdere disse spørsmålene med utgangspunkt i de oppgavene som fylkeskommunen har i dag, men også vurdere om det er naturlig å overføre oppgaver som i dag er statlige til en landsdelsregion.

Spesialisthelsetjenesten: Ansvar for spesialisthelsetjenester innenfor somatikk og psykisk helsevern blir lagt til de nye landsdelsregionene. Landsdelsregionene vil overta eierskap og ansvar for finansiering av sykehusene. En kan tenke seg flere alternative tilknytningsformer mellom landsdelsregionene og sykehusene, både at sykehusene organiseres som forvaltningsorganer og selskaper, eventuelt ett sykehusselskap per landsdel som har ansvaret for driften av sykehusene. Finansieringen kan også varieres. I forhold til dagens fylkeskommuner vil landsdelsregionene ha et sterkere finansielt fundament som følge av at de vil være langt større enheter. Dette vil redusere behovene for statlige øremerkede tilskudd, også i situasjoner der deler av sykehusenes behandlingsaktiviteter stykkprisfinansieres.

Innenfor modellen kan også alternativet med at landsdelsregionen ivaretar bestiller- og finansieringsansvaret for sykehusene, mens eierskapet legges til staten eller andre, være mulig. For en nærmere beskrivelse av dette alternativet vises det til avsnitt 11.6.

Barnevern, rusmiddelomsorg og familievern: Oppgavefordelingen innenfor barnevern og rusmiddelomsorg gjør det nødvendig med et nært og tett samarbeid mellom kommunens 1. linjetjeneste og fylkeskommunens 2. linjetjeneste. Det sterke samarbeidsbehovet kan tilsi at det vil være uheldig å legge ansvaret for institusjonstilbudet til et landsdelsnivå, og at det derfor isteden bør bli kommunalt. Enkelte spesialiserte tilbud innenfor sosialtjenestenes 2. linje som i dag ivaretas av flere fylkeskommuner sammen, kan likevel være aktuelle å legge på landsdelsnivå. Det synes heller ikke å være hensiktsmessig å legge ansvaret for familievernkontorene til en landsdelsregion. Også på dette området vil behovet for nærhet til brukerne og sammenhengen med andre sosialtjenester i kommunal regi tale for at ansvaret legges til kommunene.

Videregående opplæring: Ansvar legges til landsdelsregionen. Denne ansvarsplasseringen er imidlertid ikke opplagt. Isolert sett synes det ikke å være sterke argumenter som taler for at det er behov for å legge ansvaret for videregående opplæring til større forvaltningsenheter enn dagens fylkeskommuner. Dersom man ser på utdannings- og kompetansopolitikken som en viktig del av det regionale utviklingsarbeidet, kan det imidlertid synes naturlig å legge ansvaret til landsdelsregionene, som nettopp skal ivareta regionale utviklingsoppgaver. I forbindelse med gjennomføringen av kompetansereformen er det gitt uttrykk for at samarbeidet mellom videregående opplæring og høgre utdanningsinstitusjoner må styrkes. Dette vil man kunne oppnå dersom landsdelsregionene får ansvaret for begge utdanningsnivåene, jf. omtalen av høgre utdanning. Alternativet vil være å overføre ansvaret for videregående opplæring til kommunene. Denne løsningen er enklere hvis innføringen av en landsdelsmodell ledsages av endringer i kommuneinndelingen slik at det blir færre og større kommuner. Gitt dagens kommuneinndeling vil løsningen imidlertid være problematisk, da et stort flertall av kommunene ikke vil være i stand til å ivareta ansvaret alene. En overføring av ansvaret til kommunene vil sannsynligvis innebære pålagt interkommunalt samarbeid. Denne problemstillingen er nærmere drøftet i forbindelse med tonivå-modellen. Det er også grunn til å tro at kommunene vil kunne få problemer med å ivareta større oppgaver og være en drivkraft i gjennomføringen av kompetansereformen.

Arbeidsmarkedspolitikken: Behovet for å se arbeidsmarkedspolitikken i sammenheng med utdannings- og kompetansepolitikken og regional- og næringspolitikken kan tilsi en overføring av ansvaret til landsdelsregionene, mens arbeidsmarkedspolitikken rolle i den makroøkonomiske styringen kan tilsi fortsatt statlig ansvar. Et annet argument for en statlig arbeidsmarkedsetat har vært at det er en forutsetning for å sikre at landets arbeidskraftsressurser blir utnyttet best mulig, at arbeidsmarkedspolitikken har ett nasjonalt arbeidsmarked som utgangspunkt. Det er grunn til å tro at problemene knyttet til et eventuelt oppdelte arbeidsmarked er betydelig mindre innenfor en modell med landsdelsregioner enn med dagens fylkeskommuner. Det er også grunn til å tro at statens muligheter til å sikre nødvendig makroøkonomisk styring, selv om oppgaven ikke lenger ivaretas av et statlig organ, er større innenfor en landsdelsmodell enn i en modell med et større antall fylker. På bakgrunn av de tette sammenhengene som er mellom arbeidsmarkedspolitikken og utdannings- og kompetansepolitikken og regional- og næringspolitikken legges ansvaret for arbeidsmarkedsetaten til landsdelsregionene i denne modellen. Ansvaret vil omfatte både det som i dag er fylkesarbeidskontorer og de lokale arbeidskontorene.

Samferdsel: Samferdselsområdet er en nøkkelfaktor i regionalt utviklingsperspektiv. I tråd med den vekt som er tillagt landsdelsregionenes rolle som utviklingsaktører vil det være naturlig at landsdelsregionene får et bredt ansvar for all regional samferdsel på veg, sjø, bane og i lufta. Konkret kan det innebære at landsdelsregionene får ansvar for fylkes- og riksvegnettet, mens lokalvegene forblir kommunale og stamvegene statlige. Vegkontorene overføres til landsdelsregionene. Videre kan landsdelsregionene få ansvar for all lokal og regional kollektivtrafikk, inkludert bestiller- og tilskuddsansvar for lokale og regionale jernbaneruter og regionale flyruter. Ansvarsdelingen når det gjelder kollektivtransporten i enkelte byområder må imidlertid vurderes nærmere.

Planlegging og areal: Landsdelsregionene får ansvar for å utforme overordnede planer for landsdelens allmenne utvikling. Den regionale planleggingen får generelt en forpliktende virkning. Når det gjelder arealforvaltning av regional karakter får den regionale planen bindende status overfor offentlige organer.

Miljø: Landsdelene overtar miljøvernavdelingen fra fylkesmannsembetet og ansvaret for kulturminnevernet. Å legge miljøvernoppgavene til landsdelsregionen vil også legge til rette for at miljøoppgavene kan ses i sammenheng med og avveies i forhold til regional utvikling, planlegging og arealforvaltning. En slik løsning vil også innebære en samordning av kulturminnevernet med den øvrige miljøvernforvaltningen.

Næringsutvikling: Modellen legger opp til at landsdelsregionene får et bredt ansvar for å utforme strategier for den offentlige næringspolitikken i landsdelen. Det forutsettes videre at landsdelsregionene overtar ansvaret for bedriftsrettede og tilretteleggende virkemidler av regional karakter fra Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, fylkesmennene, fylkeskommunene og arbeidsmarkedsetaten (bedriftsinternopplæring). Videre overtar landsdelsregionene veiledningsoppgaver fra den ytre fiskeridministrasjon. SNDs distriktskontorer avvikles.

Som folkevalgte organer vil de regionale myndigheter kunne utarbeide felles næringspolitiske strategier for hele landsdelen og gi den forankring i et regionalpolitisk skjønn. Det vil på denne måten bli lagt til rette for å få en sterk kobling mellom planer og strategier på den ene siden og økonomiske virkemidler på den andre siden. Hensyn som i dag begrunner sterkt statlig engasjement som f.eks. behovet for å motvirke overetablering, og koordinering på tvers av fylkesgrensene, kan regionale myndigheter ivareta innenfor en landsdelsmodell. Det er også grunn til å anta at de nye regionale myndighetene vil ha tilstrekkelig kapasitet til å bygge opp et fagmiljø som kan forestå virkemiddelforvaltningen på en profesjonell måte.

Høgre utdanning og forskning: Tilgang på spisskompetanse og høgt utdanned arbeidskraft er viktige elementer i strategier for utvikling og vekst. For å styrke utviklingsrollen vil det være av vesentlig betydning at det legges til rette for tett samhandling og kontakt mellom de regionale myndigheter og regionalt næringsliv på den ene side og høgre utdanningsinstitusjoner og forskningsinstitusjoner, på den andre. Som et element i å styrke landsdelsregionenes slagkraft for regional utvikling forutsettes det derfor at regionen overtar ansvaret for statlige høgskoler.

Kultur: Kulturvirksomheten som fylkeskommunene i dag har ansvar for, overføres til landsdelsregionene. Det forutsettes imidlertid at landsdelsregionene gis langt større råderett over de økonomiske virkemidlene for å kunne se sin satsing på kultur i sammenheng med sitt regionale utviklingsarbeid. Med så store regionale enheter som i landsdelsmodellen vil behovet for nasjonal styring og koordinering av kultursektoren reduseres, og landsdelsregionene bør kunne overta ansvaret for region-/landsdelsinstitusjoner og knutepunktinstitusjoner innenfor områdene scenekunst, musikk, museum og billedkunst. Videre bør landsdelsregionene kunne overta de tre riksinstitusjonenes ansvar for å formidle et profesjonelt musikk-, danse-, teater- og billedkunsttilbud.

Finansiering

Finansieringen av landsdelsregionenes virksomhet kan ta utgangspunkt i dagens finansieringssystem for fylkeskommunene, dvs. lokale skatteinntekter, statlige overføringer i form av rammetilskudd og øremerkede tilskudd, og brukerbetaling. Gitt modellens utgangspunkt om at landsdelsregionene skal være handlekraftige politiske enheter, bør de ha større økonomiske frihet enn dagens fylkeskommuner. Større finansiell frihet kan bl.a. oppnås ved at statlige overføringer i større grad kommer som generelle rammeoverføringer og ikke som øremerkede tilskudd.

Politisk og organisatorisk styringsform

Det synes naturlig at landsdelsregionen er et representativt demokrati ved at den styres av et landsdelsting, som utpekes gjennom direkte valg. Hvis utgangspunktet er at landsdelsregionene skal bli politiske enheter med større handlingsrom og beslutningsmyndighet enn dagens fylkeskommuner vil det fra en demokratisk synsvinkel synes problematisk ikke å gi en slik enhet demokratisk forankring gjennom direkte valg. Alternativet vil være en indirekte valgordning basert på kommunene ved at hver kommunen velger en

eller flere representanter fra kommunen til landsdelstinget. Av praktiske årsaker synes ikke en slik modell hensiktsmessig. Gitt dagens kommuneinndeling vil landsdelstingene f.eks. bli uhensiktsmessig store hvis hver kommune skal være representert av en eller flere representanter. For en prinsipiell drøfting av indirekte valg som valgordning vises til det til drøftingen av samarbeidsmodellen.

Valgordningen må innrettes på en måte som best mulig imøtekommer kravene til rettferdig politisk representasjon og til god geografisk spredning av representantene. Som ved dagens kommuner og fylkeskommuner synes det naturlig at den politiske representasjonen er basert på partirepresentasjon, hvor partiene får valgt inn representanter i forhold til hvor stor oppslutning de har blant velgerne i valgkretsen.

Et sentralt spørsmål vil imidlertid være hvordan valgordningen kan sikre at alle deler av den nye landsdelsregionen blir representert i landsdelstinget. Hvis den nye landsdelsregionen gjøres til en valgkrets vil man kanskje få en mest mulig rettferdig partipolitisk representasjon, men risikere å få skjev geografisk representasjon ved at distrikter av landsdelsregionen ikke blir representert. Det andre ytterpunktet er å gjøre kommunene i landsdelsregionen til valgkrets for å sikre en best mulig geografisk representasjon, men da vil det fort oppstå en situasjon hvor den partimessige fordeling av representanter i landsdelstinget i liten grad reflekterer partienes stemmeoppslutning i landsdelsregionen som helhet. Mye taler for at landsdelsregionen må inndeles i et visst antall valgkretser som kan ivareta begge hensyn. Det vil gi en valgordning på linje med stortingsvalgordningen, jf. drøfting av valgordninger i forbindelse med samarbeidsmodellen.

– Parlamentarisme eller formannskapsmodell?

Kommuner og fylkeskommuner står i dag fritt til å velge mellom en parlamentarisk styringsmodell og en formannskapsmodell. I utgangspunktet synes det rimelig å gi landsdelsregionene den samme valgfrihet, men det kan være argumenter som taler for at den parlamentariske modellen er mest egnet⁴⁵.

Det kan pekes på at de regionale styringsorganer, med den vekten som her er lagt på utviklingsoppgavene, vil få et tydelig ansvar for politikk og strategiutforming for hele landsdelens utvikling. Med dette utgangspunktet vil det være behov for helhetlig politisk styring og for å etablere klare politiske ansvarsforhold. Argumentene for parlamentarisme er at man får en politisk ansvarlig "landsdelsregjering" som vil ha anledning til å føre en konsekvent politikk basert på prinsipielle og ideologiske vurderinger. Skillelinjene mellom partiene antas å bli klarere, konfliktene mer synlige og temperaturen i den politiske debatt høyere.

Det kan også hevdes at med opprettelsen av regioner av denne størrelsen vil likhetstrekkene mellom det rikspolitiske system og det regionalpolitiske

45. Parlamentarisme vil i denne sammenheng innebære at det velges et styringsorgan - landsdelsregjering - på grunnlag av et flertall i landsdelstinget. Landsdelsregjeringen får i oppgave å forberede saker for landsdelstinget og iverksette landsdelstingets vedtak. I henhold til parlamentariske prinsipper må landsdelsregjeringen gå av dersom landsdelstinget treffer vedtak om dette, med andre ord uttrykker sin mistillit.

system bli fremtredende, og at det dermed kan være naturlig med det samme politiske system på regionalt nivå som på nasjonalt nivå.

– *Organisasjonsform*

Den nye kommuneloven gir kommuner og fylkeskommuner stor grad av frihet til selv å velge organisasjonsmodell og arbeidsformer. Det synes ikke være sterke argumenter som taler for at de nye landsdelsregionene ikke skulle gis den samme frihet.

11.5.4 Drøfting av konsekvenser og egenskaper ved landsdelsmodellen

Landsdelsregionen som regional utviklingsaktør

Samkjørt innsats innenfor store områder: En av begrunnelsene for landsdelsmodellen er at store regionale enheter vil gi bedre grunnlag for utviklingsarbeid på regionalt nivå, jf. diskusjonen foran. Det kan hevdes at fylkene som politiske og territoriale enheter er skapt ut fra andre hensyn enn å drive utviklingsarbeid. De har først og fremst vært en del av det nasjonale styringshierarkiet med hovedsakelig rene regulerings- og tjenesteoppgaver. Store landsdelsregioner vil kunne legge til rette for brede utviklingssatsinger og mulighet for å se landsdelen under ett i utviklingsarbeidet. En vil kunne unngå at konkurrerende initiativer i geografiske områder som ligger nær hverandre, svekker utviklingsarbeidet.

På den andre side kan det reises spørsmål om de regionale utviklingsutfordringer møtes best på et slikt nivå. Vil en inndeling i noen få store enheter kunne fange opp de fundamentale regionale sammenhenger som bør være utgangspunktet for en helhetlig og samordnet regional utviklingspolitikk? Vil landsdelsregioner i for stor grad måtte omfatte flere konkurrerende bosettings- og næringsmessige tyngdepunkter? Utviklingsbegrepet kan uansett ikke isoleres til ett enkelt nivå; utviklingsarbeid skjer på alle nivåer fra kommune til stat. I den forbindelse blir det et spørsmål om hvilken "merverdi" for regional utvikling en landsdelsregion vil skape, og som ikke kan realiseres innenfor mindre regioner, eller i samarbeid mellom flere regioner.

Tilpassing til internasjonalt samarbeid og konkurranse: En organisering på landsdelsnivå bør kunne gi økt styrke til å møte de utfordringer som den internasjonale konkurransen mellom regioner om næringsetableringer og næringsutvikling gir. Markedsføringen av landsdelen i utlandet, oppfølgingen av internasjonale bedrifter som kan være interessert i å etablere seg i landsdelen, samt mulighetene til å kunne samhandle effektivt med regioner i andre land om felles interesser, vil kunne styrkes og gi bedre resultater ved politikk og ressurs- og virkemiddelbruk samordnes innenfor rammen av store regional enheter. En aktiv internasjonal rolle for landsdelene kan imidlertid tenkes å utfordre nasjonale hensyn slik de kommer til uttrykk i nærings- og utenrikspolitikken, og vil derfor fortløpende måtte avklares med sentrale myndigheter.

Samordning av virkemidler og sektorer: Landsdelsregioner vil ha potensiale for i større grad å kunne se dagens statlige og fylkeskommunale virkemidler under ett. Det gjelder både de virkemidler som indirekte påvirker næringslivets rammevilkår, f.eks. nøkkelfunksjoner som opplæring, forskning, samferdsel etc., og de virkemidler som er rettet direkte mot næringsut-

vikling. En landsdelsregion bør i større grad kunne ivareta samordningsbehov som i dag er ivaretatt ved å legge oppgaver og ansvar til statlige organer.

På den annen side vil landsdelsregioner bety en økt avstand til det utviklingsarbeidet som skjer på kommunenivå. Med dagens kommuneinndeling vil landsdelsregionene måtte forholde seg til et stort antall kommuner og kommuneplaner. Avstanden mellom styrende organer på regionnivå og kommunenivå vil øke, noe som kan føre til svekkede forbindelseslinjer og følelse av samhörighet mellom kommune- og regionnivå.

Forutsetninger for å bygge opp kompetansemiljøer: Landsdelsregionen vil ha gode forutsetninger for å bygge opp et fagmiljø med spesialisert og tverrfaglig kompetanse som kan ivareta forvaltningen av virkemidlene på en profesjonell måte.

Ulikhet?: Gitt at landsdelsregionene er tiltenkt et stort handlingsrom for å utnytte og foredle sine unike egenskaper, kan det reises spørsmål om modellen vil føre til større forskjeller mellom ulike deler av landet. Kan utviklingspotensialet som finnes i de forskjellige landsdelsregionene realiseres uten at det samtidig oppstår for store ulikheter i levekår og muligheter landsdelene imellom? Er satsing på landsdelsregioner med stort handlingsrom forenlig med det behov og ønske om nasjonal styring som er til stede?

Manglende fleksibilitet?: Landsdelsregionene vil bli store enheter og administrasjonen kan fort bli tungdreven og byråkratisk. Dette kan være til hinder for å nå frem til raske og fleksible løsninger som ofte er nødvendig på dette området.

Landsdelsregionen som tjenesteprodusent

Mer effektiv organisering av spesialisthelsetjenesten: En hovedbegrunnelse for landsdelsmodellen er de særskilte organiseringsbehov i spesialisthelsetjenesten, som i dag fanges opp av helseregioninndelingen, jf. drøftingen av begrunnelser for modellen foran. Landsdelsmodellen vil legge til rette for et fortsatt regionalt politisk ansvar for spesialisthelsetjenesten. Samtidig vil man unngå dagens svakheter med et oppsplittet ansvar for helsetilbud og helseinstitusjoner innenfor et geografisk område som er naturlig å se i sammenheng, jf. utvalgets drøfting i kapittel 8. Imidlertid vil en del av planleggings- og koordineringsbehovet også være knyttet til funksjoner som må ses i en mer avgrenset geografisk sammenheng enn dagens helseregioner. Landsdelsmodellen vil øke beslutningsorganenes avstand til slike spørsmål.

Kostnadskontrollen innenfor spesialisthelsetjenesten: Det er grunn til å tro at mulighetene for å ha kontroll med de totale kostnadene innenfor spesialisthelsetjenesten blir om lag som i dag. Landsdelsregionene vil slik modellen her er skissert stå overfor tilnærmet gitte inntektsrammer slik som dagens fylkeskommuner.

Kostnadseffektiviteten i spesialisthelsetjenesten: Det er grunn til å anta at det blir lettere å gjennomføre kostnadssammenligninger/målestokk-konkurranse mellom sykehusene enn det er i dag. Et enhetlig eierskap vil også gjøre det mulig å knytte ulike typer av belønninger til sammenligningene. Dette kan gi muligheter for å høyne kostnadseffektiviteten.

Klarere ansvarsdeling i spesialisthelsetjenesten: Landsdelsmodellen vil legge til rette for et klarere regionalt ansvar for spesialisthelsetjenesten ved at

behovet for direkte statlig medvirkning i et regionalt helsesamarbeid blir redusert.

Som nevnt tidligere kan landsdelsmodellen tenkes i sammenheng med en alternativ form for organisering av spesialisthelsetjenesten der landsdelen ivaretar bestiller- og finansieringsansvaret, mens staten eller andre står som eier. For en nærmere vurdering av egenskapene til en slik løsning vises til omtalen av utviklingsmodellen i kapittel 11.6.

Svekket samordning mellom 1. og 2. linjetjeneste: Landsdelsmodellen vil innebære lenger avstand mellom det regionale nivået og kommunene. På områder hvor det er et sterkt samordningsbehov mellom kommunens 1. linjetjeneste og fylkeskommunens 2. linjetjeneste, kan modellen forsterke allerede eksisterende problemer.

Oppgaver faller mellom to stoler: Landsdelsmodellen vil være problematisk for de av fylkeskommunens oppgaver som verken ”trekker oppover eller nedover”, men som blir godt ivaretatt innenfor rammen av dagens fylkeskommuner. Videregående opplæring er et eksempel, jf. utvalgets drøfting i kapittel 8. Å legge slike oppgaver enten til landsdelsregionen eller til kommunene har ulemper. Ulempen ved å legge ansvaret til landsdelsregionen vil være at man bryter prinsippet om at oppgaver skal legges på lavest mulige effektive nivå. Som en følge vil beslutninger som direkte angår innbyggerne sentraliseres og det blir vanskeligere å få til en lokal tilpasning av tjenestetilbudet. Ulempen ved å legge oppgaven til kommunene er at mange kommuner, gitt dagens kommuneinndeling, ikke vil makte oppgaven alene. Hvis det ikke foretas endringer i kommuneinndelingen, vil det bli nødvendig med stor grad av interkommunale løsninger. Sett i forhold til dagens fylkeskommunale organisering vil interkommunale løsninger kunne innebære både mindre muligheter til å hente ut stordriftsfordeler, en mindre oversiktlig forvaltning og en mer indirekte demokratisk innflytelse, jf. utvalgets drøfting av interkommunalt samarbeid i kapittel 4.

Landsdelsregionen som demokratisk arena og organ

Demokratisk innflytelse: Landsdelsmodellen vil innebære redusert nærhet mellom velger og folkevalgt. Beslutninger av betydning for den enkelte i sitt nærmiljø vil bli flyttet lenger vekk. På den andre siden legger landsdelsmodellen til rette for å desentralisere flere oppgaver fra staten. Beslutninger i landsdelsregionen vil kunne dekke et større område og dermed være av større betydning for velgerne.

Politisk interesse: Innføring av landsdelsregioner vil bety at det innføres et nytt politisk nivå med større slagkraft og betydning enn dagens fylkeskommuner. Dette kan øke interessen for politikken som utøves på regionalt nivå, skape større engasjement og gi større valgdeltakelse. På den andre siden vil avstanden mellom velgerne og de landsdelspolitikere som skal erstatte dagens fylkespolitikere øke. Det kan være fare for at de argumenter som i dag rettes mot fylkeskommunen om å være fjern og utilgjengelig, vil ramme landsdelsregionene med enda større styrke.

Identitetsfellesskap: Fylkene er gamle enheter. Det gir grunn til å tro at det finnes en regional tilhørighet til dagens fylker. Fylkesidentiteten er styrket gjennom langvarig kulturarbeid og gjennom den offentlige debatt slik den blir

formidlet av fylkesdekkende media. Selv om fylkeskommunen som politisk institusjon står svakere enn stat og kommune kan det hevdes at fylkene i dag utgjør et naturlig politisk rom som folk føler seg knyttet til og som det i utgangspunktet er naturlig å engasjere seg i forhold til. Innføring av landsdelsregioner vil innebære å bryte ned dette fellesskapet og erstatte det med svært store og heterogene enheter som folk kanskje vil føle liten grad av tilhørighet til.

På den andre siden kan det sies at det er utviklet en allmenn identitet til landsdelene, og at visse sosio-kulturelle variasjoner i vel så sterk grad følger landsdelene som fylkesgrensene.

Landsdelsmodellens konsekvenser for kommunene

Forrykking av balansen mellom kommunene og det regionale nivået: Innføring av 5-7 store regioner med utvidet ansvar på områder som i dag er statlige, vil med sannsynlighet innebære et annet maktforhold mellom landsdelsregion og kommune enn tilsvarende forhold mellom dagens fylkeskommuner og kommunene. Et grunnleggende utgangspunkt for forholdet mellom lokaldemokratiets organer i dag er at fylkeskommuner og kommuner er sidestilte politiske og forvaltningsmessige enheter. I en situasjon med f.eks. fem landsdelsregioner med utvidet ansvar på områder som i dag er statlige og 434⁴⁶ kommuner, vil det kunne stilles spørsmål om denne sidestillingen er reell og om ikke regionene i økende grad vil fatte beslutninger som blir avgjørende for kommunenes eget handlingsrom.

Uansett om landsdelsregionen får en overkommunal rolle i forhold til kommunene eller ikke, vil det være en fare for at den store avstanden som vil oppstå mellom landsdelsregionens organer og kommunene kan tenkes å svekke samarbeidsrelasjoner som er bygd opp mellom kommunene og fylkeskommunen på ulike områder.

En mulig effekt av en slik utvikling kan bli en sentralisering av lokalforvaltningen hvor interessen og oppmerksomheten i økende grad rettes oppover mot de politiske prosesser og beslutninger på landsdelsnivå mens interessen for kommunepolitikk og det kommunale selvstyret reduseres. På den andre side må det fremheves at regionalisering ikke nødvendigvis betinger en redusert interesse for det kommunale selvstyret. Det kan like gjerne være slik at innbyggerne oppfatter storregioner som en naturlig og funksjonell tilpasning til nye demokratiske og administrative utfordringer som gjør seg gjeldende i tiden.

Større innslag av interkommunalt samarbeid: Enkelte av de oppgavene som innenfor modellen er foreslått lagt til kommunene gjør krav på et forholdsvis stort befolkningsunderlag for en effektiv planlegging og utvikling av tjenestene. Noen av landets kommuner kan sannsynligvis ivareta ansvaret på egenhånd, men i de aller fleste kommuner vil oppgavene måtte løses gjennom samarbeid med andre kommuner. Det vil følgelig oppstå et behov for omfattende interkommunale ordninger for å ivareta f.eks. 2. linjetjenestene innenfor barnevern og rusmiddelomsorg. Hvis man etter en samlet vurdering finner at kommunene er et bedre alternativ enn landsdelsregionen for å ivareta ansv-

46. Ramnes og Våle i Vestfold slår seg sammen fra 1. januar 2002.

aret for videregående opplæring, vil dette behovet bli enda sterkere. Oppgavene det her er tale om utgjør sentrale velferdstjenester hvor brukerne enten har rettigheter, eller hvor det stilles høye krav til likeverdig tjenestetilbud. Det vil med stor sannsynlighet innebære at det interkommunale samarbeidet må pålegges av staten (jf. diskusjon under tonivå-modellen i dette kapitlet).

Behovet for interkommunalt samarbeid vil også gjøre seg gjeldende for planleggings- og utviklingsoppgaver som gjør krav på en videre planleggingshorisont enn den enkelte kommune, men som det kanskje ikke er naturlig å løfte opp på et landsdelsnivå. Det kan også tenkes at innføring av landsdelsregioner vil føre til en ny dynamikk i samarbeidet mellom kommuner for å ivareta sitt distrikts interesser innenfor regionen. En av erfaringene med forsøksvirksomheten i Sverige f.eks. i det nye storlandet Västra Götaland, er nettopp at det har vokst frem et omfattende samarbeid mellom kommuner innenfor rammen av storregionen, ikke minst når det gjelder utviklingsspørsmål.

Når det gjelder muligheter ved og konsekvenser av interkommunalt samarbeid, viser utvalget til sin drøfting i kapittel 4.

Behov for større kommuner: Innføringen av 5-7 landsdelsregioner trenger ikke å bli knyttet sammen med omfattende endringer i kommuneinndelingen. Men den mulige effekten av at kommunene kan bli svekket som politiske enheter og av økt behov for interkommunalt samarbeid, må antas å føre til et sterkt press i retning av større kommuner. Dels for å få kommuner som forvaltningsmessig i større grad kan stå i forhold til de nye landsdelsregionene, og dels for å få enheter som er bedre i stand til å løse regionale oppgaver innenfor mindre geografiske områder.

Landsdelsmodellens konsekvenser for staten

Forrykking av balansen mellom staten og det regionale nivået: Landsdelsmodellen bygger grunnleggende på tanken om å gi det regionale nivået et større ansvar for samfunnsutviklingen. Gjennom store landsdelsregioner skal det være mulig å overlate ansvar og beslutningsmyndighet som i dag ligger på statlig nivå, til det regionale nivået. Som nevnt tidligere vil ikke innføring av landsdelsregioner endre landets karakter som enhetsstat. Formelt vil landsdelsregionene ha den samme forvaltningsmessige status som dagens fylkeskommuner. På den andre siden forutsetter modellen reell politisk desentralisering, og regioner med den størrelsen som er antydnet, vil ha andre forutsetninger enn fylkeskommunene til å utvikles til handlekraftige enheter som kan opptre mer selvstendig overfor statlige myndigheter. Landsdelsmodellen gir nye forutsetninger og muligheter, og kan følgelig sette i gang prosesser hvor resultatet kan bli en klar maktforskyvning fra de nasjonale politiske organer til de regionale politiske organer.

Endret inndeling av den regionale statsforvaltning?: Innføring av landsdelsregioner vil kreve en fullstendig gjennomtenkning av organiseringen av regional statsforvaltning. Dagens administrative inndeling preges av stor grad av variasjon mellom de ulike sektorområdene, men likevel slik at et klart flertall følger fylkesinndelingen for sitt geografiske ansvarsområde, f.eks. fylkesmannsembetene, utdanningskontorene og fylkeslegene. Det er flere

argumenter som kan tale for at innføring av landsdelsregioner må få konsekvenser for regional stats inndeling. Det kan virke kunstig å opprettholde de gamle fylkene som statlige administrative enheter når fylkeskommunen forsvinner. Hensynet til en enhetlig og oversiktlig forvaltning tilsier at de regionale statsoppgaver også legges til de nye enheten som landsdelsregionen vil omfatte. Et statlig forvaltningsnivå mellom kommunene på den ene side og landsdelsregionene og staten på den andre vil i realiteten kunne innebære et fjerde forvaltningsnivå. Det kan også fremheves at færre og større fylker vil gjøre det enklere å harmonisere store deler av den regionale statsforvaltningen slik at de ulike etater og embeter får en sammenfallende administrativ inndeling innenfor rammen av en landsdelsmodell.

På den andre side kan det være argumenter som taler for å opprettholde fylkesinndelingen som grunnenhet for regional statsforvaltning. For den delen av regional statsforvaltning som ivaretar statlige veilednings-, tilsyns- og kontrolloppgaver overfor kommunene (fylkesmannen, fylkeslegen, utdanningskontoret) vil det fortsatt være behov for nærhet til kommunene. Hvis dagens kommuneinndeling forblir uendret vil det derfor ikke være uproblematisk å organisere disse etatene på landsdelsnivå. For det første vil den geografiske avstanden mellom de regionale statsetater, som naturlig vil bli lokalisert i et sentrum i landsdelen, og landsdelsregionens utkantkommuner bli langt større enn i dag. For det andre vil det være et spørsmål om f.eks. fylkesmannsembetet på en hensiktsmessig måte vil kunne følge opp det store antall kommuner som da vil inngå i en ny landsdelsregion. Skal effektiviseringspotensialet i landsdelsmodellen utnyttes, vil det imidlertid være vanskelig å komme utenom en landsdelsinndeling også av disse organene. Eksempelvis vil en oppdeling av fylkeslegenes tilsynsansvar i forhold til landsdelsregionenes spesialisthelsetjeneste være lite hensiktsmessig.

Færre oppgaver for regional statsforvaltning: Innføring av landsdelsregioner vil ikke endre behovet for å følge opp at nasjonal mål og prioriteringer får gjennomslag i kommunene. Kommunerettede oppgaver som regional statsforvaltning utøver i form av tilsyn, veiledning og kontroll vil derfor bestå innenfor denne modellen.

Når det gjelder fylkesmannen og fylkeslegen, må det antas at en modell som skal styrke regionens egen evne til å løse oppgaver innen regional utvikling og spesialisthelsetjeneste, må innebære reduserte oppgaver for disse etatene.

Det ansvar for arbeidsmarkedspolitik, samferdselspolitikk og næringspolitikk, som landsdelsregionene er tiltenkt i modellen, vil måtte bety vesentlige endringer for de respektive regionale statsetater. Oppgavene vil i så stor grad bli overført til landsdelsregionene, at det neppe vil være aktuelt å opprettholde egne regionale kontorer for arbeidsmarkedsetaten, statens vegvesen eller SND.

Andre konsekvenser og egenskaper

Stordriftsfordeler i administrasjon: Det vil være muligheter for administrativ forenkling og effektivisering som følge av overgang fra 19 fylkeskommuner (inkludert Oslo) til 5-7 landsdelsregioner. Som vist i kapittel 8 er fylkesstørrelsen viktig for utnyttelsen av stordriftsfordeler i fylkeskommunal adminis-

trasjon. Beregningene tyder på at stordriftsfordelene når det gjelder totale administrasjonsutgifter er uttømt ved om lag 400 000 innbyggere og stordriftsfordelene i sentrale styringsorganer er uttømt ved om lag 350 000 innbyggere. Vekten av dette argumentet må likevel ses i lys av at sentraladministrasjon utgjør en svært liten del av fylkeskommunenes budsjetter (3-4 pst.), resten er i hovedsak tjenesteproduksjon.

Det bør også kunne legges til grunn at en effektiviseringsgevinst kan hentes ut gjennom et redusert antall enheter både for den del av regional statsforvaltning som integreres i landsdelsregionen og for den delen som forblir statlig.

Sentralisering?: Vil en modell med noen få store regionale enheter ha en sentraliserende effekt på bosetting og næringsliv? På den ene siden kan det antas at modellen vil føre til en sentralisering internt i landsdelene ved at landsdelshovedstaden vil tiltrekke seg arbeidskraft og bosetting på bekostning av andre tunge sentra i landsdelen, kanskje særlig det som tidligere var "fylkeshovedsteder".

I et større geografisk perspektiv kan modellen på den andre siden tenkes å motvirke sentraliseringen til det sentrale østlandsområdet ved at landsdelshovedstedene i sterkere grad kan konkurrere med Oslo regionen om å tilby attraktive miljøer og arbeidsplasser. Det kan imidlertid hevdes at hovedstadsområdetets tiltrekningskraft ikke i første rekke er knyttet til organiseringen av offentlig forvaltning og at de største byene uansett vil virke sentraliserende, uavhengig om de etableres som landsdelshovedsteder eller ikke.

Omstillingskostnader: Landsdelsmodellen bør i hovedtrekk kunne gjennomføres basert på dagens lovgivning og finansieringssystemer for fylkeskommunene, men lovgivning og inntektssystem må justeres i lys av endret oppgavefordeling.

Skal stordrifts- og effektiviseringspotensialet i administrativ virksomhet realiseres, vil dette kunne kreve stor grad av omlokalisering av eksisterende administrasjoner. Det samme vil gjelde innenfor spesialisthelsetjenesten. De grunnleggende konflikter som i dag er innen det enkelte fylke knyttet til lokalisering og funksjonsfordeling, vil bestå også innenfor landsdelsregioner.

Valgdistrikt til stortingsvalg: Fylkesinndelingen er innskrevet i grunnloven gjennom prinsippet om at hvert fylke utgjør et valgdistrikt for stortingsvalg. Selv om fylkene i prinsippet fortsatt kan beholdes som valgkretser ved stortingsvalg, vil innføring av landsdelsregioner fort reise en debatt om det vil være hensiktsmessig.

11.6 Utviklingsmodellen

11.6.1 Hovedtrekkene i modellen

Utviklingsmodellen tar sikte på å styrke det folkevalgte regionale nivåets egen evne og mulighet til å fylle den regionale utviklingsrollen. Styrkingen av utviklingsrollen vil kunne bestå både av overføring av nye oppgaver og av økt ansvar og beslutningsmyndighet innenfor eksisterende oppgaver. Modellen bygger videre på at utviklingsrollen vil bli styrket dersom den regionale

inndelingen endres i retning av færre og større regioner, men ikke til så store enheter som i landsdelsmodellen.

11.6.2 Argumenter for å styrke utviklingsrollen

Tradisjon og fornyelse er to sentrale stikkord for utviklingsmodellen. Tradisjonen kommer til uttrykk både ved at modellen legger til rette for å bygge videre på de erfaringer og arbeidsformer som er utviklet siden fylkeskommunen ble innført i sin nåværende form, og også ved å bygge videre på de regionale identiteter som er utviklet i forhold til dagens fylker. Fornyelsen ligger i å ruste opp fylkeskommunens rolle som samfunnsplanlegger og utviklingsorgan i forhold til dagens ordning.

Fylkeskommunen utgjør en tradisjonsrik del av det norske folkestyret. Grunnlaget ble lagt gjennom formannskapslovene fra 1837, og siden har utviklingen vært kjennetegnet av en gradvis utvidelse av oppgave- og myndighetsområdet, og en gradvis demokratisering av styrings- og representasjonsordningene. I et slikt perspektiv kan reformen i 1976 ses på som bare ett skritt – om enn et betydelig skritt – i en lang utvikling. På denne bakgrunn kan det fremheves at en avvikling av det folkevalgte regionale nivået ikke bare betyr at man fjerner et forvaltningsnivå og fordeler oppgaver i offentlig sektor på en annen måte. Først og fremst vil det innebære et brudd med en langvarig utviklingslinje for organiseringen av offentlig forvaltning hvor det har vært en hovedmålsetting å desentralisere oppgaver til folkevalgte organer på lokalt og regionalt nivå.

Grunnlaget for dagens fylkesinndeling kan spores tilbake til eneveldets innføring i 1660-årene da den gamle lensinndelingen ble avskaffet til fordel for en regional inndeling i 12 amt. Selv om det har vært gjennomført endringer i fylkesinndelingen siden 1662 danner reformen utgangspunktet for dagens fylkesinndeling. Den lange historiske tradisjonen som knytter seg til fylkene kan tenkes å gi folk en opplevelse av tilhørighet til det området som fylket utgjør. Det skaper interesse for spørsmål og problemstillinger som gjelder forhold i eget fylke som igjen gir grunnlag for politisk engasjement. Ved svært radikale endringer i fylkesinndelingen er det grunn til å frykte at historisk forankrede identiteter kan gå tapt. Hensynet til regionale identiteter må likevel balanseres mot behovet for endringer i inndeling når samfunnsutviklingen aktualiserer slike.

På bakgrunn av disse argumentene kan det fremholdes at utgangspunktet for å møte de legitimitetsutfordringer som dagens fylkeskommune står overfor ikke bør være å avvike det folkevalgte regionale nivået, men å utvikle det. Oppmerksomheten bør derfor heller rettes mot forhold som i dag fremstår som svakheter ved organiseringen, og legge til rette for at det folkevalgte regionale nivået kan fylle sine oppgaver på en bedre måte. Argumentet har en viktig praktisk side; det må være enklere og mer rasjonelt å bygge videre på langvarige erfaringer og arbeidsformer enn å foreta radikale endringsgrep hvor gevinstmulighetene er usikre og omstillingskostnadene store.

Rollen som samfunnsplanlegger og regionalt utviklingsorgan utgjør en sentral del av fylkeskommunens virksomhet og legitimitetsgrunnlag. Som påpekt i kapittel 8 om fylkeskommunens regionalpolitiske rolle er det kanskje disse oppgavene som i størst grad begrunner et folkevalgt regionalt nivå. I utviklingsarbeidet er regionens egenart og særskilte utfordringer i søkelyset,

og det er bare et folkevalgt organ med den legitimitet som følger av dette som kan foreta de avveininger av kryssende interesser og hensyn som gjør seg gjeldende på dette området. De tjenesteytende oppgaver er i større grad kjennetegnet av å være iverksetting av statlig politikk med begrenset rom for egne prioriteringer. Velferdstjenestene er i stor grad fundert i likhetsnormer og rettighetskrav, der innbyggeren i prinsippet har krav på samme tilgang eller ytelse. Lovpålagte bestemmelser og nasjonale retningslinjer veier tungt.

På bakgrunn av dette kan det hevdes at en strategi for å videreutvikle det regionale nivået bør ta utgangspunkt i den regionale utviklingsrollen. Etter utvalgets syn synes ikke fylkeskommunen i dag å ha den nødvendige myndighet og tilgang på virkemidler til å utøve rollen som regional utviklingsmyndighet med tilstrekkelig styrke. Fylkeskommunen har et betydelig planapparat, men mangler virkemidler for å følge opp planer og strategier. Mangelen på harde virkemidler og gjennomføringsansvar bidrar i neste omgang til at fylkeskommunene fort blir usynlige og taper nødvendig legitimitet og autoritet i arbeidet.

11.6.3 Nærmere beskrivelse av modellen

Størrelse

Modellen bygger på den forutsetning at endringer i fylkesinndelingen er nødvendig for å oppnå økt kraft i det regionale utviklingsarbeidet. Utgangspunktet er å finne frem til en inndeling som omfatter regioner hvor det er naturlig å se næringsliv, bosettingsmønster og samferdselsstruktur i sammenheng, som i størst mulig grad har naturlige tyngdepunkter, og som samtidig kan fange opp viktige sider av de geografiske og politiske identiteter som dagens fylker representerer.

Regionale politiske prosesser som er i gang i dag, markerer noen av de områder som vil være aktuelle for slike endringer i inndelingen. Slik utvalget ser det, gjelder dette først og fremst i Trøndelag, Agder og det indre Østlandet. Utvalget ser også et klart behov for endringer i hovedstadsområdet. Når det gjelder Vestlandet og Nord-Norge vil det etter de forutsetninger som ligger til grunn for denne modellen, neppe være aktuelt med bare en region i hver landsdel. Med dette som utgangspunkt kan det i denne modellen være aktuelt med en inndeling i minimum 10, men ikke mer enn 15 regioner.

Oppgavefordeling

Nedenfor følger en kortfattet opplisting av og begrunnelse for de viktigste oppgaver det folkevalgte regionale nivået vil ha i utviklingsmodellen. Det er lagt vekt på å få frem endringer i forhold til oppgavefordelingen i dag.

Spesialisthelsetjenesten: Innenfor en modell der regionen skal ha ansvaret for å yte spesialisthelsetjenester, kan en tenke seg to alternativer for eierskap og finansiering av sykehusene: 1) Regionen beholder både eierskap og ansvaret for finansiering av sykehusene, og 2) Staten overtar eierskapet til sykehusene, mens regionene beholder ansvaret for finansieringen av sykehusdriften. Alternativ 2 innebærer et formelt skille mellom regionene som bestillere og staten som tilbyder av spesialisthelsetjenester. I dette kan ligge kjernen til etableringen av et offentlig, internt marked for helsetjenester. Innenfor begge

alternativer kan man ha ulike tilknytningsformer mellom det ansvarlige forvaltningsnivået og sykehusene, og man kan ha ulike finansieringsløsninger.

Barnevern, rusmiddelomsorg og familievern: Regionen overtar i utgangspunktet de oppgaver som fylkeskommunen i dag har ansvaret for. I tråd med drøftingen i kapittel 9 kan det imidlertid være aktuelt å gjøre enkelte endringer i oppgavefordelingen mellom regionen og kommunene innenfor rusmiddelomsorg og barnevern.

Videregående opplæring: I lys av utdannings- og kompetansepolitikkens betydning for det regionale utviklingsarbeidet, er det naturlig at regionen fortsatt har ansvaret for videregående opplæring. I et slikt perspektiv er det også naturlig at regionen får en koordineringsrolle i gjennomføringen av kompetansereformen.

Arbeidsmarkedspolitikken: Behovet for å se arbeidsmarkedsoplæringen i sammenheng med utdannings- og kompetansepolitikken og regional- og næringspolitikken kan tale for en overføring av ansvaret for opplæringsvirksomheten under arbeidsmarkedsetaten til regionen. Mens arbeidsmarkedsoplæringens rolle i den makroøkonomiske styringen og en vektlegging av arbeidsmarkedsoplæringen som arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel, kan tilsi fortsatt statlig ansvar. På bakgrunn av de sterke statlige føringene som er lagt for arbeidsmarkedspolitikken, legges det i denne modellen til grunn at staten fortsatt vil ha ansvaret for arbeidsmarkedsoplæringen.

Samferdsel: Regionen får ansvar for å utvikle og gjennomføre en helhetlig samferdselspolitikk på regionalt nivå. Ansvaret for fylkesveger og riksveger med unntak av stamveger legges til regionen, og regionen får ansvar for lokal og regional kollektivtrafikk inkludert bestiller- og tilskuddsansvar for lokale og regionale jernbanetjenester.

Planlegging og areal: I forhold til dagens fylkeskommune blir det folkevalgte regionale nivåets rolle som øverste planmyndighet i regionen forsterket. Den regionale planleggingen får en generelt forpliktende virkning. Når det gjelder arealforvaltning av regional karakter får den regionale planen bindende status overfor offentlige organer.

Miljø: Ansvaret for kulturminnevernet overføres til staten ved fylkesmannen. For øvrig oppgaveplassering som i dag.

Næringsutvikling: Modellen legger opp til at regionale politiske organer får en viktigere rolle i å utforme strategier for næringspolitikken i regionen. Ansvaret for tilretteleggende virkemidler samles hos regionen. Det innebærer at regionen overtar oppgaver, virkemidler og kompetanse fra fylkesmannen, kommunene og fiskeriadministrasjonen. SND beholder ansvaret for bedriftsrettede virkemidler, men regionens ansvar for å foreta avveininger mellom nasjonale og regionale føringer styrkes.

Høgre utdanning og forskning: Oppgave- og ansvars plasseringen forblir som i dag. Med utgangspunkt i den nære sammenhengen mellom utdannings- og kompetansepolitikk og utviklingspolitikken, er det imidlertid behov for å utvikle et nært og forpliktende samarbeid mellom staten som ansvarlig myndighet for universitets- og høgskolesystemet og det folkevalgte regionale nivået som regional utviklingsmyndighet og ansvarlig myndighet for videregående opplæring.

Kultur: Fylkeskommunenes oppgaver på kulturområdet forblir et regionalt folkevalgt ansvar, men regionen gis større råderett over økonomiske midler til regionale og lokale kulturtiltak. Det bør videre vurderes om ikke deler av de økonomiske virkemidlene som de tre riksinstisusjonene rår over i dag, bør overføres til regionen, slik at det regionalt folkevalgte nivået blir ansvarlig for å bestille profesjonelle kulturtilbud ut fra regionale prioriteringer og behov.

Finansiering

Dagens finansieringssystem for fylkeskommunene bør kunne videreføres for de nye regionene, dvs. lokale skatteinntekter der maksimalskattesatsene fastsettes sentralt, statlige overføringer i form av rammetilskudd og øremerkede tilskudd, og brukerbetaling. For å styrke regionens handlefrihet til å disponere ressursene ut fra regionale ønsker og behov bør statlige overføringer komme i form av rammetilskudd og andelen øremerkede tilskudd begrenses til et minimum.

Politisk og organisatorisk styringsform

Det synes naturlig å videreføre valgordningen som i dag gjelder for fylkeskommunene; direkte valg til regiontinget hvert fjerde år og regionene utgjør valgkretser. Modellen kan imidlertid også tenkes kombinert med en indirekte valgordning. Utvalget ser det likevel som mindre aktuelt at utviklingsmodellen – som både innebærer en styrking av utviklingsrollen og en videreføring av dagens tjenesteytende oppgaver gis demokratisk forankring gjennom indirekte valg. Egenskaper ved en indirekte valgordning er nærmere drøftet i forbindelse med samarbeidsmodellen.

I utgangspunktet virker det naturlig å videreføre den politiske og organisatoriske styringsmodellen som gjelder for fylkeskommunene i dag. Et større handlingsrom for utviklingsoppgavene kan gi rom for tydeligere partiprofilering i den regionale politikken. For å klargjøre det politiske ansvaret, kan det være aktuelt i større grad å innføre parlamentarisme i styringen av regionene.

11.6.4 Drøfting av konsekvenser og egenskaper ved utviklingsmodellen

Utviklingsmodellen og landsdelsmodellen har flere likhetstrekk, bl.a. reduksjon i antall regionale enheter og satsing på regionen som utviklingsaktør. Drøftingen av utviklingsmodellens konsekvenser og egenskaper må derfor ses i lys av den tilsvarende drøftingen av landsdelsmodellen. I gjennomgangen av egenskaper har utvalget lagt vekt på å tydeliggjøre forskjeller mellom de to modellene.

Regional utvikling

Utviklingsmodellen tar et særlig utgangspunkt i å tilpasse oppgaver, ansvar og geografisk inndeling slik at det regionale nivået blir bedre i stand til å utøve rollen som regional utviklingsaktør. Styrken ved modellen vil ikke minst være at den geografiske inndelingen i større grad enn i landsdelsmodellen kan bygge på det som i et nasjonalt perspektiv er sammenhengende regioner uten klart konkurrerende nærings- og bosettingsmessige tyngdepunkter.

Modellen forutsetter ikke samme grad av oppgaveoverføring fra staten til regionalt nivå som landsdelsmodellen innen områdene kultur, høgre utdanning, arbeidsmarkedspolitik, miljø og næringsutvikling. Utviklingsmodellen vil likevel gi det regionale nivået et utvidet ansvar for sentrale utviklingsvirkemidler som vil legge til rette for en mer helhetlig og aktiv utviklingspolitikk.

Med noe færre og større regionale enheter som både oppgavemessig og geografisk er bedre tilpasset det regionale utviklingsarbeidet, bør utviklingsmodellen, som landsdelsmodellen, kunne møte utfordringene knyttet til internasjonalt samarbeid og konkurranse, bedre enn dagens fylkeskommuner. Utviklingsmodellen bør også gi bedre forutsetninger enn i dag, for å bygge opp sterke fagmiljøer med spesialisert og tverrfaglig kompetanse for god forvaltning av virkemidler. Men i mindre grad enn i landsdelsmodellen bør det være fare for at det administrative apparatet blir så stort at det blir tungdrevet og lite fleksibelt.

Tjenesteproduksjon

Innenfor utviklingsmodellen kan man tenke seg to alternativer for eierskap og finansiering av sykehusene. I det følgende gis en vurdering av hvert av alternativene. Begge alternativer gir regionene muligheter til å se utviklingen av spesialisthelsetjenesten i et overordnet regionalt utviklingsperspektiv.

Regionene eier og finansierer sykehusene: I forhold til dagens situasjon, vil dette alternativet i første rekke innebære at sykehusene eies av større regionale enheter. En må anta at det gir bedre muligheter for rasjonell arbeidsdeling mellom sykehusene. Erfaringsmessig har en løsning som kombinerer fylkeskommunalt eierskap med statlig rammefinansiering av fylkeskommunene og fylkeskommunal rammefinansiering av sykehusene gitt god kostnadskontroll, jf. kapittel 8. Et problem med dagens fylkeskommuner har imidlertid vært at manglende sykehussamarbeid innenfor fylker og regioner har redusert mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler i produksjonen. Dette er forsøkt løst gjennom større myndighet til regionale helseutvalg. Foreløpig er det for tidlig å si hvordan dette fungerer. Større regioner kan bidra til å løse noen av disse problemene, men ikke fullt ut fjerne behovet for samarbeid innenfor helseregionene. Større regioner vil også på en bedre måte kunne håndtere finansiell usikkerhet som følge av svingninger i behandlingsaktiviteten. Innenfor dette alternativet kan en også tenke seg en variant der de enkelte regioner innenfor en helseregion går sammen om eierskapet til sykehusene gjennom et interfylkeskommunalt selskap. En slik modell kan bedre enn dagens ordning bidra til å hente ut gevinster gjennom spesialisering og bedre arbeidsdeling mellom sykehusene. Det er neppe grunn til å tro at forutsetningene for samarbeid mellom primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten blir nevneverdig endret sammenlignet med dagens situasjon.

Staten overtar eierskapet til sykehusene, mens regionene finansierer behandlingsaktiviteten: Utgangspunktet er å skille mellom regionen som bestiller og staten som tilbyder av spesialisthelsetjenester. På den måten håper man å kunne ta med seg de sterke sider både fra dagens fylkeskommunale modell og fra en ren statlig løsning. Løsningen vil i utgangspunktet gi staten de samme muligheter for kostnadskontroll som i et opplegg med regionalt eierskap. Kostnadskontrollen vil være noe bedre dersom alle bevilgninger til syke-

husene går via rammebevilgninger til regionene enn ved en løsning basert på delvis stykkprisfinansiering. Et moment som må vurderes, er imidlertid om fylkeskommunene ved en slik modell vil føle mindre ansvar for spesialisthelsetjenestene fordi det er staten som nå eier sykehusene. Regionene kan i så fall tenkes å redusere overføringene til sykehusene for å skape rom for andre tjenester. I så fall kan det oppstå et finansieringsbehov i sykehusene som staten må gå inn å dekke. Dette vil bidra til å redusere kostnadskontrollen, kanskje betydelig. På samme måte som i alternativet med statlig eierskaps- og finansieringsansvar vil en kunne oppnå stordriftsfordeler som følge av økt spesialisering. Elementer av konkurranse mellom sykehusene f.eks. som følge av at regionene forhandler med flere sykehusselskaper, vil kunne gi ytterligere effektivitetsgevinster. Det vil imidlertid være en avveining mellom de gevinster en henter ut gjennom spesialisering og de en henter ut ved konkurranse. I prinsippet vil mulighetene for å løse problemer knyttet til lokalisering, funksjonsfordeling og integrering av behandlingsskjedene mellom sykehusene bedres i og med at disse spørsmålene trekkes ut av regionale organer. På den andre side vil regional folkevalgt innflytelse på hvor helsetjenestene skal leveres, svekkes. Mulighetene for risikospredning vil være de samme som i en modell med fortsatt regionalt eierskap til sykehusene. Slik modellen her er skissert vil ikke forutsetningene for samarbeid mellom primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten endres sammenlignet med i dag. I en videreutvikling av modellen kan en imidlertid tenke seg at regionene får et fullstendig bestilleransvar for helsetjenester. Det vil innebære at bestilleransvaret for primær- og spesialisthelsetjenester legges på samme nivå. Regionene vil da få et ansvar for avveiningen mellom forebyggende og kurativ behandling. Primærlegen vil i et slikt system få en nøkkelrolle.

Videregående opplæring: Utvalgets evaluering i kapittel 8 viser at fylkeskommunen har vært et egnet nivå for å løse oppgavene innenfor videregående opplæring. Utviklingsmodellen vil legge til rette for at denne oppgaven fortsatt skal kunne legges til det regionale nivået, noe som gir et godt erfaringsgrunnlag for å arbeide effektivt med det forbedringspotensialet som eksisterer. Det gir også mulighet til å utvikle koblingen mellom utdannings- og kompetansepolitikken og det regionale utviklingsarbeidet.

Barnevern, rusmiddelomsorg og familievern: Utviklingsmodellen legger også til rette for fortsatt regionalt ansvar for 2. linjetjenester innen barnevern, rusmiddelomsorg og familievern, selv om det som ved dagens fylkeskommune vil være aktuelt å foreta justeringer i oppgavefordelingen mellom de to nivåene.

Utviklingsmodellen som demokratisk arena og organ

På grunn av færre enheter vil utviklingsmodellen på den ene side innebære at avstanden mellom velger og folkevalgt blir større enn ved dagens fylkeskommune. På den annen side vil regionen innenfor denne modellen få større beslutningskraft og innflytelse. I forhold til landsdelsmodellen vil imidlertid utviklingsmodellen representerer noe større nærhet, men noe mindre regional beslutningskraft.

Som i landsdelsmodellen kan flere virkemidler og et tydeligere ansvar for regional utvikling bidra til å revitalisere politikken på regionalt nivå. Dette kan

i neste omgang øke innbyggernes interesse og dermed styrke det regionale folkevalgte nivåets legitimitet.

Utviklingsmodellen vil i større grad enn landsdelsmodellen kunne bygge videre på de regionale identiteter som er utviklet i tilknytning til de faktiske regionale sammenhenger som eksisterer i dag. Et viktig utgangspunkt for et godt fungerende demokrati er at det eksisterer en fellesskapsfølelse innbyggerne imellom. En slik fellesskapsfølelse skapes også av historiske prosesser. Fylket har en lang historie i Norge. Utviklingsmodellen vil i større grad enn landsdelsmodellen gi mulighet til å bygge videre på den identitet som er bygget opp til dagens fylker.

Utviklingsmodellens konsekvenser for kommunene

Utviklingsmodellen synes i utgangspunktet ikke å behøve å få store konsekvenser for kommunene. Styrkingen av det regionale nivået vil i første rekke bestå av en overføring av myndighet fra statlige organer. En opprustning av det regionale nivået som utviklingsaktør, med en regionplanlegging som er mer førende for kommunene, vil imidlertid gi regionene i utviklingsmodellen en viss overkommunefunksjon, jf. drøftingen av dette i kapittel 4.

Utviklingsmodellen forutsetter ikke at ansvar for tjenesteytende oppgaver som i dag ivaretas av fylkeskommunene, overføres til kommunene. Det vil derfor ikke oppstå nye behov for interkommunale løsninger på dette området. Når det gjelder interkommunalt samarbeid om planleggings- og utviklingsoppgaver, kan det imidlertid tenkes at en utviklingsmodell med større regioner enn dagens fylker, kan medføre fremvekst av utvidet samarbeid innenfor lokale regioner, jf. diskusjonen om dette under landsdelsmodellen.

Utviklingsmodellen kan også tenkes å gjøre det enklere for kommunene å forholde seg til regionen, fordi den på en del områder, f.eks. innen samferdsel og næringsutvikling vil tydeliggjøre ansvars plasseringen.

Utviklingsmodellens konsekvenser for staten

Utviklingsmodellen innebærer en viss overføring av myndighet fra staten til det folkevalgte regionale nivå. Overføringen har ikke et slikt omfang at det er riktig å snakke om en vesentlig forrykning av dagens balanse. Dersom modellen også innebærer en overføring av eierskapet til sykehusene til staten vil dette stille seg annerledes. Selv om regionen beholder bestilleransvaret, vil regionens innflytelse på helsetjenestenes lokalisering og struktur bli svekket, jf. drøfting under avsnittet om tjenesteproduksjon.

Kontroll-, tilsyns- og veiledningsoppgavene som regional statsforvaltning utøver overfor kommunene, vil i utgangspunktet forbli uendret. Det vil imidlertid være naturlig at også den regionale statsforvaltning i hovedsak blir organisert etter regioninndelingen i utviklingsmodellen. Det vil innebære en reduksjon i antall enheter ned til 10-15. Modellen vil innebære at statens vegkontorer overføres til det folkevalgte regionale nivået, mens SNDs distriktskontorer vil bestå som i dag.

Andre konsekvenser og egenskaper

Utviklingsmodellen kan gjennomføres med utgangspunkt i dagens lovgivning og finansieringssystemer. Den vil være en mer moderat reform enn landsdelsmodellen og ikke innebære så store omstillings- og gjennomføringskostnader. Det vil være mulig å hente ut effektivitetsgevinster ved å redusere antall administrative enheter, jf. diskusjonen av dette under landsdelsmodellen og i kapittel 8. Også i utviklingsmodellen forutsetter dette omlokalisering av eksisterende administrasjoner.

Færre "regionhovedsteder" enn i dag, kan gi forsterkede sentraliseringstendenser. Det er grunn til å tro at dette vil være en mer avdempet effekt enn i landsdelsmodellen, både fordi det vil være flere "regionhovedsteder" og fordi regionene i større grad vil ha ett naturlig næringsmessig og bosettingsmessig tyngdepunkt.

Også utviklingsmodellen vil reise spørsmålet om endring av valgkretsene for stortingsvalg.

11.7 Samarbeidsmodellen

11.7.1 Hovedtrekkene i modellen

Modellen bygger på to sentrale forutsetninger. For det første skal regionens rolle som regional utviklingsansvarlig rendyrkes og styrkes. For det andre, og som ledd i en slik rendyrkingsstrategi, overføres ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten. Spesialisthelsetjenesten krever i dag stor innsats og oppmerksomhet både politisk og administrativt, og ved å løfte ansvaret bort fra det folkevalgte regionale nivå vil det kunne gi regionen anledning til å konsentrere seg om de regionale utviklingsoppgavene. Som utviklingsmodellen må også denne modellen ses i sammenheng med endringer i fylkesgrensene i retning av færre og større regioner.

En overføring av spesialisthelsetjenesten til staten vil endre karakteren og innretningen på regionens arbeid og organisering i forhold til dagens fylkeskommune. Når ansvaret for spesialisthelsetjenesten legges til staten må det diskuteres om de gjenværende regionale oppgaver kan begrunne å opprettholde et selvstendig forvaltningsorgan på regionalt nivå. Et alternativ kan være å knytte det regionale politiske nivået tettere opp til kommunene slik at det i sterkere grad fremstår som et samarbeidsorgan for kommunene. I den forbindelse vil spørsmålet om valgordning til de regionale styringsorganene være sentralt. Her kan det tenkes ordninger basert på både direkte og indirekte valg. Ulike sider ved endrede valgordninger er drøftet nærmere i forbindelse med denne modellen, men for å rendyrke modellen har utvalget valgt å skissere den med en indirekte valgordning basert på kommunestyrene.

Hovedbegrunnelsene for å styrke den regionale utviklingsrollen vil være de samme som for utviklingsmodellen, jf. omtale foran. Utviklingsoppgavene, dvs. de regionale oppgavene innen samferdsel, arealdisponering, planlegging, kultur og tilrettelegging for næringsutvikling og sysselsetting, gjør i stor grad krav på avveining og prioritering mellom ulike hensyn og målsettinger. Det er klare argumenter for at slike beslutninger bør foretas av politiske organer som har demokratisk forankring i den berørte befolkning.

Under avsnittet om tonivå-modellen har utvalget kort redegjort for argumenter for å overføre ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten. I stikkordsform er de viktigste argumentene at det vil kunne bidra til klarere ansvarsforhold, bedre regional samordning av spesialisthelsetjenesten og mer lik tilgjengelighet til spesialisthelsetjenester. I en modell hvor en beholder et folkevalgt regionalt nivå med fokus mot de regionale utviklingsoppgavene vil det også være en begrunnelse at den store oppmerksomheten knyttet til utfordringene i spesialisthelsetjenesten bidrar til å usynliggjøre andre viktige sider ved dette nivåets arbeidsoppgaver, som f.eks. regional utvikling.

Argumentet er at spesialisthelsetjenesten er et høyprofilert område som i stor grad stjeler oppmerksomheten fra andre politikkområder. Det gjelder både omgivelsenes oppmerksomhet i form av publikum og media, men kanskje også de regionale politikernes oppmerksomhet. Så lenge det er en eller annen "krise" ved et sykehus skal det godt gjøres å dreie oppmerksomheten og interessen mot andre aspekter ved det regionale nivåets virksomhet. Det kan også hevdes at den løpende kritikken som spesialisthelsetjenesten synes å være utsatt for, kan bidra til å undergrave det folkevalgte regionnivåets autoritet og legitimitet også på andre områder. Når spesialisthelsetjenesten overføres til staten kan det legges til rette for et sterkere fokus på de nasjonale interessene knyttet til å skape regional vekst og utvikling.

11.7.2 Nærmere beskrivelse av modellen

Størrelse

Som utviklingsmodellen ses også denne modellen i sammenheng med endringer i den regionale inndelingen i retning av færre og større enheter. Selv om det kanskje er hensynet til en effektiv organisering av spesialisthelsetjenesten som i dag er det tyngste argumentet for færre og større fylker vil også hensynene til regional utvikling og effektivisering, etter utvalgets syn, tale for en reduksjon. Det vil i den forbindelse være et avgjørende kriterium at regionene utgjør funksjonelle enheter i forhold til de regionale utviklingsoppgavene. Det legges likevel ikke opp til så radikale endringer som det er forutsatt i landsdelsmodellen, men en reduksjon til 10-15 regioner, jf. omtalen under utviklingsmodellen .

Oppgavefordeling

Modellens forutsetninger legger klare føringer for hvilke oppgaver som det regionale folkevalgte nivået skal ivareta. Forutsetningen om at spesialisthelsetjenesten skal overføres til staten vil innebære at staten får ansvaret både innenfor somatikk og psykisk helsevern. For øvrig vil oppgavebeskrivelsen i hovedsak være lik den som er gitt i omtalen av utviklingsmodellen. Det innebærer at forutsetningen om å styrke plan- og utviklingsrollen tenkes etter de samme linjer som er skissert i utviklingsmodellen; dvs. fylkeskommunen får et tyngre ansvar først og fremst innenfor regional samferdsel, regional planlegging og arealdisponering, tilrettelegging for næringsutvikling og regionale kulturoppgaver. Vurderingene som er gjort i utviklingsmodellen i forhold til næringsutvikling og miljø vil også gjelde for denne modellen. Det vises til utviklingsmodellen for en nærmere beskrivelse av oppgavene.

Et viktig spørsmål knyttet til modellen er om en rendyrking av planleggings- og utviklingsrollen, skal kombineres med fortsatt ansvar for tjenesteytende oppgaver. Spørsmålet berører særlig to grupper oppgaver. For det første dreier det seg om tjenesteytende oppgaver som i liten grad er koblet til den regionale utviklingsrollen men som det kan være problematisk å overføre til stat eller kommune, med andre ord oppgaver som lar seg mest hensiktsmessig ivareta på et regionalt nivå. Dette gjelder i første rekke 2. linjetjenesten innenfor barnevern og rusmiddelomsorg, samt familievern. For det andre dreier det seg om oppgaver som i første rekke er tjenesteyting, men som likevel er viktige i et regionalt utviklingsperspektiv. I og med at spesialisthelsetjenesten overføres til staten vil det i første rekke dreie seg om videregående opplæring. Det er derfor grunn til å drøfte oppgaveplasseringen av disse oppgavene innenfor modellen nærmere.

– Barnevern, rusmiddelomsorg og familievern

Fylkeskommunens sosialtjenester har klare samordningsbehov og berøringsflater med både spesialisthelsetjeneste og kommunenes helse- og sosialtjeneste. Ut fra behovet for å legge til rette for helhetlige tjenestetilbud kan det synes lite hensiktsmessig at ansvaret for barnevern, rusmiddelomsorg og familievern forblir et ansvar for det regionale folkevalgte nivået, dersom spesialisthelsetjenestene legges til staten. Ansvaret for helse- og sosialtjenestene vil i så fall være delt mellom tre forvaltningsnivåer. Behovet for nærhet til brukerne og det sterke samordningsbehovet mellom 1. og 2. linjetjenesten på sosialområdet kan tilsi at ansvaret for disse tjenestene overføres til kommunene. Gitt dagens kommuneinndeling vil det imidlertid være et fåtall kommuner som på egen hånd vil kunne ta ansvar for 2. linjetjenestene innenfor sosialektoren. Det store flertallet av kommunene vil være avhengig av interkommunale ordninger, og det kan ikke ses bort fra at samarbeidet vil måtte være lovpålagt for å sikre tilstrekkelig omfang og stabilitet i samarbeidet. Som omtalt i kapittel 9 er nemlig også en del av dagens fylkeskommuner for små til på egen hånd å kunne tilby enkelte av de mer spesialiserte tjenestene på en hensiktsmessig måte. Konsekvensen av å kommunalisere ansvaret for sosialtjenestene kan derfor være at man bygger opp to parallelle organer innenfor fylket. På den ene siden har man fylkeskommunen som ivaretar plan- og utviklingsoppgaver, mens man på den andre siden ivaretar tjenesteoppgaver gjennom lovpålagt interkommunalt samarbeid. Krav til kompetanse og mulighetene for å kunne drive tjenestene kostnadseffektivt taler derfor for fortsatt regionalt ansvar for 2. linjetjenesten innenfor sosialektoren.

– Videregående opplæring

Videregående opplæring er i dag en av fylkeskommunens tunge tjenestesektorer. Dersom videregående opplæring kun betraktes som tjenesteproduksjon kan en rendyrking av det regionale nivåets planleggings- og utviklingsrolle tilsi at ansvaret for denne oppgaven enten legges til kommunen eller staten. Som drøftet i kapittel 9 er imidlertid utdannings- og kompetansepolitikken av stor betydning for det regionale utviklingsarbeidet. Sett i det perspektivet bør det regionale nivået fortsatt ha ansvaret for videregående opplæring

i en modell hvor planleggings- og utviklingsrollen skal vektlegges. I et slikt perspektiv er det også naturlig at det regionale nivået får en sentral plass i gjennomføringen av kompetansereformen. Dersom kommunene skal overta ansvaret for videregående opplæring vil det som for sosialtjenestene være behov for et omfattende interkommunalt samarbeid. Det vil forsterke inntrykket av at det bygges opp to parallelle organ innenfor regionen – et for tjenesteproduksjon og et for plan- og utviklingsoppgaver, jf. omtalen ovenfor.

Politisk og organisatorisk styringsform

Modellen kan tenkes å være basert på både indirekte og direkte valg til de politiske styringsorganer. En indirekte valgordning vil innebære at representantene til de politiske organer på regionalt nivå velges av og eventuelt blant kommunestyrene i regionen, mens en direkte valgmodell innebærer at de politiske representantene velges direkte av innbyggerne i regionen.

Valget mellom en direkte og en indirekte valgordning til regiontinget vil markere og gi klare signaler om regionens "selvstendighetskarakter" i forhold til kommunene. Direkte valg er i dag kanskje den enkeltfaktor som i sterkst grad understreker fylkeskommunens uavhengighet. Ved innføringen av den nye fylkeskommunen i 1976 ble det lagt stor vekt på at innføring av direkte valg til de politiske styringsorganene koblet sammen med direkte beskatningsrett og egen administrasjon skulle legge grunnlaget for et mer selvstendig politisk nivå.

En ordning med indirekte valg basert på kommunene vil svekke det regionale nivåets karakter av å være et selvstendig politisk nivå. Det vil da i større grad fremstå som et samarbeidsorgan for kommunene for å løse regionale oppgaver, dvs. oppgaver som berører et større område enn den enkelte kommune eller oppgaver som kommunene er for små til å ivareta effektivt på egen hånd. Det vil i den forbindelse kunne hevdes at forholdet mellom det regionale nivået og kommunene ikke lenger er basert på sidestilling, men har mer preg av å være et påbyggingsforhold. Regionnivåets grad av selvstendighet avgjøres likevel ikke alene av om representasjonen er basert på direkte eller indirekte valg. Finansieringsgrunnlag er også en sentral faktor i den forbindelse.

Selv om regioner basert på indirekte valg i stor grad vil fremstå som en samarbeidsarena for kommunene vil de likevel være langt mer enn en interkommunal samarbeidsordning. For det første må det forutsettes at regionen blir et lovbestemt organ hvor samtlige kommuner i regionen skal delta, og det vil ikke være anledning for den enkelte kommune å trekke seg ut av ordningen. For det andre forutsettes det at oppgavene som regionen skal ivareta, legges direkte til regionen som ansvarlig organ og ikke til kommunene som sådan. Ansvar og myndighet overføres dermed direkte fra staten til regionalt nivå, og ikke fra kommunene slik det er tilfelle ved interkommunalt samarbeid. Regionen blir dermed et eget rettssubjekt. For det tredje vil det regionale nivået ha ansvar for et bredt sett av oppgaver som har regional karakter og betydning for den regionale utviklingen. Virksomhetsfeltet vil ikke være begrenset til en bestemt oppgave slik det vanligvis er ved interkommunale samarbeid. Gitt disse forutsetningene vil det regionale forvaltningsnivået få en fasthet

i organisasjonen og en bredde i oppgaver som vil skille den fra interkommunale samarbeidsordninger.

– *Nærmere om en representasjonsordning basert på indirekte valg*

De to hovedforutsetninger som er lagt til grunn for modellen vil aktualisere en diskusjon av en indirekte valgordning. Overflytting av ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten kan hevdes å redusere aktivitetsområde og -volum så sterkt at behovet for å opprettholde et eget valg på regionalt nivå blir svekket. Ikke bare vil et viktig og mye debattert politikkområde bli overført til staten, samtidig vil store deler av fylkeskommunens nåværende budsjettmidler forsvinne, jf. kapittel 16.

En styrking av fylkeskommunens planleggings- og utviklingsoppgaver vil også i seg selv kunne ses på som en begrunnelse for en indirekte valgordning. Regionale utviklingsprosjekter og strategier betinger et nært og forpliktende samarbeid mellom regionen og kommunene for å lykkes. En indirekte valgordning til et regionting basert på kommunene kan gi dette samarbeidet en institusjonell ramme.

Særlig på områdene planlegging og arealdisponering vil dette kunne få betydning. I dag er fylkesplanen kun retningsgivende for kommunal og statlig planlegging. Det synes rimelig å hevde at dersom den regionale planleggingen skal bli et sterkere samordnings- og planverktøy må den forplikte partene sterkere enn i dag. I forhold til kommunene kan det innebære at regionen i enkelte saker av regional betydning kan treffe beslutninger som f.eks. kan virke bindende for kommunenes arealbruk. Det vil bety at den regionale planleggingen får et visst overkommunalt preg. Argumentet som i den sammenheng kan tale i favør av en indirekte valgordning er at det vil være mer akseptabelt for kommunene å godta at regionen treffer beslutninger som forplikter kommunen når kommunene selv er representert i regiontinget, enn når slike beslutninger fattes av et sidestilt lokalpolitisk organ hvor slik representasjon ikke eksisterer. En indirekte valgordning gir på denne måten kommunene en form for eierskap til den regionale planleggingen, og legger dermed til rette for at overkommuneproblematikken tones ned.

En tettere sammenheng mellom kommunal og regional forvaltning, vil også kunne legge til rette for en god arbeidsdeling og samordning mellom kommunenes og det regionale nivåets aktiviteter på andre områder. Særlig viktig vil dette være på områder hvor det er nødvendig å se oppgaveløsningen på tvers av forvaltningsnivåene. Forholdet mellom 1. linjetjenesten og 2. linjetjenesten innenfor rusmiddelomsorg og barnevern kan være et eksempel i den sammenheng.

En indirekte valgmodell kan også tenkes i større grad å synliggjøre det folkevalgte regionale nivået blant innbyggerne. Resonnementet er basert på at det vil være fremtredende politikere (f.eks. ordfører og leder fra det største opposisjonspartiet) i den enkelte kommune som vil representere kommunen i regiontinget. Dette er politikere som innbyggerne kjenner godt til og som kan bidra til å gi politikken på regionalt nivå en tydeligere profil. Argumentet bygger på erfaringene fra valgordningen fra perioden før 1976 da fylkestingene i hovedsak var sammensatt av ordførerne i kommunene. Det er likevel ikke gitt at dette nødvendigvis vil bli mønsteret om en indirekte valgordning

skulle bli innført i dag. Omfanget av og kompleksiteten i både den kommunale og regionale oppgaveportefølje har vokst radikalt siden tiden før 1976, og kravene til vervet som ordfører er blitt så omfattende at det er et spørsmål om det vil la seg kombinere med et verv som regionpolitiker.

En indirekte valgmodell har imidlertid flere prinsipielle svakheter. Den fremste svakheten er kanskje knyttet til den svakere velgerkontrollen som valgordningen innebærer. Mens dagens ordning innebærer at fylkestingsrepresentantene gjennom allmenne valg stilles direkte til ansvar overfor velgerne, vil ikke velgerne ha den samme innflytelse på og kontroll med representantene med en representasjonsordning basert på indirekte valg. Velgernes innflytelse på de regionale oppgavene vil dermed være knyttet til kommunevalget og dermed indirekte og mindre reell. De demokratiske kvalitetene til en indirekte valgt region vil være knyttet til at det er kommunene som danner regionen, og at regionpolitikere holdes ansvarlige overfor de respektive kommunestyre. Politiske spørsmål på regionalt nivå vil bli synliggjort i kommunepolitikken. Den løpende demokratiske oppfølging av den som representerer kommunen i regionen vil kunne bli skjerpet ved at disse vil stå politisk til ansvar overfor aktive kommunepolitikere.

For en nærmere diskusjon av demokratisk påvirkningskraft og indirekte ordninger vises til diskusjonen om interkommunalt samarbeid i kapittel 4.

En annen prinsipiell svakhet er at en indirekte valgmodell fort kan føre til en skjev partipolitisk sammensetning av styringsorganene. Som påpekt i kapittel 8 om virkemåten til demokratiet på fylkesnivå førte den gamle valgordningen til betydelige representasjonsskjevheter med hensyn til politisk parti. Dette henger sammen med at en indirekte valgordning basert på kommunene gir hensynet til geografisk representasjon forrang fremfor andre representasjonskriterier. Hensynet til at hver kommune skal være representert med en eller eventuelt flere representanter lar seg vanskelig kombinere med hensynet til at regiontingets sammensetning skal avspeile innbyggernes politiske preferanser på en rettferdig måte og dermed sikre bred politisk deltakelse. Erfaringen fra den gamle fylkeskommunen viste at det var dårlig samsvar mellom partienes representasjon i fylkestinget og partienes stemmetall ved kommune- og stortingsvalg. Som det blir påpekt i kapittel 8 fikk mindre partier sjelden inn delegater, mens de typiske "ordførerpartiene" fikk en overrepresentasjon i forhold til oppslutningen ved valg. Gitt at innbyggernes innflytelse og påvirkningskraft i et representativt demokrati i første rekke er knyttet til å stemme på politiske partier, synes det uheldig at det politiske system er innrettet på en måte som gjør at de styrende organer har en partisammensetning og et styrkeforhold mellom partiene som ikke reflekterer partienes oppslutning.

En mulig løsning på dette dilemmaet kan være å øke antallet representanter i de besluttende organer. Jo flere representanter den enkelte kommune kan sende til regiontinget jo bedre blir muligheten for å sikre bredde i den politiske representasjonen. En slik strategi vil likevel raskt støte an mot hensynet til styringseffektivitet og praktisk håndterbarhet. Gjennom bruk av utjamningsmandater på politisk grunnlag kan det teoretisk tenkes indirekte valgordninger som vil ivareta hensynet til en mer rettferdig politisk sammensetning bedre enn den gamle valgordningen. Skal utjamingen få noen

reell betydning for den politiske sammensetningen må det imidlertid forutsettes at regiontingene blir svært store forsamlinger.

I kapittel 8 er det vist at den gamle ordningen førte til betydelige representasjonsskjevheter med hensyn til kjønn og alder i forhold til befolkningen. Det skyldtes at det som regel var ordføreren, som vanligvis var en godt voksen mann, som representerte kommunen i fylkestinget. Selv om kvinneandelen i dagens kommunestyre er langt høyere enn i tiden før 1976 og at det skulle tilsi at kvinneandelen i dag ville bli langt høyere om regiontinget ble valgt ved indirekte valg, skal det bemerkes at kvinneandelen blant kommunale ordførere fortsatt bare utgjør 16 prosent (valgperioden 1995-1999).

Et annet problematisk aspekt ved en indirekte valgordning er at den kan føre til at regiontinget får preg av å være en arena for kommunal interessehevding og rivalisering. Den sterke forbindelsen mellom representantene og hjemkommunen kan føre til at deltakelsen i regiontinget i større grad vil være motivert ut fra hensynet til å fremme egen kommunes interesser enn for å ivareta et helhetlig regionalt perspektiv. Som vist i utvalgets evaluering av virkemåten til demokratiet på fylkesnivå (kapittel 8) har valgordningen som ble innført i 1976 lagt grunnlaget for en ny type fylkespolitikere. Fylkespolitikere i dag oppfatter seg selv først og fremst som representanter for fylkeskommunen og dernest som representanter for et politisk parti. Dette taler for at fylkespolitikere i stor grad legger et helhetlig fylkesperspektiv til grunn for sitt arbeid. En indirekte valgordning kan føre til at denne helhetsorienteringen basert på partipolitiske vurderinger kan gå tapt, og at politikken blir mer knyttet til spesifikke kommune- og distriktsinteresser. En slik distriktsfraksjonering av den regionale politikken vil være særlig fremtredende når sakene har et innhold som produserer vinnere og tapere, f.eks. lokaliseringssaker. Dette kan være positivt i den forstand at det blir økt folkelig oppmerksomhet omkring de politiske prosesser og konflikter i regiontinget, men kan også innebære at helhetlige regionale perspektiver blir skadelidende. Eventuelt kan man få noen av de samme problemer som er knyttet til interkommunale samarbeidsordninger; at konfliktfylte saker ikke blir behandlet. Det kan argumenteres for at dette vil være særlig betenkelig gitt modellens utgangspunkt om å styrke helhetsgrepet på regional planlegging og utvikling.

Et mer praktisk rettet argument er knyttet til de folkevalgtes tid og kapasitet. Gitt at representantene velges av og blant kommunestyrerepresentantene vil enkelte folkevalgte få en høy arbeidsbelastning gjennom å være representanter både i kommunestyre og regionting. Det kan føre til en vanskelig prioritering av arbeidsoppgaver som igjen kan slå uheldig ut for ett av organene.

– Nærmere om en representasjonsordning basert på direkte valg men med endret valgkretsinnndeling

Noe stilisert kan det hevdes at dagens valgordning - direkte valg med fylket som valgkrets - på mange måter er motsatsen til en indirekte valgordning hva angår egenskaper. Direkte valg styrker forbindelsen mellom velger og folkevalgt, men svekker forbindelsen mellom kommune og fylkeskommune. Når hele fylket utgjør valgkrets, får fylkestinget en politisk sammensetning som svarer til partienes styrkeforhold i fylket, men samtidig risikerer man at

deler av fylket ikke vil bli representert. Det lar seg vanskelig gjøre å innrette en valgordning som gir optimale resultater for alle representasjonshensyn, men det kan tenkes modeller som kanskje i sterkere grad balanserer hensynene til størst mulig folkelig innflytelse med en rimelig grad av geografisk og partipolitisk representasjon.

En slik ordning kan være at representantene til regiontinget blir utpekt gjennom direkte valg fra et passende antall valgkretser som regionen deles inn i. En slik valgordning ble lansert av Sundsbøutvalget i KOU 1-98 *Rydd opp!*.

Boks 11.2 Sundsbøutvalgets forslag til ny valgordning

Fylket deles inn 6 - 8 valgkretser som hver velger 6 - 8 representanter. De større kommuner kan utgjøre én valgkrets alene, mens flere mindre kommuner som grenser til hverandre, kan utgjøre én valgkrets med et mandattall i forhold til folketallet i kretsen. Fylkestingene fastsetter selv hvor mange valgkretser fylket skal deles inn i, den eneste bindingen bør være at mandattallet mellom kretsene skal fordeles i forhold til folketallet. Det bør innføres en ordning om at ingen valgkrets skal ha mer enn 1/3 del av fylkestingsrepresentantene. For å sikre at den partimessige fordeling i fylkestingen blir mest mulig lik stemmefordelingen i fylket, og for å gjøre det mulig for små partier å nå frem til representasjon i fylkestinget, bør det overveies å la for eksempel 1/10 av mandatene være utjevningsmandater med en sperregrense på f.eks. 3 prosent.

For å knytte valgprosessen til fylkestinget i enda sterkere grad til velgerne foreslo utvalget videre at det åpnes adgang for velgerne å stryke og kumulere på valglistene i samme grad som ved kommunevalg.

Kilde: KOU 1-98 *Rydd opp!*

Etter Sundsbøutvalgets vurdering vil en slik valgordning bidra til å knytte sterkere kontakt mellom fylkeskommunene, kommunene og velgerne. Utvalget fremholdt at ordningen trolig vil føre til at partiene i sterkere grad vil nominere kandidater som er godt kjent blant velgerne i kommunen/valgkretsen. Det vil igjen føre til at velgerne på valgdagen vil stå overfor korte lister med i hovedsak kjente navn. Samlet mente Sundsbøutvalget at denne ordningen i betydelig grad vil øke velgernes, kommunepartiernes og den kommunale interessen for fylkestingsvalget.

Det kan imidlertid innvendes mot denne ordningen at en oppdeling av regionen i valgkretser lett kan skape et avhengighetsforhold mellom kretsene og vedkommende representanter, med den følge at representantene vil føle en plikt til å ta særlig hensyn til egen valgkrets og bare i mindre grad anse seg som representanter for hele regionen. En inndeling i et begrenset antall valgkretser vil heller ikke gi noen sikkerhet for at alle deler av regionen vil bli representert i regiontinget.

Finansiering

Det er utvalgets utgangspunkt at også i denne modellen kan det regionale nivået ha sitt eget selvstendige inntektsgrunnlag basert på skatt og overføringer fra staten. Direkte skattlegging vil være av stor betydning for i hvilken grad det regionale nivået vil ha karakter av å være et selvstendig forvaltningsnivå. Siden helsesektoren i dag utgjør nær 60 prosent av fylkeskommunens utgifter, må imidlertid dagens finansieringssystem justeres. Det vil være nødvendig selv om regionen i denne modellen også tilføres oppgaver, f.eks. innenfor samferdsel. Det ligger utenfor utvalgets mandat å gå nærmere inn på hvordan et endret system kan utformes.

Etter utvalgets syn er de uheldige sidene knyttet til mulige kommunale finansieringsordninger av det regionale nivået så store at det ikke er aktuelt å gå inn på slike ordninger. En grunnleggende innvending er at slike finansieringsmodeller vil bryte med det finansielle ansvarsprinsipp; retten til å bevilge penger til regionale formål blir skilt fra plikten til å skaffe økonomisk dekning.

Det kan på prinsipielt grunnlag også reises spørsmål om det er riktig å kombinere direkte beskatningsrett med en indirekte valgordning. I forbindelse med etableringen av den nye fylkeskommunen i 1976 ble spørsmålene om direkte valg og egen beskatningsrett sett i sammenheng. Det prinsipielle synspunktet var at politikere med beskatningsrett burde stå direkte til ansvar for sine velgere ("no taxation without representation"), jf. omtale i kapittel 8.

Fylkeskommunens beskatningsrett er begrenset til et intervall som i 2000 går fra 5,2 til 6,45 prosent. Denne rammen (skattøren) blir fastlagt sentralt gjennom Stortingets behandling av den årlige proposisjonen for kommuneøkonomien. Formelt sett er fylkeskommunen gitt frihet i fastsettelsen av skattøren innenfor den angitte rammen, reelt sett er imidlertid denne friheten teoretisk så lenge alle fylkeskommuner har lagt seg på maksimumsnivået. Slik fylkeskommunens frie beskatningsrett faktisk fungerer i dag, tar det brodden av det prinsipielle argumentet.

11.7.3 Konsekvenser og egenskaper ved samarbeidsmodellen

Slik utvalget har skissert samarbeidsmodellen, atskiller den seg fra utviklingsmodellen ved at regionene ikke har ansvar for spesialisthelsetjenesten og ved at det vil være aktuelt at representantene til det politisk styrende organ utpekes ved indirekte valg basert på kommunestyrene. I oppsummeringen av konsekvenser og egenskaper for denne modellen, vil det derfor legges vekt på å få frem de konsekvenser og egenskaper som denne modellen er alene om. Når det gjelder fordeler og ulemper ved å overføre spesialisthelsetjenesten til staten, vises det til utvalgets drøfting under tonivå-modellen.

Regional utvikling

En overføring av spesialisthelsetjenesten til staten kan innebære at utviklingsoppgavene kommer sterkere i fokus, både blant innbyggerne, blant politikere og administrativ ledelse i regionen. Det kan legge til rette for større initiativ og gjennomføringskraft i dette arbeidet. På den andre siden kan ansvaret for å organisere, lokalisere og dimensjonere tilbudet innenfor spesialisthelsetjenesten ses som en vesentlig del av en bred utviklingsstrategi. Sykehus er i seg selv store arbeidsplasser av betydning for bosettingsmønsteret

regionalt, men representerer også kompetansemiljøer av betydning for eksisterende næringsvirksomhet og for hvor det kan være attraktivt for ny næringsvirksomhet å etablere seg.

Tjenesteproduksjon

En indirekte valgordning vil knytte det regionale nivået nærmere til kommunene. Det kan tenkes å legge til rette for bedre praktisk samarbeid og arbeidsdeling mellom grunnskole og videregående opplæring og 1. og 2. linjetjenester innenfor barnevern, rusmiddelomsorg og familievern.

Demokratisk arena og organ

Ansvar for spesialisthelsetjenestene og den brede fokuseringen på kriser og uløste problemer i sektoren, er en vesentlig årsak til de legitimitetsproblemer dagens fylkeskommuner har. Fjernes dette ansvaret fra det regionale nivået, samtidig som ansvaret for regionens utvikling tydeliggjøres, kan det bidra til økt interesse for politikken på regionalt nivå.

På den andre siden kan en overføring av spesialisthelsetjenesten til staten bidra til å gjøre det regionale folkevalgte nivå til en mindre betydningsfull enhet. Det kan føre til at dette nivået i enda sterkere grad blir usynlig for innbyggerne, med ytterligere svekket legitimitet som følge.

Overføring av spesialisthelsetjenesten til staten vil innebære redusert lokalpolitisk innflytelse på et viktig samfunnsområde. Den regionale folkevalgte avveining av helseoppgavene opp mot andre regionale oppgaver ut fra de behov og ønsker befolkningen har, vil forsvinne. Det samme vil gjelde det direkte politiske ansvaret for avveining mellom nærhet og ønsker om god tilgang og høy kvalitet, ved lokalisering av institusjoner og ulike funksjoner. Regionalt folkevalgte vil heller ikke ha direkte påvirkningsmulighet på hvilke behandlingstilbud som bør styrkes i egen region.

Egenskaper ved en indirekte valgordning er drøftet foran i kapitlet. Dersom en modellen skulle kombineres med en indirekte valgordning vil utvalget særlig peke på følgende konsekvenser og egenskaper:

- En indirekte valgordning vil gi kommunene en styrket posisjon i styrings-systemet ved at regiontinget blir et representativt organ for alle regionens kommuner. Det kan bidra til å styrke regionnivåets legitimitet i saker av felles interesse.
- Dersom representantene til regionene velges blant fremtredende og kjente kommunepolitikere, kan en indirekte valgordning bidra til å synliggjøre det regionale nivået blant innbyggerne.
- Politiske spørsmål på regionalt nivå, vil bli synliggjort i kommunepolitikken. Den løpende oppfølgingen av regionpolitikkerne vil kunne bli skjerpet ved at de vil stå politisk til ansvar overfor aktive kommunepolitikere.
- Det vil bli bare ett lokalvalg.
- Den demokratiske forankringen vil bli svakere i den forstand at de folkevalgte ikke vil stå direkte ansvarlig overfor velgerne i valg.
- Det kan være vanskelig å sikre god representativitet i regiontinget med hensyn til kjønn, alder og partitilknytning.
- Arbeidsbelastningen kan bli så stor at det utelukker representanter som

- ikke er heldagspolitikere.
- Det kan bli vanskeligere å finne løsninger basert på et helhetlig regionperspektiv fordi den enkelte representant vil være mer opptatt av å fremme sin egen kommunes interesser.

Konsekvenser for kommunene

Hvis modellen kombineres med en indirekte valgordning vil det regionale nivået i større grad fremstå som et samarbeidsorgan for kommunene i regionen. Kommunene vil bringes inn og få innflytelse på politikken på regionalt nivå i en helt annen grad enn i dag. En indirekte valgordning vil markere at kommunene utgjør den grunnleggende og viktigste enheten i vår lokalforvaltning.

Når kommunene selv er representert i regionens styrende organ, kan det antas at de lettere vil kunne akseptere at regionnivået fatter beslutninger som er bindende for kommunene. Dette vil i tilfelle kunne gi det regionale utviklingsarbeidet større styrke.

Det er mulig at en indirekte valgordning, vil kunne bidra til at oppgaver som i dag er interkommunalt organisert, "løftes inn" i og reorganiseres under det regionale nivået. Mest aktuelt vil det være for oppgaver som knytter an mot det regionale nivåets ansvar for utviklingsoppgaver, jf. dagens ordninger med regionråd som er omtalt i kapittel 4.

Konsekvenser for staten

En overføring av ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten, vil bety en klar maktforskyvning til statlig nivå. Når det gjelder konsekvenser av en slik ansvarsoverføring, vises det til diskusjonen under tonivå-modellen. Når det gjelder konsekvenser for den øvrige regionale statsforvaltning, vises det til drøftingen under utviklingsmodellen.

Tabell 11.2: Oppsummering av oppgavefordelingen i de tre modellen med folkevalgt regionalt nivå

	Landsdelsmodellen	Utviklingsmodelle	Samarbeidsmodellen
<i>Størrelse</i>	5-7 enheter	10-15 enheter	10-15 enheter
<i>Valgordning</i>	Direkte	Direkte	Indirekte
<i>Oppgaver</i>			
Spesialisthelsetjenester	Landsdelen overtar ansvaret eierskap og finansiering.	Regionen får minimum finansieringsansvaret (bestilleransvaret).	Staten overtar ansvaret for eierskap og finansiering.
Familievern, rusmiddel- omsorg, barnevern	Kommunen	Regionen	Regionen
Videregående opplæring	Landsdelen	Regionen	Regionen
Arbeidsmarkedsetaten	Landsdelen	Staten	Staten
Høgre utdanning og forskning	Landsdelen	Staten	Staten
Samferdsel	Landsdelen får ansvar for fylkes- og riksveger, unntatt stamveger. Vegkontorene overføres til landsdelen. Landsdelen får ansvar for lokal og regional transport.	Regionen får ansvar for fylkes- og riksveger, unntatt stamveger. Vegkontorene overføres til regionen. Regionen får ansvar for lokal og regional transport.	Regionen får ansvar for fylkes- og riksveger, unntatt stamveger. Vegkontorene overføres til regionen. Regionen får ansvar for lokal og regional transport.
Planlegging og areal	Landsdelen	Regionen	Regionen
Næringsutvikling	Landsdelen får ansvaret for bedriftsrettede og tilretteleggende virkemidler av regional karakter. SNDs distriktskontorer avvikles.	Ansvaret for tilretteleggende virkemidler samles hos regionen. SND beholder ansvaret for bedriftsrettede virkemidler.	Ansvaret for tilretteleggende virkemidler samles hos regionen. SND beholder ansvaret for bedriftsrettede virkemidler.
Miljø, herunder kulturminner	Landsdelen	Staten	Staten
Kultur	Landsdelen får ansvaret for dagens fylkeskommunale oppgaver, landsdels-/regioninstitusjoner, knutepunktsinstitusjoner og riksinstusjonenes formidlingsansvar.	Regionene får ansvar for dagens fylkeskommunale oppgaver og riksinstusjonenes formidlingsansvar.	Regionene får ansvar for dagens fylkeskommunale oppgaver og riksinstusjonenes formidlingsansvar.

11.8 Tonivå-modellen

11.8.1 Innledning

Tonivå-modellen innebærer at fylkeskommunen legges ned som eget forvaltningsnivå. En slik reform vil bryte med forvaltningsorganiseringen landet har hatt siden innføring av formannskapslovene i 1837 da amtsformannskapet ble opprettet.

Utvalgets utgangspunkt er at oppgaver som i dag er et offentlig ansvar, skal forbli det også i en tonivå-modell. Dette forhindrer ikke at tjenesteproduksjon som i dag skjer i offentlig regi, kan fristilles. Men uavhengig av fristillingsform og fristillingsgrad, forutsetter utvalget et offentlig bestilleransvar som skal sørge for at innbyggerne får de tjenestene det offentlige har lovet. Utvalget har drøftet problemstillinger knyttet til fristilling av offentlige oppgaver og oppgavefordeling nærmere i kapittel 4.

I tonivå-modellen må offentlige oppgaver som krever regionale eller kommuneoverskridende løsninger, overtas enten av staten eller kommunene. Modellen innebærer imidlertid ikke at interkommunale eller statlige organer med regional organisering fjernes. Behovet for regional forankring av oppgaver består i en eller annen form selv om fylkeskommunen nedlegges. Når det gjelder dagens fylker kan disse i prinsippet videreføres, selv om mye taler for at man også justerer dagens inndeling av statlig regionalforvaltning som en del av en tonivå-reform.

I drøftingen av alternative måter å organisere et eget regionalt forvaltningsnivå på, har utvalget konkretisert tre hovedmodeller. Det mulighetsområde for ulike organisasjonsløsninger som tonivå-modellen gir, kunne aktualisert drøfting av flere modellskisser også for tonivå-modellen. Utvalget har imidlertid funnet dette vanskelig av flere grunner. For det første har utvalget hatt begrenset tid til disposisjon. For det andre har konkrete forslag til samlede alternative løsningsforslag for en tonivå-modell vært lite fremme i samfunnsdebatten. For det tredje vil det for mange av oppgavenes del finnes lite erfaringsmateriale å bygge på, slik at mange spørsmål må tas stilling til på et usikkert grunnlag.

Utvalget har derfor valgt å knytte drøftingen av fordeler og ulemper ved oppgaveoverføring til henholdsvis staten og kommunene til den enkelte oppgave. På bakgrunn av drøftingen skisserer utvalget én modell med gitt ansvarsfordeling for dagens fylkeskommunale oppgaver. Avslutningsvis drøftes modellens konsekvenser og egenskaper, og man oppsummerer i forhold til hovedbegrunnelsene for modellen.

11.8.2 Hvorfor en tonivå-modell?

I debatten om fylkeskommunen er det særlig fire argumenter som er trukket frem som begrunnelse for å legge ned fylkeskommunen.

For det første kan det argumenteres for nedlegging ut fra hensynet til forenkling og effektivisering. Har et land med bare 4,5 millioner innbyggere behov for tre forvaltningsnivåer? Er fylkeskommunen et overflødig og fordyrende forvaltningsnivå, og kan en nedlegging føre til mindre byråkrati og en enklere og mer oversiktlig forvaltning? Leder fylkeskommunen til ineffektiv drift, dobbeltarbeid og et utilfredsstillende tilbud av velferdsgoder til inn-

byggerne? Kritikken rettes særlig mot fylkeskommunen som ansvarlig for spesialisthelsetjenesten. Et viktig moment i denne debatten er knyttet til ansvarsforholdene og behov for forenkling. Bidrar dagens oppgavefordeling til klarhet om hvem som har ansvaret for problemer og manglende måloppnåelse i helsesektoren? Er det staten ved Stortinget og regjeringen eller fylkeskommunene som har ansvaret?

For det andre kan det argumenteres for tonivå-modellen ut fra likhetshensyn. Kan en nedlegging av fylkeskommunen føre til et mer likeverdig tjenestetilbud? Hensynet til likhet gjør seg i denne sammenheng særlig gjeldende innenfor spesialisthelsetjenesten, og målet om å gi et likeverdig helsetilbud over hele landet. Det kan argumenteres for at staten bør overta ansvaret for sykehusene for å løse dagens problemer i forhold til regionale ulikheter i behandlingskvalitet og ventetider og for å sikre gjennomslag for nasjonale helsepolitiske mål. Statliggjøring kan også bety at det blir enklere å legge til rette for fritt sykehusvalg. En nedlegging av fylkeskommunen kan være en naturlig konsekvens av en statlig overtakelse av sykehusene.

For det tredje reises spørsmål om ikke en nedlegging av fylkeskommunen kan representere en gevinst for demokratiet. Lokaldemokratiet synes å stå under press, og det er behov for å sikre lokaldemokratiet i kommunene, som er det organ befolkningen føler sterkest identitet og tilhørighet til. Nedlegging åpner for at flere oppgaver kan desentraliseres til kommunene og dermed styrke kommunene. Samtidig kan interkommunalt samarbeid gi innbyggerne større nærhet og innflytelse på den regionale oppgaveløsningen sett i forhold til fylkeskommunale løsninger. Interkommunalt samarbeid i kombinasjon med statlig ansvar for visse oppgaver kan i praksis gi større demokratisk innflytelse enn gjennom dagens fylkeskommune.

Debatten om nedlegging av fylkeskommunen er også knyttet til et ønske om å avgrense politisk styring og å gi mer makt til individet gjennom bl.a. større innslag av markedsløsninger i offentlig sektor gjennom fritt brukervalg, fristilling og statlig stykkprisfinansiering av tjenesteoppgaver. Gjennom markedsløsninger skal det stimuleres til valgfrihet og brukerdemokrati i tilknytning til tjenestene. Individet skal tilføres mer makt på bekostning av politikerne og det offentlige. I et slikt perspektiv reduseres behovet for fylkeskommunen som politisk prioriterende og tjenesteproduserende organ.

11.8.3 Fristilling og finansiering

Å legge ned fylkeskommunen forutsetter i utgangspunktet ikke verken fristilling av offentlig tjenesteproduksjon eller nye prinsipper for å finansiere oppgaveløsningen på. Likevel blir nedleggelse av fylkeskommunen ofte drøftet i sammenheng med fritt brukervalg, fristilling av fylkeskommunale tjenesteproduksjon og nye finansieringsformer, hvor pengene følger brukeren etter prinsippet om stykkprisfinansiering. Det argumenteres bl.a. med at fristilling og/eller statlig stykkprisfinansiering av vesentlige fylkeskommunale oppgaver som spesialisthelsetjenesten og videregående opplæring, gjør det mindre aktuelt å opprettholde fylkeskommunen. De ulike formene for fristilling og stykkprisfinansiering av offentlige oppgaver er nærmere drøftet i kapittel 4.

I hvilken grad kan forutsetninger om økt bruk av fristilling og/eller nye finansieringsformer ha betydning for oppgavefordelingen i tonivå-modellen? Har fristilling og/eller nye finansieringsformer betydning for statens eller

kommunenenes mulighet for å ivareta ansvaret for tilbudet av offentlige tjenester?

Som drøftet i kapittel 4 kan fristilling gjennom nye tilknytningsformer og gjennom anbudskonkurranser på noen områder moderere ulike rammebetingelsers betydning for oppgavefordelingen. Produksjonen av offentlige tjenester skjer i organisasjoner som kan organisere sin virksomhet mer uavhengig av de verdier, hensyn og rammebetingelser som gjelder for bestillerorganene. Videre kan ulike markedsmodeller effektivisere produksjonen av tjenester og dermed offentlig ressursbruk, noe som igjen vil bedre bestillerorganenes forutsetninger for å ivareta ansvaret for å fremskaffe tjenester.

Samtidig understrekes at fristilling særlig gjennom konkurranseutsetting krever politisk, administrativ og ressursmessig kapasitet. Det krever bestillerkompetanse og ny kunnskap om kontraktstyring. Mulighetene for reell konkurranse mellom anbydere vil også være svært ulik i forskjellige deler av landet. For oppgaver kommunene har ansvaret for, vil større kommuner i sentrale strøk ha det beste utgangspunktet for omfattende konkurranseutsetting av tjenesteproduksjonen.

Det er særlig fristilling og fritt brukervalg i forhold til sykehus og videregående opplæring som har vært sentrale i debatten om nedleggelse av fylkeskommunen. Produksjonen av spesialisthelsetjenester kan fristilles enten gjennom nye offentlige tilknytningsformer eller gjennom konkurranseutsetting der private aktører overtar produksjonen, mens bestilleransvaret fortsatt ligger hos staten. Etter utvalgets vurdering er imidlertid ikke fristilling av sykehusene et premiss for statliggjøring av sykehusene. I et oppgavefordelingsperspektiv har staten uansett valg av fristillingsform styrke til å overta ansvaret for spesialisthelsetjenesten.

Når det gjelder bestilleransvaret for videregående opplæring blir dette oftast foreslått tillagt kommunene i tonivå-modellen. En oppgaveoverføring vil sette nye krav til enkeltkommunenenes økonomiske, faglige og administrative ressurser, uavhengig av produksjonsmodell. Ved en fristilling av opplæringsfunksjonene gjennom konkurranseutsetting vil oppgaveoverføringen i tillegg sette krav til den enkelte kommunes robusthet og bestillerkompetanse. De fleste kommuner vil alene være for små til å ivareta ansvaret for videregående opplæring, og vil måtte samarbeide interkommunalt om bestilleransvaret. Fordeler og ulemper ved interkommunalt samarbeid er nærmere drøftet i kapittel 4.

Når det gjelder produksjonen av transporttjenester og praktisk arbeid med fylkesvegene foregår dette i stor grad av fristilte offentlige og/eller private aktører. Staten kan overta bestilleransvaret for disse oppgavene. Ved en kommunalisering av transportoppgavene vil de fleste kommuner, tilsvarende som for videregående opplæring, måtte samarbeide interkommunalt om veg- og kollektivtilbudet.

Det er god grunn til å tro at det er staten og større sentrale kommuner som vil ha de beste forutsetningene for å ivareta bestilleransvaret ved omfattende fristilling av fylkeskommunale tjenesteoppgaver. Isolert sett kan dermed et ønske om å legge til rette for fristilling, være et argument for statliggjøring av fylkeskommunale oppgaver.

Utvalget vil imidlertid ikke legge til grunn at spørsmålet om fristilling gjennom nye tilknytningsformer og/eller konkurranseutsetting kan tillegges avgjørende vekt ved vurdering av bestilleransvaret/oppgavefordelingen innenfor offentlig sektor. I kapittel 5 redegjør utvalget for syv retningslinjer for fordeling av ansvar og oppgaver mellom forvaltningsnivåene, som alle ivaretar viktige verdier og hensyn som bør ligge til grunn for samfunnsorganiseringen. Spørsmålet om fristilling kan etter utvalgets vurdering først og fremst knyttes til retningslinje 1 som skal ivareta hensynet til effektivitet og best mulig offentlig ressursutnyttelse i oppgavefordelingen. Imidlertid er effektivitetshensynet bare ett av flere vesentlige hensyn som alle må veie tungt ved vurdering av oppgavefordelingen.

For øvrig vil utvalget understreke at valg av tilknytningsform i prinsippet ikke skal påvirke det offentliges politiske, økonomiske og juridiske ansvar for at tjenester tilbys, jf. kapittel 4. Muligheten til å velge fristilling av tjenesteproduksjonen må ses som et gode for den instans som har ansvaret for tjenesten, men spørsmålet om fristilling skal tas i bruk, bør være en del av handlingsrommet for ansvarlig myndighet.

Når det gjelder opplegg med fritt kundevalg kombinert med statlig stykkprisfinansiering, kan disse ha betydning for oppgavefordelingen. I slike opplegg ligger bestilleransvaret både hos innbyggerne som etterspør tjenestene og hos Stortinget som legger overordnede rammebetingelser for tjenestetilbudet. I en rendyrket form med 100 prosent statlig stykkprisfinansiering og omfattende rettighetsfesting, faller behovet for lokale og regionale organ som lokalpolitisk prioriterende instanser på området, langt på vei bort. 100 prosent statlig stykkprisfinansiering kombinert med fritt forbrukervalg innebærer således at Stortinget og regjeringen overtar bestilleransvaret, mens fristilte offentlige institusjoner eller private aktører overtar ansvaret for tjenesteproduksjonen.

Det kan også stilles spørsmål ved i hvilken grad det er behov for lokalt ansvar for oppgaver i opplegg med en lavere andel statlig stykkprisfinansiering. En vesentlig begrunnelse for å legge oppgaver til kommunene og fylkeskommunene er prioriteringseffektivitet og lokal avveining og tilpasning av tjenestetilbudet. Dette forutsetter lokalt handlingsrom. Dersom oppgaver for en stor del finansieres gjennom stykkprisfinansiering, kan mye av begrunnelsen for å legge oppgaver til lokalt politisk prioriterende og tilretteleggende organer bortfalle. Kombinert med omfattende rettighetsfesting forsterkes dette argumentet. Etter utvalgets vurdering vil derfor finansieringsformer basert på stor grad av stykkprisfinansiering kombinert med omfattende rettighetsfesting gi argumenter for å statliggjøre fylkeskommunale tjenesteoppgaver som spesialisthelsetjenesten.

11.8.4 Drøfting av oppgaveplasseringen

Nedlegging av fylkeskommunen innebærer en grunnleggende endring i oppgavefordelingen. Ansvaret for de fylkeskommunale oppgavene må fordeles mellom kommunene og staten. Nedenfor drøftes mulige fordeler og ulemper knyttet til henholdsvis statlig og kommunal overtakelse av oppgavene. Drøftingen er i tråd med vurderingene i avsnitt over, gjort uavhengig av fristilling i offentlig sektor.

Spesialisthelsetjenesten

Innenfor tonivå-modellen kan tre alternativer for eierskap og finansiering være aktuelle: 1) Statlig eierskap og finansiering, 2) Kommunalt eier- og finansieringsansvar, og 3) Statlig eierskap, men kommunalt ansvar for å finansiere tjenestene.

Statlig ansvar

Staten overtar eierskapet og finansieringsansvaret for dagens fylkeskommunale helseinstitusjoner (sykehus, spesialsykehjem, psykiatriske klinikker og institusjoner og rehabiliteringsinstitusjoner m.m.).

Mulige fordeler med statlig ansvar kan være:

- Større frihet til å organisere spesialisthelsetjenesten geografisk etter sektorens egne behov. Det kan bli lettere å styre investeringer, funksjonsfordeling mellom sykehusene og foreta endringer i sykehusstrukturen. Staten trenger i mindre grad å ta hensyn til andre lokalpolitiske prioriteringer enn de som er knyttet til driften av spesialisthelsetjenesten. Staten vil også ha hånd om alle virkemidler som trengs for å gjennomføre en nasjonal helsepolitikk. Dermed kan betingelsene for å løse problemer i helsevesenet som har sammenheng med en ineffektiv struktur og mangel på samordning, bedres. Det som taler mot at dette skjer, er at Stortinget ønsker å opprettholde akuttberedskap også ved spesialiserte avdelinger.
- Modellen muliggjør overordnet politisk styring kombinert med stor institusjonell frihet for sykehusforvaltningen. Stortinget og regjeringen fastlegger de overordnede retningslinjer og mål, mens den statlige sykehusforvaltningen eller statlig(e) sykehusselskap(er) vil ha stor frihet i den daglige drift.
- Klarere ansvarsforhold ved at samme nivå som har ansvar for å fastsette helsepolitiske mål og økonomiske rammer får ansvar for at tjenestene blir fremskaffet.
- Selv om det må bygges opp en statlig helseadministrasjon, vil muligheten for å redusere antall administrative enheter kunne redusere administrasjonsutgiftene.
- Lik tilgjengelighet til spesialisthelsetjenester. Gjestepasientordningen faller bort og pasientene vil i prinsippet få lik tilgjengelighet til spesialisthelsetjenester uavhengig av kommune- og fylkesgrenser.
- Modellen gir universitets- og sykehusfunksjonen samme eier og finansieringskilde. Det kan bli lettere å ivareta sykehusenes forsknings- og undervisningsoppgaver.
- Modellen vil trolig gjøre det lettere enn i dag å gjennomføre kostnadssammenligninger/målestøkk-konkurransen mellom sykehusene. Et enhetlig eierskap vil også gjøre det mulig å knytte ulike typer belønninger til sammenligningene. Dette kan gi muligheter for å høyne kostnadseffektiviteten. Antagelsen om lavere kostnadskontroll vil imidlertid trekke i motsatt retning. Lav kostnadskontroll kan lede til lav kostnadseffektivitet.

Mulige ulemper med statlig overtakelse kan være:

- Tap av lokalpolitisk innflytelse og styring. Lokaldemokratiet mister en viktig oppgave som dermed ikke blir prioritert og sett i sammenheng med

andre regionale oppgaver. Statlig organisering kan på denne måten gjøre det vanskeligere å tilpasse helsetjenestene til befolkningens behov.

- Det positive lokaldemokratiske elementet ved at politisk valgte organer regionalt har innflytelse på lokalisering av sykehus bortfaller. Også den lokale politiske innflytelse innad i helseregionene på sykehusenes ulike funksjoner bortfaller.
- Lokal motstand mot strukturendringer. Lokale politikere kan ha mindre lojalitet til den statlige sykehusforvaltningen enn til dagens sykehusvesen, hvor de i større grad selv er ansvarlig for beslutninger. Det kan bli lett å mobilisere lokal motstand mot upopulære statlige vedtak. Statlig overtakelse betyr ikke at det blir mindre konfliktfylt eller lettere å gjøre noe med strukturproblemene innenfor dagens helsevesen.
- Fare for dårligere kontroll med offentlig utgiftsvekst enn i dag, jf. drøfting i kapittel 8. For det første medfører dagens modell at det ikke blir en direkte kobling mellom bevilgningsvedtak i Stortinget og hvilke ressurser som faktisk skal stilles til disposisjon for sykehusene. For det andre kan det hevdes at det fylkeskommunale finansieringssystemet sett som et hele bidrar positivt til kostnadskontroll, fordi fylkeskommunene har svært små muligheter til selv aktivt å øke sine inntekter for å dekke budsjettoverskridelser i løpet av året. En modell der sykehusene eies av statlige selskaper kan antakelig gi bedre muligheter for kostnadskontroll enn en modell der sykehusene blir styrt gjennom et statlig forvaltningsorgan, fordi den styringsmessige distanse til bevilgede myndigheter øker.
- I Oslo må sykehusene overføres til staten. Oslo mister dermed samordningseffektene mellom sykehusene og primærhelsetjenesten. Også i de øvrige delene av landet kan det bli vanskeligere å sikre en god samordning mellom 1. og 2. linjetjenesten som følge av lengre avstand mellom kommunene og det statlige sykehusvesen, enn tilsvarende mellom kommunene og fylkeskommunen.
- Erfaringer fra statlig eide sykehus tilsier ikke at staten vil være en bedre eier enn fylkeskommunene. I denne sammenheng har det bl.a. vært vist til at sammenlikninger av kostnadseffektivitet mellom statlige og fylkeskommunale sykehus, ikke viser at statlige sykehus er mer effektive.

Kommunalt eierskap gjennom interkommunalt selskap og kommunalt finansieringsansvar

Gitt dagens kommuneinndeling forutsettes sykehusene organisert i form av lovpålagte interkommunale selskap. Kommunene har finansieringsansvaret for sykehusene.

Mulige fordeler med modellen:

- Ved statlig rammefinansiering av kommunene og kommunal rammefinansiering av sykehusene vil en ha en løsning som på finansieringssiden har likhetstrekk med dagens. Det er antatt at dette gir god kostnadskontroll, jf. kapittel 8.
- Primærhelsetjenesten og sykehusene blir i prinsippet på samme forvaltningsnivå. Det kan bidra til å redusere problemene knyttet til innleggelses- og utskrivninger. Gråsoneproblemer mellom 1. og 2. linjetjenesten innen helsesektoren kan reduseres.

- Modellen sikrer at et lokalpolitisk organ må avveie ressursbruken til spesialisthelsetjenesten opp mot andre viktige samfunnsoppgaver.

Mulige ulemper ved modellen:

- Det er i første rekke i forhold til risikospredning denne modellen vil ha sin svakhet. Norge har gjennomgående for små kommuner til å håndtere risikoen ved variasjoner i pasienttilgang til sykehusene. En kan tenke seg ordninger for risikodeling og sykehusselskapet kan fungere som en slik institusjon. Det vil imidlertid være slik at til mer av risikoen ved variasjoner i pasientbehandlingen som flyttes over i selskapet, til svakere insentiver får kommunene til å vurdere alternativer til sykehusbehandling. Løsningen vil da nærme seg dagens situasjon.
- Mulighetene for integrasjon og arbeidsdeling mellom sykehus vil variere med størrelsen på sykehusselskapene. Antar en at kommunene som hovedregel er medeier i ett sykehusselskap (unntakene vil være bykommuner som i dag har flere sykehus innen sine grenser), vil koordineringsproblemene øke og mulighetene for integrasjon og arbeidsdeling bli redusert. Antar en at sykehusselskapet omfatter flere sykehus, vil problemene og mulighetene være som under dagens ordning. Behovet for helseregioner vil bestå. Antakelig vil staten måtte ta et større ansvar for beslutninger om lokalisering og funksjonsfordeling.
- Det er grunn til å tro at kostnadseffektiviteten kan svekkes sammenlignet med dagens situasjon.
- Det kan reises prinsipielle motforestillinger mot å fastsette en oppgavefordeling innenfor spesialisthelsetjenesten som forutsetter et omfattende interkommunalt samarbeid, jf. kapittel 4.

Statlig eierskap og kommunalt finansieringsansvar

Med et kommunalt finansieringsansvar vil kommunene få tilført en rammebevilgning (eventuelt kombinert med refusjoner). Kommunene forhandler kontrakter med helseprodusenter innenfor primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten.

Mulige fordeler med modellen:

- Modellen vil gi staten de samme muligheter for kostnadskontroll som i dag, jf. drøftingen ovenfor.
- Gjennom det statlige eierskapet vil en kunne oppnå stordriftsfordeler som følge av økt spesialisering. Elementer av konkurranse mellom sykehusene, f.eks. som følge av at kommunene forhandler med flere sykehusselskaper, vil kunne gi ytterligere effektivisering. Det er imidlertid et spørsmål hvor stor forhandlingsstyrke kommunene vil ha overfor staten. Det vil også være en avveining mellom de gevinster som en henter ut gjennom spesialisering og de en henter ut ved konkurranse.
- I prinsippet vil mulighetene for å løse problemer knyttet til funksjonsfordeling og integrering av behandlingsskjedene mellom sykehusene bedres i og med at disse spørsmålene i større grad overlates til staten.
- Modellen burde legge til rette for et bedre samarbeid mellom primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten i og med at kommunene

får finansieringsansvaret for begge.

- Modellen sikrer at et lokalpolitisk organ må avveie ressursbruken til spesialisthelsetjenesten opp mot andre viktige samfunnsoppgaver.

Mulige ulemper ved kommunalt bestilleransvar:

- Hovedproblemet med et kommunalt bestilleransvar er at de fleste kommunene er for små til å bære kostnadsrisikoen, jf. drøftingen ovenfor.
- Ivaretagelse av bestilleransvar krever bestillerkompetanse og ny kunnskap om kontraktsstyring. De mindre kommunene vil kunne ha problemer med å tilegne seg denne kompetansen.

Oppsummering

Etter en samlet vurdering ser utvalget det som mest hensiktsmessig å overføre ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten i tonivå-modellen. Selv om det isolert sett er mye som taler for at spesialisthelsetjenesten bør være underlagt direkte folkevalgt styring, jf. retningslinje 2 for oppgavefordeling, mener utvalget at kommunene gjennomgående er for små til å håndtere risikoen ved variasjon i pasienttilgangen til sykehusene.

2. linje sosialtjenester

Plasseringen av ansvaret for 2. linjetjenester innenfor sosialområdet må ses i sammenheng med behovet for samordning med spesialisthelsetjenesten og kommunenes 1. linjetjeneste innenfor helse- og sosialsektoren.

Kommunalisering av dagens fylkeskommunale oppgaver innenfor barnevern, rusmiddelomsorg og familievern kan redusere samordnings- og gråsoneproblemer mellom 1. og 2. linjetjenesten innenfor sosialområdet. Imidlertid viser erfaringer fra Oslo kommune at vertikal integrasjon av sosialtjenestene i seg selv ikke kan betraktes som noen garanti for optimal samordning (NOU 1997:12 *Grenser til besvær*). Kommunalt ansvar vil kreve et omfattende interkommunalt samarbeid fordi svært mange kommuner med dagens kommuneinndeling vil være for små til å kunne håndtere disse oppgavene på en hensiktsmessig måte. Institusjonenes antall og oppgavenes karakter kan tilsi et lovregulert interkommunalt samarbeid.

En statlig løsning for disse tjenestene kan sikre et likeverdig tjenestetilbud og en slipper mulige uheldige sider knyttet til et interkommunalt samarbeid. Ulempen med en statliggjøring kan være at avstanden mellom 1. og 2. linjetjenesten innenfor sosialområdet blir lenger og samordningsproblemene større. Ved en eventuell statlig overtakelse av oppgavene innen for sosialsektoren, vil det måtte vurderes å opprette en egen driftsorganisasjon for å holde driftsoppgavene adskilt fra kontroll- og forvaltningsoppgavene hos fylkesmannen.

Oppsummering

Ut fra en samlet vurdering antar utvalget at det er mest hensiktsmessig at ansvaret for 2. linjetjenestene innenfor sosialsektoren overføres til kommunene. Vurderingen er særlig knyttet til retningslinje 5 for oppgavefordeling, hvor det heter at oppgaver som krever stor grad av koordinering og har store kontaktflater, bør legges til samme organ.

Videregående opplæring

Statlig ansvar

Dersom staten skal ha ansvaret for videregående opplæring kan ansvaret overføres til statens utdanningskontorer. Alternativt kan man bevare statens utdanningskontorer som en kontroll- og tilsynsinstans og opprette egne statlige driftsorganisasjoner for videregående opplæring. I den siste løsningen unngås en sammenblanding av kontroll- og tilsynsfunksjoner og driftsansvar. Ulempen vil imidlertid kunne være økt samlet ressursbruk sammenlignet med en løsning hvor hele ansvaret for videregående opplæring ivaretas av statens utdanningskontorer.

En mulig fordel ved en statlig løsning kan være at et statlig ansvar kan bidra til nasjonal likhet og gi forutsetninger for helhetlig samordning og planlegging av opplæringstilbudet. En statlig løsning kan også sikre større individuell valgfrihet dersom elevene får fritt brukervalg på tvers av eksisterende fylkesgrenser. Videre bør en statlig løsning kunne sikre en god kobling mellom videregående opplæring og høgre utdanning. Løsningen bør også legge til rette for god koordinering mellom videregående opplæring og arbeidsmarkedsopplæring, siden staten vil ha ansvaret for begge opplæringstilbudene.

Et statlig ansvar for videregående opplæring vil svekke den lokale folkevalgte innflytelsen over det rettighetsbaserte opplæringstilbudet her i landet. Det kan gjøre det vanskeligere å sikre en ønsket regional og lokal tilpasning av opplæringstilbudet ut fra samfunns- og arbeidslivets behov i den enkelte region. Hvor stort dette problemet vil være vil imidlertid også avhenge av den øvrige oppgavefordelingen mellom kommunene og staten. Dersom staten får ansvar for regional planlegging og næringsutvikling bør det være mulig for staten å legge til rette for å se videregående opplæring i et regionalt perspektiv.

Fra 1. august 1999 har man hatt et felles lovverk for grunnskolen og videregående opplæring. Intensjonen bak loven er bl.a. at grunnskoleopplæring og videregående opplæring skal fremstå som et sammenhengende opplæringsløp. Det er en fare for at et statlig ansvar for videregående opplæring kan svekke koordineringen og samordningen mellom de to utdanningsnivåene, og slik sett bryte med tenkningen i den nye opplæringsloven.

En annen konsekvens kan være at staten ut fra hensynet til kostnadseffektivitet kan velge en mer sentralisert skolestruktur enn det man har i dagens fylkeskommuner, noe som kan ha uheldige konsekvenser for det enkelte distrikt som mister sitt opplæringstilbud og for den enkelte elev.

Kommunalt ansvar

Kommunalt ansvar for videregående opplæring kan ses som en styrking av lokaldemokratiet ved at kommunene får et samlet ansvar for hele det rettighetsbaserte opplæringstilbudet her i landet, dvs. grunnskolen og videregående opplæring. Ansvaret for opplæringen vil ved en kommunal ivaretagelse være lagt nærmest mulig det enkelte lokalsamfunn og den enkelte bruker.

En slik samling av opplæringsansvaret hos ett forvaltningsnivå vil i utgangspunktet være i tråd med intensjonene i opplæringsloven om å se grunnskoleopplæring og videregående opplæring som et sammenhengende opplæringsløp.

Med utgangspunkt i dagens kommuneinndeling vil det imidlertid være et fåtall kommuner som på egen hånd vil kunne ta ansvar for den videregående opplæringen. Det store flertallet av kommuner vil være avhengig av interkommunale ordninger, og det kan ikke ses bort fra at samarbeidet vil måtte være lovpålagt for å sikre tilstrekkelig omfang og stabilitet i samarbeidet.

Overføringen av ansvaret til kommunene kan bety at oppgaveløsningen vil skje innenfor betydelig mindre enheter enn dagens fylkeskommuner, hvilket kan svekke kostnadseffektiviteten. De mindre fagmiljøene kan også gjøre det tyngre å videreutvikle kvaliteten på opplæringen. De mindre enhetene vil videre kunne ha problemer med å tilby et fullverdig opplæringstilbud. Det kan derfor bli behov for et langt mer omfattende gjesteelevsystem enn det man har i dag. For den enkelte elev kan begrensningene i tilbudet i egen kommune eller i det interkommunale samarbeidet hvor egen kommune deltar, oppfattes som en svekkelse av valgmulighetene.

Kommunene vil stå overfor betydelige utfordringer for å møte behovene i kompetansereformen. På den ene siden kan et kommunalt ansvar være gunstig fordi det sikrer nærhet til den enkelte voksne som ønsker opplæring. På den andre siden er det et spørsmål om den enkelte kommune eller det enkelte interkommunale samarbeid vil være i stand til å videreutvikle sitt tilbud i tråd med regionens behov og i samarbeid med andre aktører, f.eks. høgre utdanningsinstitusjoner og bedrifter.

Oppsummering

Ut fra en samlet vurdering av videregående opplæring i forhold til retningslinjene for oppgavefordelingen, ser utvalget det som mest naturlig at ansvaret for videregående opplæring overføres kommunene i tonivå-modellen, selv om dette vil innebære et omfattende interkommunalt samarbeid. Plasseringen vil være i tråd med retningslinje 2 for oppgavefordeling om at oppgaver bør legges til folkevalgte organer dersom de krever lokal politisk vurdering og skjønn og retningslinje 1 om at oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.

Samferdsel

Statlig ansvar

Statens vegvesen ved vegkontorene kan overta ansvaret for fylkesvegene. De har i dag allerede det utøvende ansvar for disse. Også ansvaret for kollektivtrafikken kan overtas av vegkontorene, som da vil kunne utvikles til regionale trafikketater. En samling av transportoppgavene i regionale trafikketater vil gi mulighet til å møte samordningsbehovet innad i samferdselssektoren, jf. omtalen av dette i kapittel 9. En statlig modell vil også kunne ivareta hensynet til nasjonal styring, koordinering og helhetlig planlegging samt et relativt enhetlig og standardisert veg- og kollektivtransporttilbud. En slik løsning vil også kunne legge til rette for å utnytte eventuelle stordriftsfordeler. En statlig løsning med et regionalt trafikkontor for hovedstadsområdet kan bidra til å løse de store transportutfordringene i Oslo-området. Imidlertid vil en slik

trafikketatmodell neppe svare på de særskilte transportutfordringene i enkelte større bykommuner og byområder hvor transportutfordringene er lokale. Når det gjelder ansvaret for spesialtransporten for funksjonshemmede, kan også dette overføres til de statlige trafikketatene. En alternativ løsning kan være å overføre ansvaret til trygdeetaten.

Kommunalt ansvar

Ansvaret for fylkesvegnettet og kollektivtrafikken kan overføres til kommunene og organiseres i interkommunale trafikketater der dette er hensiktsmessig. En kommunal løsning vil kunne gi et organisatorisk svar på utfordringene i områder der problemene knyttet til miljø og fremkommelighet er lokale og samsvarer med bykommunenes territorium. En kommunalisering vil imidlertid ikke gi et organisatorisk svar på transportutfordringene i byområder som går på tvers av kommune- og fylkesgrensene. En kommunal overtakelse gir en folkevalgt forankring av oppgaveløsningen. En kommunalisering av ansvaret for spesialtransporten for funksjonshemmede (tt-tjenesten) kan bedre mulighetene for å se transporttjenestene i sammenheng med resten av kommunenes velferds- og omsorgstilbud.

Imidlertid vil en kommunalisering kunne gjøre det vanskeligere å ta ut mulige stordrifts- og effektivitetsgevinster sammenliknet med en statlig løsning. Det kan være grunn til å frykte at organisering i mindre enheter og en interkommunal organisering, kan medføre et tungrodd system. En overføring av ansvaret til kommunene kan videre bety at oppgaveløsningen vil skje innenfor betydelig mindre enheter enn dagens fylker og kan bidra til større ulikheter i veg- og kollektivstandarden. Også samordningen i forhold til de fylkesvise statlige vegkontorene og riksvegene, kan lide dersom kommunene overtar ansvaret for kollektivtrafikken og fylkesvegene.

Oppsummering

Ut fra en samlet vurdering av transportsektoren i forhold til retningslinjene for oppgavefordeling, ser utvalget det som hensiktsmessig å legge ansvaret for kollektivtrafikk til staten i en tonivå-modell. Ansvaret for fylkesvegene deles mellom staten og kommunene etter hensiktsmessighet. Utvalget har i sin vurdering særlig vektlagt hensynet til retningslinje 5 og 6 for oppgavefordeling, hvor det heter at oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne og som har store kontaktflater med hverandre bør legges til samme forvaltningsorgan. Plasseringen vil bryte med retningslinje 2 om behovet for lokal politisk tilpasning av transporttjenestene. Etter utvalgets vurdering bør det vurderes nærmere å legge ansvaret for lokal kollektivtransport til enkelte bykommuner der transportutfordringene er lokale.

Når det gjelder ansvaret for spesialtransporten for funksjonshemmede, mener utvalget dette bør legges til kommunene, jf. retningslinje 5 og 6 nevnt ovenfor, samt retningslinje 7 om det finansielle ansvarsprinsipp.

Regional planlegging og -utvikling

Med regionale utviklingsoppgaver menes her fylkeskommunens brede regionale samordnings- og planleggingsansvar på tvers av styringsnivåer, samt tilrettelegging for regional næringsutvikling.

Statlig ansvar

Ansvar for fylkeskommunenes tilretteleggende virkemidler for næringsutvikling i distriktene kan overføres Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Fylkeskommunens kompetanse på næringsutviklingsområdet kan også overføres til SND. SNDs fylkesvise styrer vil ikke lenger ha fylkeskommunal representasjon. En slik løsning vil bidra til å samordne ansvaret og kompetansen for næringsrettede virkemidler og næringsutvikling regionalt. Dette kan forenkle forholdene for næringslivet. Andre fordeler ved en slik løsning kan knyttes til behovet for å se arbeidet for næringsutvikling på tvers av regioner og i et nasjonalt perspektiv. En statlig forankring kan bidra til nasjonal koordinering av virkemiddelbruken overfor regioner og bransjer og bl.a. motvirke utilsiktet konkurransevridning, overretablering og subsidiekonkurranse.

Ulemper ved en statlig forankring kan være at den regionale tilpasningen av løsninger og den regionale innflytelsen på virkemiddelbruken svekkes. Dette er uheldig fordi variasjoner i løsninger og resultater regionalt skal understøtte nasjonale målsettinger om næringsutvikling ut fra lokale forutsetninger. Modellen splitter opp ansvaret for de tilretteleggende næringspolitiske virkemidlene i forhold til regional planlegging og samordning. Dette kan redusere muligheten for en bredt forankret regional utviklingspolitikk. Den reduserte regionale innflytelsen over virkemiddelbruken, er ikke i tråd med utviklingen ellers i Europa, som går i retning av et styrket regionalt og territorielt fokus for næringsutviklingspolitikken. En statlig forankring kan være en ulempe i forhold til regionalt samarbeid på tvers av landegrensene.

Ansvar for regional utvikling og planlegging (fylkesplanleggingen og regionale utviklingsprogram (RUP)) kan overføres til fylkesmannen. Dermed vil fylkesplanleggingen kobles organisatorisk til de regionale miljø- og landbruksmyndigheter som har vesentlig betydning for arealforvaltningen i fylkene. En statliggjøring kan forsterke den regionale innflytelsen over arealforvaltning av kommuneoverskridende eller regional karakter. I tillegg kan en fylkesmannsløsning bedre samordningen i forhold til Statens vegvesens regionale disposisjoner. En annen fordel kan være at statlig regional planlegging og samordning kan oppfattes mer legitim av kommunene enn fylkeskommunens regionale rolle, jf. evalueringen av fylkeskommunens regionalpolitiske rolle i kapittel 8.

En viktig ulempe ved et statlig regionalt utviklings- og planansvar vil være den manglende folkevalgte forankringen. Regional planlegging og utvikling handler mye om regional tilpasning, prioritering og variasjon som tradisjonelt ikke har vært tillagt administrative organer. En statlig løsning kan redusere potensialet for en bredt forankret regional utviklingspolitikk.

Kommunalt ansvar

Kommunene kan overta fylkeskommunenes ansvar for tilretteleggende distriktpolitiske virkemidler. Kommunene forvalter også i dag tilretteleggende virkemiddelordninger for næringsutvikling. Kommunene kan også samarbeide interkommunalt i naturlige næringsregioner om utvikling av interkommunale utviklingsprogram til erstatning for dagens regionale utviklingspro-

gram (RUP). Videre kan kommunene i fylket overta fylkeskommunens plass i de fylkesvise SND-styrene og gi lokale politiske føringer for SND-kontorenes virkemiddelbruk.

Ansvar for regional eller kommuneoverskridende planlegging og utvikling kan skje gjennom interkommunalt samarbeid innenfor dagens fylkesgrenser, men kanskje mer naturlig innenfor funksjonelle regioner med felles utviklings- og planutfordringer. Kommunal overtakelse av den regionale planleggingen, kan bety at det må utvikles et nytt interkommunalt planinstrument for kommunene.

Fordelene ved en kommunal overtakelse kan være:

- Betingelser for lokal mobilisering og samordning mellom næringspolitiske virkemidler og kommunenes brede ansvar for utvikling lokalt og regionalt.
- Lokal politisk tilpasning og prioritering av virkemiddelbruken som kan understøtte de nasjonale målene for næringspolitikken.
- Potensiale for interkommunalt samarbeid i mindre og funksjonelle næringsregioner.
- Mindre planenheter gir betingelser for en mer effektiv og funksjonell regional planlegging enn dagens fylkesplanlegging. Mye av kommunenes felles plananstrengelser skjer i dag innenfor felles bolig- og arbeidsmarkedsområder som er mindre enn dagens fylker. Dagens bruk av fylkesdelplaner viser at det kan være behov for en mer tema- og saksorientert planlegging på et nivå mellom dagens kommuner og fylker. Planleggingen kan bli mer konkret og mer direkte knyttet til reelle problemer som kommunene opplever på regionalt nivå. Kommunene vil også lettere kunne samordne kommuneplanleggingen, herunder arealplanene med den regionale planleggingen.

Ulemper ved en kommunal overtakelse kan være:

- Økte styrings- og koordineringsutfordringer, økt risiko for utilsiktet konkurransevridding og overetablering.
- Små næringsfaglige og lite robuste miljøer med kompetanseproblemer, særlig utenfor de største byene.
- Koordineringsutfordringer i forholdet mellom kommunene/interkommunale enheter og SND, og i forhold til EUs grenseregionale utviklingsprogrammer.
- Utfordring i forhold til å sikre effektivitet og beslutningsdyktighet i interkommunale organer. Organiseringen kan aktualisere spørsmålet om lovregulering og innføring av overkommunal myndighet til de interkommunale planorganene. Dette illustrerer at interkommunal organisering av den regionale planleggingen kan reise den samme typen spørsmål som er aktuelle i forhold til dagens fylkesplanlegging, jf. kapittel 8 og 9.
- Det kan reises tvil om regionplanlegging i regi av kommunene vil være et egnet instrument for å møte utfordringer på fylkes- eller landsdelsnivå. På dette nivået kan det bli aktuelt å utvikle nye planinstrumenter etter at fylkesplanen er lagt ned. Det kan være et spørsmål om regionplanlegging i regi av kommunene vil medføre noen forenkling eller effektivisering av plansystemet.

Oppsummering

Ut fra en samlet vurdering ser utvalget det som mest hensiktsmessig at SND overtar ansvaret for fylkeskommunenes tilretteleggende distriktsrettede virkemidler for næringsutvikling. Utvalget har her særlig vektlagt hensynet til retningslinje 1 om at oppgaver bør legges til det mest effektive nivå og retningslinje 5 og 6 som innebærer at oppgaver som krever koordinering i forvaltningen selv og i forhold til brukerne bør legges til samme forvaltningsnivå. Det vil være aktuelt at kommunene i regionene representeres i SNDs distriktsstyrer for å undergi SNDs virksomhet en viss grad av folkevalgt innflytelse og dermed ivareta noe av hensynet bak retningslinje 2 om behov for lokal politisk innflytelse over oppgaver som krever lokal tilpasning og variasjon.

Utvalget ser at det er gode argumenter for at regional planlegging og utvikling bør tillegges kommunene, jf. retningslinje 2 for oppgavefordeling om lokal politisk forankring av oppgaver som krever lokal politisk tilpasning og prioritering. En slik løsning forutsetter interkommunalt samarbeid. Utvalget tror imidlertid ikke at en slik løsning er hensiktsmessig, særlig veid opp mot det geografiske nedslagsfelt regional planlegging og utvikling forutsetter. I tråd med retningslinje 1 om hensynet til oppgavers geografiske nedslagsfelt, antar utvalget at det vil være mest hensiktsmessig at staten overtar ansvaret for regionale planleggings- og utviklingsoppgaver.

Kulturoppgavene og kulturminner

Fylkeskommunene ivaretar i dag kulturoppgaver av ulik karakter. Oppgavene omfatter bl.a. tilskuddsforvaltning, herunder tildeling av kulturmidler til kommunene, bibliotekjeneste, museumsdrift og formidling og produksjon av scenekunst, musikk og billedkunst gjennom funksjonsfordelingsinstitusjonene og gjennom samarbeid med Rikskonsertene, Riksutstillinger og Riksteatret.

Når det gjelder kulturminnevernet virker en kommunalisering uhensiktsmessig gitt kulturminnevernets nære kobling til miljøvernoppgaver som ivaretas av fylkesmannen. Også ut fra et ressurs- og kompetansemessig synspunkt virker det lite rasjonelt å overføre fylkeskommunenes oppgaver innenfor kulturminnevern til kommunene.

Oppsummering

Det er grunn til å anta at det i en modell med to forvaltningsnivåer vil være naturlig å dele dagens fylkeskommunale kulturoppgaver mellom staten og kommunene. Utvalget antar at det vil være mest hensiktsmessig å beholde delingen av ansvaret for funksjonsfordelingsinstitusjonene mellom staten og kommunene i en tonivå-modell, slik at kommunene overtar fylkeskommunens andel av ansvaret for institusjonene. Kommunene vil videre kunne overta ansvaret for det meste av tilskuddsforvaltningen og fylkesbibliotekene. Fordi den enkelte kommune ofte vil være for liten til å ivareta kulturoppgavene som overføres fra fylkeskommunen alene, vil det være behov for interkommunalt samarbeid.

Utvalget mener kulturminnevernet bør overføres til staten av hensyn til retningslinje 5 hvor det heter at oppgaver som krever stor grad av koordiner-

ing eller har store kontaktflater med hverandre bør legges til samme forvaltningsnivå.

Tabell 11.3: Oppsummering av foreslått oppgavefordeling i tonivå-modellen

Staten overtar ansvaret for:	Kommunene overtar ansvaret for:
Spesialisthelsetjenesten	2. linje sosialtjenester (barnevern, rusmidde- lomsorg, familievern)
Deler av fylkesvegene	Deler av fylkesvegene
Kollektivtrafikk	
Kulturminnevernet	Fylkesbibliotekene
Regional planlegging	Tilskudd sforvaltning på kulturområdet
Tilretteleggende virkemidler for næringsut- vikling	Fylkeskommunenes andel av ansvaret for funk- sjonsfordelingsinstitusjonene innen kultursek- toren Videregående opplæring

11.8.5 Konsekvenser og egenskaper ved tonivå-modellen

Tjenesteproduksjon og regionale utviklingsoppgaver

Utvalget har drøftet konsekvenser for oppgaveløsningen i sin gjennomgang av oppgaveplasseringen i avsnittet foran, og her gis bare en kort oppsummering.

Hvorvidt tonivå-modellen gir en bedre tjenesteproduksjon innenfor spesialisthelsetjenesten hviler på om staten makter å møte utfordringene som bestiller og eier av sykehusene bedre enn fylkeskommunene. De grunnleggende kritiske faktorene innenfor spesialisthelsetjenesten knyttet til ressurstilgang, lokaliseringsstrid og muligheten for å styre og effektivisere det enkelte sykehus endres ikke i seg selv av at staten overtar ansvaret. Statlig overtakelse av ansvaret vil gi klarere ansvars plassering og kortere kommunikasjonslinjer mellom institusjonene og myndighetene som faktisk har ansvaret for de økonomiske bevilgningene til og lovverket for spesialisthelsetjenestene.

På øvrige tjenestesektorer hviler resultatene i stor grad på hvorvidt man lykkes å etablere interkommunale samarbeidsordninger som fungerer effektivt og etter hensikten. Evalueringen av videregående opplæring i kapittel 8 viste at fylkeskommunene samlet sett har løst sine oppgaver godt på dette området. I utgangspunktet er det ikke grunn til å tro at kommunene har bedre forutsetninger enn fylkeskommunene for å ivareta denne oppgaven.

Tonivå-modellen legger ikke til rette for en forsterket innsats for regional utvikling basert på regionalt politisk initiativ og engasjement i større regioner. Modellen er ikke i tråd med utviklingen ellers i Europa som går i retning av et styrket regionalt og territorielt fokus for næringsutviklingspolitikken. Modellen kan imidlertid gi grunnlag for ytterligere samordning av viktige virkemidler ved at staten får et større og mer helhetlig ansvar.

Demokratiet

Utvalget viser innledningsvis til at et argument for nedlegging av fylkeskommunen kan være at det vil representere en gevinst for lokaldemokratiet. Et slikt synspunkt bygger på at lokaldemokratiet bør ta utgangspunkt i kommu-

nene, som det nivå som er nærmest innbyggerne, og som befolkningen føler sterkest identitet og tilhørighet til. Det er flere argumenter som kan tale for dette. For det første vil en nedlegging av fylkeskommunen innebære at flere oppgaver kan desentraliseres til kommunene. Dette kan igjen øke kommunenes ansvar og myndighet og dermed også kommunenes betydning som lokalt politisk organ. Kommunene vil bli viktigere for innbyggerne som sentral velferdsutvikler og myndighetsorgan. En følge kan være at komunedemokratiet vitaliseres ved at valgdeltakelsen, det lokale politiske engasjement og rekrutteringen til politikken øker. Et annet argument kan være at kommunene ved en nedlegging slipper konkurranse fra fylkeskommunen om å være lokalt politisk organ. Dette kan igjen øke innbyggernes og medias oppmerksomhet om kommunenivået. Det kan kanskje også øke det lokalpolitiske rekrutteringsgrunnlaget.

Tonivå-modellen vil utvilsomt innebære en økning i interkommunalt samarbeid. Selv om interkommunale løsninger på prinsipielt grunnlag kan sies å ha demokratiske svakheter sammenlignet med vanlig kommunal organisering, kan det hevdes at interkommunalt samarbeid gir innbyggerne mer nærhet og innflytelse over den regionale oppgaveløsningen enn dagens fylkeskommunale løsninger. Dessuten vil personene som inngår i styrene for de interkommunale samarbeidene ofte være kjente blant innbyggerne gjennom kommunale politiske verv, og de vil stå politisk ansvarlig overfor kommunestyret.

Av hensyn til demokratiet kan det imidlertid fremføres flere argumenter som taler mot å legge ned fylkeskommunen. Som nevnt ovenfor vil en stor del av kommunenes oppgaveløsning måtte skje gjennom interkommunalt samarbeid. Dette kan gjelde selv ved en omfattende kommuneinndelingsreform og aktualiseres desto flere fylkeskommunale oppgaver kommunene overtar. Som drøftet i kapittel 4 kan interkommunalt samarbeid sett fra en prinsipiell synsvinkel, sies å ivareta grunnleggende demokratiske hensyn dårligere enn tiltak som drives i regi av den enkelte kommune eller fylkeskommune. Avstanden fra velgerne til utøverne av det interkommunale samarbeidet er lengre og indirekte, og beslutningene treffes ikke av de organene som står direkte ansvarlig overfor velgerne. Et annet aspekt som berører demokratifunksjonen, er at omfattende interkommunalt samarbeid kan undergrave kommunen som generalistorgan.

Den lokaldemokratiske gevinsten av å legge ned fylkeskommunen avhenger også av i hvilken grad det vurderes hensiktsmessig å desentralisere fylkeskommunale oppgaver til kommunene. Den oppgavefordelingen som er skissert ovenfor, innebærer at vesentlige oppgaver som regional planlegging og utvikling, samferdsel og spesialisthelsetjeneste, tillegges staten. Selv om oppgavefordelingen er valgt ut fra overordnede vurderinger der hensynet til lokaldemokratiet veier tungt, kan en statliggjøring av fylkeskommunale oppgaver i seg selv vanskelig sies å styrke kommunene og lokaldemokratiet. En nedlegging vil uansett måtte innebære færre oppgaver med forankring til lokale folkevalgte organer. Samlet sett blir det som besluttes i lokale og regionale folkevalgte organer redusert. Den lokale eller regionale påvirkningskraft og styringsevne vil dermed reduseres og det kan oppstå et lokaldemokratisk underskudd.

Også innbyggernes identitet til regionen kan svekkes. Forutsetningen er at innbyggerne faktisk opplever å ha en regional tilhørighet til fylkene, og at det regionale nivået utgjør et politisk fellesskap som det i utgangspunktet er naturlig å engasjere seg i forhold til. En nedlegging av fylkeskommunen kan bidra til å bryte ned dette fellesskapet.

Konsekvenser for staten

Nye og flere oppgaver for regional statsforvaltning: En nedlegging av fylkeskommunen vil innebære nye roller og oppgaver for regional statsforvaltning. For det første vil regional statsforvaltning i langt større grad enn i dag få ansvar knyttet til produksjon av velferdstjenester, noe som vil innebære en betydelig oppbygging av regional statsforvaltning, særlig ved statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten. For det andre vil regional stat tillegges en sentral rolle som regional planlegger, samordner og samfunnsutvikler utover det som tradisjonelt har vært tillagt administrative organer. Løsningen reiser grunnleggende demokratiske spørsmål og vil bryte med retningslinje 2 for oppgavefordeling, jf. også drøfting foran.

De oppgaver den regionale statsforvaltning har i dag i forhold til kommunene, vil i utgangspunktet ikke bli berørt. Men som følge av kommunal overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, vil regional stats tilsyns-, kontroll- og veiledningsoppgaver overfor kommunene på disse områdene, komme i tillegg.

Administrativ inndeling: Etter utvalgets mening kan det være hensiktsmessig at organiseringen av den statlige sykehusforvaltningen tar utgangspunkt i grensene for dagens helseregioner. En konsekvens av dette bør være at også tilsynsmyndigheten for spesialisthelsetjenesten (fylkeslegene) organiseres innenfor samme geografiske område, fordi tilsyn med sykehusene og annen institusjonshelsetjeneste er en viktig oppgave for fylkeslegene. En oppdeling av fylkeslegenes tilsynsansvar innenfor statlige helseregioner vil være lite hensiktsmessig. En konsekvens av endret inndeling vil imidlertid være at den statlige tilsynsmyndigheten må forholde seg til langt flere kommuner, noe som medfører større avstand og kan gå utover tilsynets kvalitet. En integrering av fylkeslegen i fylkesmannsembetet vil være mindre aktuell.

Det er også argumenter for å endre inndelingen av statens regionale organisering på samferdselsområdet og å tilpasse grensene i forhold til færre og mer funksjonelle arbeids-, bosettings- og transportregioner. Tilsvarende kan gjelde SNDs distriktskontorer i forhold til en nærmere tilpasning av kontorene i forhold naturlige næringsregioner.

Når det gjelder statens utdanningskontorer og fylkesmannsembetene vil disse først og fremst ha oppgaver rettet mot kommunene. Dette kan tale for å beholde dagens administrative inndeling. Visse funksjonelle endringer i inndelingen kan imidlertid være aktuell.

En følge av større endringer i geografiske inndeling kan være at fylkesidentiteten svekkes og at statsforvaltningen fremstår lite enhetlig og oversiktlig for brukerne, dersom ikke grep tas for å sikre mest mulig sammenfallende grenser for statsforvaltningen.

Fornyking av balansen mellom stat og lokalforvaltning: Selv om tonivåmodellen flytter enkelte oppgaver til kommunene, vil hovedtyngden av

dagens fylkeskommunale oppgaver overføres til staten. I så måte representerer modellen en sentralisering av beslutningsmyndighet.

Konsekvenser for kommunene

Interkommunalt samarbeid: Nedlegging av fylkeskommunen vil bety behov for et mer omfattende interkommunalt samarbeid. De fleste kommuner vil være for små til alene å kunne ivareta ansvaret særlig for videregående opplæring og 2. linjetjenester innenfor sosialsektoren. Oppgavens karakter og tidligere erfaringer med frivillig interkommunalt samarbeid, kan tilsi at samarbeidet bør pålegges av staten for å sikre tilbudet av sentrale velferdsoppgaver.

Det kan reises demokratiske og styringsmessige innvendinger mot omfattende interkommunalt samarbeid. Indirekte samarbeid representerer en lengre og mer indirekte beslutningsprosess som kan øke avstanden mellom innbyggerne i kommunen og de folkevalgte. I styringssammenheng vektlegges at interkommunalt samarbeid kan gi et dårligere grunnlag for økonomisk kontroll og helhetlig politisk prioritering innenfor den kommunale virksomhet. Et mer omfattende system av interkommunale samarbeidsordninger kan i realiteten også fremstå som et nytt forvaltningsnivå. Prinsipielle sider ved interkommunale samarbeidsløsninger er nærmere drøftet i kapittel 4.

Kommuneinndelingen: I lys av utvalgets mandat og bakgrunnen for opprettelsen av utvalget ser utvalget det som vanskelig å gå i dybden på spørsmålet om kommuneinndeling. Imidlertid er det utvalgets vurdering at tonivå-modellen vanskelig kan drøftes uten å komme inn på dette spørsmålet. Utvalget ser det derfor som sin oppgave å kort peke på konsekvenser for kommuneinndelingen av tonivå-modellen og en endret oppgavefordeling.

Selv om tonivå-modellen rent prinsipielt ikke trenger å innebære endringer i kommuneinndelingen, vil en nedlegging av fylkeskommunen få konsekvenser for kommunene og kreve at de i sterkere grad enn i dag samarbeider om å løse sine oppgaver. Nedleggingen vil også kunne sette dagens kommuneinndeling under sterkere press. Presset vil øke dersom det viser seg vanskelig å få interkommunale samarbeidsløsninger til å fungere effektivt og etter hensikten. Større kommuner kan lettere ivareta ressurskrevende og regionale oppgaver enn små. Færre og større kommuner kan også forenkle interkommunale samarbeidsprosesser. I NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring* (Christiansenutvalget) ble det konkludert med at en regionkommunemodell er geografisk vanskelig å gjennomføre i Norge, med mindre det godtas kommuner som er svært store i utstrekning.

Med utgangspunkt i Christiansenutvalgets analyse av regionkommuner, vil utvalget understreke at det selv ved en omfattende kommuneinndelingsreform, med vesentlig større kommuner enn i dag, sannsynligvis vil være stort behov for interkommunale løsninger i mange deler av landet, bl.a. innenfor videregående opplæring. Når det gjelder spesialisthelsetjenesten vil betingelsene for kommunalt ansvar neppe bli vesentlig endret etter en eventuell innføring av regionkommuner. Bestilleransvaret for spesialisthelsetjenesten bør antakelig uansett organiseres i større enheter enn regionkommuner.

Effektivitet og økonomiske og administrative konsekvenser

Det er vanskelig å vurdere de langsiktige økonomiske og administrative konsekvensene som følge av nedlegging av fylkeskommunen. Konsekvensene vil bl.a. avhenge av oppgavefordelingen og andre forhold som kommunestørrelse, grad av interkommunalt samarbeid, fristilling, stykkprisfinansiering etc..

Innsparingsmuligheter kan foreligge både innenfor administrasjon og tjenesteyting. Vesentlige argumenter for å legge ned fylkeskommunen er knyttet til forenkling og effektivisering. En konsekvens av tonivå-modellen er at det ikke lenger er behov for fylkeskommunale politikere, og de fylkeskommunale administrasjoner og fylkestingsvalget avvikles. Dette kan bidra til redusert samlet ressursbruk. De totale administrasjonsutgiftene til sentrale styringsorganer og fellesutgifter i fylkeskommunene er anslått til ca. 2 milliarder kroner i 1998, mens utgiftene til sentrale politiske organer er anslått til ca. 315 millioner kroner i 1998⁴⁷ (Hagen 2000).

På den annen side skal oppgavene med tilhørende administrasjon ivaretas også uten fylkeskommunen. Mindretallet i Hellandsvikutvalget (NOU 1996:5) som gikk inn for statlig overtakelse av sykehusene, så for seg en oppbygging av en Statens sykehusforvaltning med fem statlige regionale kontorer. Det vil videre være aktuelt at statens vegkontorer bygges opp for å ivareta ansvaret for kollektivtransporten. Et statlig ansvar for regionale planleggings- og utviklingsoppgaver vil også kreve økte ressurser på statlig nivå, f.eks. hos fylkesmennene. Også SND vil etter utvalgets skisse bli tilført nye oppgaver. Imidlertid bør det, som i de tre modellene med et regionalt folkevalgt nivå, være mulig å hente ut effektivitetsgevinster dersom antall statlige enheter på disse områdene reduseres i forhold til dagens situasjon.

Også de oppgavene som overføres til kommunene vil kreve administrative ressurser. Med dagens kommuneinndeling må en regne med at oppgavene i stor grad må løses gjennom interkommunalt samarbeid. Selv med en vesentlig endring i kommuneinndelingen må det antas at det vil være behov for interkommunale løsninger mange steder i landet. Det innebærer at det må bygges opp egne interkommunale administrasjoner og styringsorganer knyttet til videregående opplæring, barnevern og rusmiddelomsorg og bibliotek og kulturinstitusjoner. Med en statlig overtakelse av de regionale planleggings- og utviklingsoppgavene kan det også være grunn til å anta at behovet for interkommunalt samarbeid på dette området øker.

I utgangspunktet bør tonivå-modellen innebære en forenkling av offentlig forvaltning ved at antall forvaltningsnivåer reduseres. En oppbygging av en egen ny statlig helseforvaltning og nye interkommunale ordninger på flere områder, vil imidlertid gi forvaltningen trekk i motsatt retning.

Det er åpenbart at nedlegging av fylkeskommunen vil medføre store endringer og dermed gi betydelige omstillingskostnader knyttet til reformprosessene og de lokale omstillingene i kommuner og i statsforvaltningen. Dette er imidlertid engangskostnader. Politisk vil det måtte tas stilling til en lang rekke spørsmål som kan ha vesentlige konsekvenser og innebære

47. Utgifter til fylkesting, fylkesutvalg, administrasjonsutvalg mv.. I tallene ligger ikke utgifter til hovedutvalg og driftsstyrer knyttet til sektor/etat mv.. Tallene gjelder alle fylkeskommuner utenom Oslo.

endringer i flere rammebetingelser. Det vil bl.a. være nødvendig med en omfattende lovrevisjon som vil berøre både den generelle kommunelovgivningen og særlovgivningen. Videre vil det være nødvendig med endringer i finansieringssystemet som er direkte knyttet til oppgavefordelingen.

Skal staten realisere stordrifts- og effektiviseringspotensiale i de virksomheter de overtar fra fylkeskommunene, vil dette kunne kreve stor grad av omlokalisering av eksisterende miljøer. Det gjelder f.eks. innenfor spesialisthelsetjenesten, samferdselssektoren og SNDs virksomhet. Også for fylkesmannsembetene og statens utdanningskontorer bør nedleggelsen av fylkeskommunen medføre en gjennomtenkning av organiseringen. For de fylkeskommunale oppgavene som overføres til kommunene vil nedleggelsen innebære en oppsplitting av administrasjonen i færre mindre enheter.

En nedlegging av fylkeskommunen forutsetter ikke endringer i grunnloven. De fylkesvise valgdistrikter til stortingsvalget som er grunnlovsfestet, kan opprettholdes uavhengig av en nedleggelse.

11.8.6 Oppsummering

I forhold til de fire hovedbegrunnelsen som har vært trukket frem for å nedlegge fylkeskommunen kan det oppsummeres med:

Forenkling og effektivisering: I utgangspunktet bør tonivå-modellen innebære en forenkling av offentlig forvaltning ved at antall forvaltningsnivåer reduseres. En oppbygging av en egen ny statlig helseforvaltning og nye interkommunale ordninger på flere områder, vil imidlertid gi forvaltningen trekk i motsatt retning.

Det er usikkert hvor store innsparinger det er mulig å oppnå i administrative utgifter. Innsparingene ved nedleggelse av fylkeskommunene vil måtte ses opp mot økte administrasjonsutgifter i statlige etater og i kommuner og interkommunale samarbeidsordninger.

I selve oppgaveløsningen vil mulige effektivitetsgevinster i stor grad avhenge av om staten i større grad enn fylkeskommunene makter å ta ut gevinster knyttet til endret sykehusstruktur og bedre organisering internt i sykehusene. På den andre siden kan det være smådriftsulempet knyttet til de oppgavene som overføres til kommunene, f.eks. videregående opplæring.

Likhetshensyn: Statliggjøring av ansvaret for spesialisthelsetjenesten kan gi større likhet i tilgangen på helsetjenester. Det motsatt kan imidlertid være tilfelle innenfor videregående opplæring, dersom kommunene overtar ansvaret. Statliggjøring av veg- og kollektivtransporttilbudet kan bidra til en standardisering.

Gevinst for demokratiet: Det kan ses som en styrke for lokaldemokratiet at ansvaret for enkelte sentrale velferdstjenester overlates til kommunene, som er det politiske organ som er nærmest innbyggerne, og som befolkningen føler sterkest identitet og tilhørighet til. Selv om tonivå-modellen flytter enkelte oppgaver ned til kommunene, vil imidlertid hovedtyngden av dagens fylkeskommunale oppgaver overføres til staten. I så måte representerer modellen en klar sentralisering av politisk beslutningsmyndighet. Ut fra et demokratiperspektiv kan det også reises innvendinger mot at viktige offentlig oppgaver, f.eks. videregående opplæring, ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid.

Mer makt til enkeltindividet: Tonivå-modellen i seg selv innebærer ikke at enkeltindividets makt økes. Det vil først være tilfelle dersom tonivå-modellen kombineres med økt bruk av statlig stykkprisfinansiering, fritt brukervalg, individuelle rettigheter osv..

Kapittel 12

Utvalgets tilråding

12.1 Innledning

Utgangspunktet for utvalgets tilråding er de verdier og hensyn som bør legges til grunn for oppgavefordelingen (jf. boks 12.1) og viktige utviklingstrender (jf. kapittel 6), holdt opp mot det reformbehov som er oppsummert i kapittel 10.

Boks 12.1 Hovedhensyn og retningslinjer for oppgavefordelingen

Hovedhensyn som bør ligge til grunn for oppgavefordelingen:

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

Utvalgets 7 retningslinjer for oppgavefordeling:

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

De ulike verdier og hensyn som skal vektlegges ved vurdering av oppgave- og ansvarsfordelingen vil ofte kunne være i konflikt med hverandre. I kapittel 5 er de ulike verdier og hensyn nedfelt i 7 retningslinjer, jf. boks 12.1. Retningslinjene må ses i sammenheng med hverandre. Samlet ivaretar retningslinjene verdiene utvalget har lagt til grunn at oppgave- og ansvarsfordelingen skal fremme. Helhetlige vurderinger av oppgavefordeling kan ikke skje med utgangspunkt i én retningslinje, men gjennom avveining mellom alle (relevante) retningslinjer. Det innebærer at verdiene som de ulike ret-

ningslinjene er uttrykk for, vil måtte vurderes opp mot hverandre og gis ulik prioritet i konkrete sammenhenger. Bare i de færreste tilfeller vil bruk av retningslinjene gi entydige svar på spørsmål om hvordan oppgave- og ansvarsfordelingen bør være.

Det er derfor grunnleggende for en vurdering av oppgave- og ansvarsfordelingen at det kreves en vurdering av den enkelte oppgave, og ulike verdier og hensyn må veies mot hverandre. Utvalget ser det som sin oppgave å synliggjøre de valgene en står overfor, og deretter foreta en balansert avveining av de ulike hensyn. En slik avveining må både baseres på faglige og kunnskapsbaserte vurderinger og på vurderinger av politisk karakter. Utvalget bygger sine faglige vurderinger på eksisterende utredninger, forskning og stortingsdokumenter, men har også fått utarbeidet egne forskningsbaserte utredninger på enkelte områder. Utvalget har også lagt stor vekt på å få frem synspunkter direkte fra aktører og brukere. Som utgangspunkt for sine vurderinger har utvalget for øvrig lagt til grunn Stortingets behandling av forvaltningssaker.

Utvalget vil presisere at det ser hvilke oppgaver som legges til den offentlige forvaltningen, som et uttrykk for hvor det er behov for demokratisk styring og kontroll av samfunnsutviklingen. I denne sammenheng blir oppgavefordelingen mellom staten og kommunesektoren et viktig redskap for å realisere et reelt fungerende demokrati, bl.a. for å sikre at nødvendige helhetlige og sektorovergripende prioriteringer og vurderinger gis en folkevalgt forankring.

Utvalget deler sine tilrådinger i tre hovedpunkter:

- tilrådinger angående utøvelsen av den statlige styringen av kommunesektoren.
- tilrådinger angående organiseringen av det regionale nivået.
- tilrådinger angående enkeltspørsmål knyttet til oppgavefordeling og organisering som ikke tas opp i forbindelse med organiseringen av det regionale nivået.

12.2 Utøvelse av statlig styring

I dette avsnittet gir utvalget sine generelle tilrådinger angående utøvelse av statlig styring. Tilrådinger i forhold til den enkelte sektor er oppsummert i avsnittene 12.3 og 12.4. Dette gjelder også tilrådinger om statlig styring innenfor enkeltsektorer.

1. Kommunene og fylkeskommunene utøver avledet statsmakt. Dette er ikke til hinder for partnerskapstenkning mellom forvaltningsnivåene. Partnerskapsperspektivet forutsetter avklart ansvarsfordeling og vektlegger betydningen av gjensidig tilpasning og læring mellom forvaltningsnivåene, noe utvalget mener er en nødvendig forutsetning for moderniseringssarbeidet i offentlig sektor. Utvalget mener at relasjonen mellom staten og kommunesektoren må bygge på tillit og respekt, og en grunnleggende holdning om at forvaltningsnivåene samlet skal løse oppgaver til befolkningens beste. Dette må få følger for innretningen på, og bruken av, statlige styringsvirkemidler overfor kommunesektoren.
2. Etter utvalgets vurdering må statens bruk av detaljstyrende virkemidler i

form av øremerkede tilskudd, lover, forskrifter, retningslinjer, rundskriv, handlingsplaner og plankrav reduseres betraktelig. Selv om hensikten med det enkelte virkemiddel isolert sett kan være god, er de samlede effekter uheldige for effektiviteten, helhetstenkningen, oversiktligheten og muligheten til å foreta ønskede regionale og lokale tilpasninger. Utvalget frykter at statens detaljstyring over tid har bidratt til å undergrave legitimiteten til og interessen for lokaldemokratiet.

3. Utvalget mener at omfanget på rapporteringen fra kommunene og fylkeskommunene i dag er større enn nødvendig i forhold til å følge opp nasjonale målsettinger innenfor de ulike sektorene. Hyppighet og detaljeringsnivå på rapporteringen, og hvilken type informasjon som etterspørres bør vurderes kritisk på alle områder. Av hensyn til en effektiv utnyttelse av offentlige ressurser må det være et mål ikke å benytte mer ressurser enn nødvendig til rapporteringsformål.
4. Klar rolle- og ansvarsdeling er viktig, men omfanget av statlig kontroll og tilsyn med kommunesektoren bør kunne reduseres uten at dette går utover hensynet til rettssikkerhet, fordi kravene som stilles til kommunenes og fylkeskommunenes kontroll med egen virksomhet har økt over tid. Behovet for statlig tilsyn og kontroll må videre ses i sammenheng med de mulighetene den enkelte bruker har til å klage på tilbudet han/hun får. Samtidig må staten samordne sine kontroll- og tilsynsoppgaver overfor kommunesektoren bedre. Utvalget vil også understreke betydningen av at kommunesektoren videreutvikler sine internkontrollsystemer. Ut fra hensynet til en effektiv utnyttelse av offentlige ressurser må det være et mål at minst mulig faglig kompetanse og ressurser tas ut av tjenesteproduksjon for å ivareta kontroll- og tilsynsoppgaver samtidig som grunnleggende verdier som likhet og rettssikkerhet ivaretas.
5. Prinsipielt mener utvalget at grunnleggende rettssikkerhetshensyn tilsier at et annet organ enn det som er ansvarlig for å yte tjenesten, er klageinstans. Etter forvaltningslovens klagebestemmelser er utgangspunktet at klager over kommunale eller fylkeskommunale enkeltvedtak skal avgjøres av kommunestyret eller fylkestinget, eller av særskilt klagenemnd. Det er også mulig å utpeke formannskapet eller fylkesutvalget til klagenemnd. I kommuneloven finnes det noen særskilte bestemmelser om habilitet for å sikre objektiv behandling av klager selv om de avgjøres av et internt organ i kommunesektoren. Forvaltningslovens utgangspunkt er fraveket gjennom en lang rekke særlovbestemmelser, som fastsetter at ulike statlige organer avgjør klager over kommunale eller fylkeskommunale vedtak. Utvalget mener at et slikt system sikrer den mest objektive behandling av klagesaker, men er likevel åpen for at hensynet til rettssikkerhet også kan ivaretas ved intern klagebehandling i kommunesektoren når klager behandles av et annet organ enn selve vedtaksorganet. Utvalget mener at spørsmålet om hvor klagesaker skal avgjøres bør vurderes i tilknytning til konkret lovarbeid.
6. Gjeldende klageordninger kan virke fragmenterte og uoversiktlige. I tillegg til at en rekke ulike statlige organer har klagemyndighet, kan det i praksis også oppstå spørsmål om hvilke vedtak som er gjenstand for klage. Det kan tilsi at det bør foretas en grunnleggende gjennomgang av

- systemet for forvaltningsklager.
7. Utvalget mener at regional statsforvaltning som nå skal ha ansvaret for å veilede kommunesektoren i forhold til lov- og regelverk. I utgangspunktet ser ikke utvalget det som ønskelig at regional statsforvaltning tillegges rådgivnings- og veiledningsoppgaver utover dette, eller utviklingsrelaterte oppgaver, som kan utydeliggjøre kommunesektorens ansvar for å utvikle kvaliteten på sine tjenester. Utvalget ser imidlertid at småkommunenes problemer med å skaffe seg og holde på kompetanse på enkelte områder i noen tilfeller kan gjøre det hensiktsmessig at regional statsforvaltning påtar seg et større veiledningsansvar overfor disse kommunene.
 8. Utvalget ser at gjennomføringen av prinsippet om en klar rolle- og ansvarsdeling i enkelte tilfeller vil kunne innebære noe større ressursbruk enn om også ansvaret for kontroll, tilsyn og klage ble lagt til det forvaltningsnivå som er ansvarlig for å skaffe tjenestene til veie. Utvalget vil imidlertid påpeke at den innsparing man får på statlige budsjetter ved å overføre ansvaret for kontroll, tilsyn og klage til kommunene og/eller det folkevalgte regionale nivået, må ses i forhold til de utgifter som kommunesektoren vil måtte få for å etablere gode klage-, tilsyns- og kontrollordninger. Utvalget mener det eventuelle effektivitetstapet som måtte oppstå som følge av at flere offentlige organer arbeider innenfor det samme området men med ulike roller og oppgaver, er en pris man må være villig til å betale for å ivareta rettssikkerhetshensyn. Utvalget vil imidlertid understreke at man her kan stå overfor et valg av hvilke verdier og hensyn som skal vektlegges sterkest, og viser til en nærmere drøfting av denne problemstillingen i kapittel 7.
 9. Nasjonale standardkrav og rettighetsfesting kan være en egnet form for kvalitetssikring av enkelte tjenester og oppgaver. Det kan imidlertid også medføre at formell regeletterlevelse skyver rasjonelle og ønskelige tilpasninger til side, samtidig som det kan innebære en svekkelse av det kommunale selvstyret. Etter utvalgets vurdering er det derfor viktig løpende å vurdere kritisk a) behovet for nye rettigheter og standardkrav, b) behovet for å videreføre tidligere fastsatte rettigheter og standardkrav, og c) de samlede effekter av rettigheter og standardkrav. Medlemmet Leschbrandt vil understreke at det som er av overordnet viktighet ved offentlig tjenesteproduksjon, er at innbyggerne får kvalitativt gode og en tilstrekkelig mengde tjenester. For å sikre at befolkningen uavhengig av hvor de bor i landet, får dette innen viktige tjenesteområder som utdanning og helse mener Leschbrandt at standardkrav og rettighetsfesting er egnede virkemidler. For lovpålagte oppgaver må staten fullt ut sikre finansiering.
 10. Flertallet i utvalget (alle unntatt Leschbrandt) mener at hensynet til brukervennlighet, rettssikkerhet, effektivitet og en samordnet og enhetlig behandling av kommunesektoren tilsier at fylkeslegen og statens utdanningskontor organisatorisk integreres i fylkesmannsembetet. De tre regionale etatene har mange berøringsflater og ivaretar i stor grad likeartede oppgaver overfor de samme brukerne. Dette gjelder bl.a. tilsyns- og kontrolloppgaver, ikke minst i forhold til kommunene. En organisatorisk samling vil være i tråd med utvalgets retningslinjer om at oppgaver som

krever stor grad av koordinering eller samordning overfor brukerne, bør legges til samme forvaltningsorgan. En organisatorisk samling burde kunne gi klare faglige og administrative gevinster, og følgelig være et viktig tiltak i moderniseringen av offentlige sektor. En samling av de tre regionale etatene burde sikre bedre samordning av statens kontroll- og tilsynsvirksomhet overfor kommunesektoren. I forhold til regional stats behandling av klager på kommunesektorens tjenestetilbud kan også en sammenslåing være ønskelig. Det kan sikre en mer ensartet behandling av klagen, som er ønskelig fra innbyggernes synsvinkel, og legge til rette for at staten kan vurdere hvorvidt det folkevalgte regionale nivået eller kommunen er i stand til å oppfylle sine forpliktelser, dersom klagen tas helt eller delvis til følge.

Medlemmet Leschbrandt kan ikke se at det er synliggjort gevinster ved å samordne fylkeslegen og statens utdanningskontor med fylkesmannen. Så lenge det ikke er synliggjort slike samordningsgevinster vil Leschbrandt gå i mot en slik samordning.

12.3 Organiseringen av det regionale nivået

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere antall forvaltningsnivåer, og å komme med forslag til ansvarsfordeling ved en eventuell reduksjon i antallet forvaltningsnivåer. Utvalget skal også vurdere antall og størrelse på fylker eller regioner og oppgave- og ansvarsfordelingen ved en eventuell endring i fylkesinndelingen. I kapittel 11 har utvalget drøftet 4 ulike modeller for organisering av de regionale oppgavene.

Som en bakgrunn for sine tilrådinger om organiseringen av det regionale nivået, vil utvalget understreke at det ser på kommunen som et grunnleggende element i vårt forvaltningssystem. Det er viktig for bredden og vitaliteten i vårt samlede folkestyre at kommunen bevares og utvikles som et folkevalgt organ med legitimitet og tyngde. Utvalget ser også kommunen som et nødvendig redskap for å få løst offentlige oppgaver på en effektiv og brukertilpasset måte.

Det er likevel slik at det er en rekke offentlige oppgaver som klart løses best i et geografisk perspektiv som ligger mellom landet som helhet og den avgrensning som kommunene bør representere. Hvilke oppgaver dette er, er ikke uavhengig av kommuneinndelingen. I tillegg til befolkningsunderlag og geografisk utstrekning, vil det være avhengig av i hvilken grad kommunene har evne og mulighet til å bygge opp de fagmiljøer som trengs for å møte dagens og fremtidens utfordringer i offentlig sektor.

Utvalget er ikke i mandatet bedt om å vurdere kommuneinndelingen. Utvalget har derfor sett det som riktig å ta utgangspunkt i dagens kommuneinndeling når det vurderer hva som kan være en hensiktsmessig organisering av forvaltningen for å løse de offentlige oppgavene. Utvalget vil likevel gi uttrykk for at både en rekke oppgaver som naturlig skal løses på kommunenivå, og en del oppgaver som i dag må løses i et regionalt perspektiv, mange steder i landet kunne blitt bedre ivaretatt ved en endring i kommuneinndelingen. I det videre arbeidet med å forbedre den offentlig sektors evne til å ivareta sine sentrale funksjoner knyttet til demokrati, effektiv og brukervennlig

tjenesteyting og samfunnsutvikling, må spørsmålet om kommuneinndeling stå sentralt. Endring i kommuneinndeling kan av mange fremstå som tap av identitet og reell selvbestemmelse. Utvalget ser det som viktig at en finner frem til virkemidler, inklusive gode beslutningsprosesser, som synliggjør de reelle valg en står overfor og som sikrer at forutsatte fordeler ved endringer i kommuneinndelingen også kommer de til gode som blir berørt av endringene. Dette er nødvendig for at et slikt reformarbeid skal få den nødvendig lokale forankring som skal til for at resultatet blir godt. Utvalget vil imidlertid påpeke at et forpliktende interkommunalt samarbeid kan være et alternativ til kommunesammenslåinger når små kommuner ikke har ressurser eller kompetanse til å løse enkelte oppgaver innenfor det kommunale ansvarsområdet.

Kommunene skal ivareta en rekke oppgaver hvor hensynet til nærhet må veie tungt. Geografien og bosettingsmønsteret mange steder i landet er slik at enkelte kommuner uansett vil få et relativt lavt innbyggertall. Det innebærer at selv om kommuneinndelingen endres, vil det være oppgaver som må løses i en regional sammenheng, og hvor en må ta stilling til hvordan oppgaveløsningen skal organiseres.

Opgavene på regionalt nivå kan løses av regional statsforvaltning, et folkevalgt regionalt nivå eller av flere kommuner i samarbeid. Det styrende organet til et folkevalgt regionalt nivå kan enten være valgt gjennom direkte valg eller gjennom indirekte valg i de enkelte kommunestyrer.

Uavhengig av hvilket nivå som har det politiske ansvaret, mener utvalget at i hvert fall følgende kjerneoppgaver kan løses best, i et regionalt perspektiv:

- Samfunnsplanlegging, omfattende bl.a. regionale areal- og miljøspørsmål
- Samferdselsspørsmål
- Næringsutvikling etter regionens forutsetninger
- Kulturtiltak
- Videregående opplæring og kompetanseutvikling
- 2. linje sosialtjenester
- Spesialisthelsetjenesten

Med dette som utgangspunkt mener utvalget at de sentrale vurderinger angående valg av organisering av de regionale oppgavene, kan formuleres i form av tre spørsmål:

1. Er alle eller noen av de regionale oppgavene av en slik karakter at de bør løses av et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring?
2. Hva er eventuelt en hensiktsmessig størrelse og geografisk inndeling på et slikt regionalt forvaltningsnivå?
3. Hvilken valgordning (direkte eller indirekte) bør et slikt eventuelt forvaltningsnivå ha?

Utvalget vil begrunne og gi sine overordnede tilrådinger gjennom svar på disse spørsmålene. I avsnitt 12.3.4 redegjør utvalgets flertall nærmere for sine tilrådinger om oppgavefordelingen for regionale utviklingsoppgaver.

12.3.1 Bør alle eller noen av de regionale oppgavene løses av et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring?

Et flertall i utvalget (alle unntatt Leschbrandt) mener at alle eller noen av de regionale oppgavene bør løses av et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring. Medlemmet Leschbrandt mener det ikke er behov for et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring og anbefaler at fylkeskommunen nedlegges. Leschbrandts tilrådinger om hvordan de oppgaver som i dag er tillagt fylkeskommunen bør ivaretas fremover, fremgår av avsnitt 12.3.5. Medlemmet Fjell slutter seg til flertallet, men har en annen begrunnelse som fremgår av avsnitt 12.3.6.

Flertallet mener at det regionale forvaltningsnivået bør ha ansvaret for *regionale utviklingsoppgaver*, dvs. oppgaver innen planlegging, samferdsel, tilrettelegging for næringsutvikling og kultur. Flertallet legger da vekt på følgende argumenter:

- En effektiv nasjonal politikk for samfunnsutvikling og økt verdiskaping, krever en aktiv medvirkning og tilpasning ut fra regionale forhold. Et regionalt forvaltningsnivå vil bidra til å gi den regionale innsats den nødvendige styrke, bl.a. gjennom samordning av de ulike initiativer. Et regionalt forvaltningsnivå vil også være viktig for å dra nytte av og være med-spiller i det regionalbaserte internasjonale samarbeid som utvikler seg i forhold til våre naboland og Europa for øvrig.
- Utvalgets gjennomgang av disse oppgavene i kapittel 9, viser at de regionale utviklingsoppgavene i stor grad er oppgaver som krever politiske avveininger og skjønn. Utvalget har i sin retningslinje 2 for oppgavefordelingen, sagt at slike vurderinger bør legges til folkevalgte organer.
- Utvalget har i kapittel 11 drøftet en mulig organisering av de regionale utviklingsoppgavene innenfor en modell uten et eget regionalt forvaltningsnivå (tonivå-modellen). Drøftingen viser at det med dagens kommuneinndeling vil være vanskelig å få til nødvendig samordning uten å overflytte en vesentlig del av beslutningsmyndigheten til statlige regionale organer. Selv om det kunne tenkes former for rådgivende politisk medinnflytelse i en tonivå-modell, mener flertallet i utvalget at en slik organisering ikke vil kunne ivareta det grunnleggende behov for folkevalgt styring av disse oppgavene.
- Dersom behovet for den nødvendige folkevalgte innflytelse skulle møtes gjennom å legge ansvaret for disse oppgavene til kommunene, ville det etter utvalgets syn kreve et utstrakt interkommunalt samarbeid. Flertallet tror ikke at slike løsninger vil kunne sikre den nødvendig effektivitet og beslutningsdyktighet som oppgavene krever. Slike løsninger vil heller ikke legge til rette for at utfordringene knyttet til de større regionale sammenhenger, på fylkes- eller landsdelsnivå, blir møtt på en samordnet måte. Flertallet mener at dette også vil kunne føre til en uoversiktlig forvaltning hvor det er vanskelig for den enkelte å vite hvilke spørsmål som avgjøres hvor.

Videre mener flertallet at et folkevalgt regionalt nivå bør ha ansvaret for *videregående opplæring*. Flertallet legger da vekt på retningslinje 1 om laveste mulig effektive nivå, og at gjennomføringen av utdanningspolitikken tilsier

lokal folkevalgt styring (jf. retningslinje 2). Erfaringene med dagens oppgavefordeling, jf. utvalgets vurderinger i kapittel 8 og 9, tilsier heller ikke at vesentlige gevinster kan oppnås gjennom endring av de grunnleggende ansvarsforhold, bortsett fra når det gjelder forhandlingsansvaret for undervisningsspersonell, jf. omtale bak. Flertallet vil også peke på at utdanningspolitikken på regionalt nivå gjennom kompetansereformen, har og får en stadig viktigere funksjon i arbeidet med regional utvikling av næringsliv og sysselsetting.

Nærmere om spesialisthelsetjenesten

Utvalget ser ikke at endret plassering av bestilleransvaret alene vil være avgjørende for å møte utfordringene i spesialisthelsetjenesten, jf. vurderingene i kapittel 8.4. Det finnes argumenter som både taler for at bestilleransvaret i spesialisthelsetjenesten forblir en oppgave under regional folkevalgt styring, og for at ansvaret legges til staten. Det er da ikke tatt stilling til spørsmålet, om og eventuelt på hvilken måte, sykehusene bør fristilles. Fristillingsmulighetene vil være til stede ved både statlig og regionalt eierskap. Fristilling hvor bestilleransvar og offentlig eierskap skilles, vil etter utvalgets syn bare være aktuelt ved fortsatt regionalt bestilleransvar. Utvalget mener at et alternativ med kommunalt bestilleransvar for spesialisthelsetjenesten ikke er aktuelt. Det vises til drøftingen i kapittel 11 av ulike modeller for plassering av bestilleransvar og eierskap i spesialisthelsetjenesten.

De viktigste argumentene for et fortsatt folkevalgt regionalt ansvar er:

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

i helsesektoren.

De viktigste argumentene for en statlig ansvarsovertakelse er:

- Spesialisthelsetjenesten er over tid blitt mer rettighetsstyrt. Samtidig er fylkeskommunenes muligheter til selv å påvirke sine inntekter svært begrenset. Sektoren vil, uansett eier, måtte gjøre meget vanskelige prioriteringer. Det er i denne situasjonen uheldig at det folkevalgte regionale nivået alene skal bære ansvaret for dette, med svekket legitimitet for det regionale folkestyret som resultat.
- Statlig eierskap vil bidra til klarere ansvarsforhold og mer direkte beslutningslinjer. Det vil bli en direkte forbindelse mellom det nivå som har ansvar for å fastsette de helsepolitiske mål og som i praksis er ansvarlig for de økonomiske ressurser som stilles til disposisjon, og det nivå som har ansvar for at tjenestene blir fremskaffet.
- Siden spesialisthelsetjenesten utgjør en så vidt dominerende del av fylkeskommunenes budsjetter og tjenesteproduksjon, har det vist seg vanskelig å få tilstrekkelig oppmerksomhet for de nasjonalt sett viktige regionale utviklingsoppgavene. Dersom spesialisthelsetjenesten statliggjøres, øker mulighet for å få større politisk oppmerksomhet om andre viktige samfunnsområder.
- At ett forvaltningsnivå får hånd om alle virkemidlene rettet mot spesialisthelsetjenesten, kan legge forholdene bedre til rette for en samordnet innsats for å utnytte mulige gevinster ved fristilling av institusjoner og andre organisatoriske tiltak.
- Statlig overtagelse vil gi større frihet til å organisere spesialisthelsetjenesten geografisk på sektorens egne premisser.

Etter en samlet vurdering vil utvalgets flertall (medlemmene Austeng, Dalane, Fjell, Fluge, Hagen, Sundsbø og Wilhelmsen) tilrå at bestilleransvaret i spesialisthelsetjenesten fortsatt legges til et folkevalgt regionalt nivå. Etter disse medlemmenes syn er de mulige fordelene ved statliggjøring usikre og kan ikke begrunne at en går bort fra den desentraliserings- og demokratiseringstanken som en regional ansvars plassering betyr, jf. utvalgets retningslinje 1 og 2 for oppgaveplasseringen. Disse medlemmene har som forutsetning for fortsatt regional ansvars plassering at mulighetene for å skille bestiller- og utføreransvaret, vil være tilstede. Et fortsatt regionalt bestilleransvar, vil også gjøre det mulig å vurdere en modell hvor dette skillet tydeliggjøres på ulike måter, f.eks. ved etablering av sykehusselskaper, ved at de regionale organene sammen eier sykehusene gjennom interregionale selskaper eller at staten eier sykehusene (jf. diskusjonen i kapittel 11). Disse medlemmer mener arbeidet med å hente ut styrings- og effektiviseringsgevinster gjennom ulike former for fristilling av helseinstitusjonene er viktig for å møte utfordringene i helsesektoren.

Medlemmene Austeng, Fluge og Sundsbø viser til at gjennom samarbeidet i de regionale helseutvalgene er fylkeskommunene gitt ansvar for å utarbeide helseplaner som vurderer sykehusutbygging og ressursdisponering i et samlet regionalt perspektiv. Disse medlemmene mener at dette planansvaret tilsier også regionale modeller for eierskap til sykehusene.

Et mindretall (medlemmene Heløe, Mørum, Aalbu og Aasland) legger vekt på behovet for en god geografisk ramme for de regionale utviklingsoppgavene, og konstaterer at det ikke er mulig å finne noen god balanse mellom dette hensynet på den ene siden og hensynet til et tilstrekkelig pasientunderlag for spesialisthelsetjenesten på den andre. Med økende behov for tjenester og tiltakende rettighetsfesting blir det stadig vanskeligere å få reelle avveininger mellom spesialisthelsetjenesten og øvrige oppgaver. Dette bidrar til å svekke det regionale demokratiets legitimitet også på andre viktige områder. Regionnivåets økonomiske handlefrihet blir på dette området stadig mindre. Et statlig ansvar for spesialisthelsetjenesten, dvs. både et statlig eieransvar og bestilleransvar, er i tråd med det finansielle ansvarsprinsipp (jf. retningslinje 7). De betydelige utfordringene sektoren står ovenfor er i tillegg et argument for nødvendigheten av nasjonale helhetsgrep for styring og drift, noe som i følge retningslinje 4 tilsier statlig ansvar. Disse medlemmene vil understreke at et statlig eieransvar kan organiseres på ulike måter, også med flere eiere.

De regionale tjenestene innen *barnevern, rusmiddelomsorg og familievern*, har klare samordningsbehov og berøringsflater med både spesialisthelsetjenesten og kommunenes helse- og sosialtjenester. Medlemmene Austeng, Dalane, Fluge, Hagen, Sundsbø og Wilhelmsen mener at utvalgets drøfting av disse tjenestene i kapittel 9, tilsier at oppgavefordelingen ikke endres vesentlig gitt at det regionale nivået fortsatt har ansvaret for spesialisthelsetjenestene. Medlemmene Heløe, Mørum, Aalbu og Aasland mener at berøringsflatene mellom barnevern, rusmiddelomsorg og familievern og spesialisthelsetjenesten tilsier at ansvaret for disse tjenestene bør følge spesialisthelsetjenesten. Disse medlemmene mener derfor at ansvaret for disse tjenestene bør overføres fra fylkeskommunen til staten. Disse medlemmene ser også muligheten for at kommunene jf. kommuneloven § 27, kan samarbeide om å etablere og drive disse institusjonene. Medlemmet Fjell anbefaler større regionale enheter enn flertallet, jf. avsnitt 12.3.2. Hensynet til nærhet til brukerne og sammenhengen med andre sosialtjenester i kommunal regi, tilsier etter hennes vurdering at kommunene ved en slik inndeling bør få ansvaret for de regionale tjenestene innen barnevern, rusmiddelomsorg og familievern.

12.3.2 Hva er en hensiktsmessig geografisk struktur på et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring?

Etter flertallets syn (alle unntatt Leschbrandt) forutsetter en videre satsing på et eget regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring, en revisjon av dagens inndeling med 19 fylkeskommuner (inkl. Oslo). Det er to hovedgrunner til det:

- De eksisterende fylker dekker til dels områder som ikke er funksjonelle for en satsing på den regionale utviklingsrollen.
- Effektivitetshensyn når det gjelder tjenesteproduksjon og administrasjon, tilsier at mange fylker i dag er for små. Det vil kunne hentes ut effektivitetsgevinster ved å redusere antall enheter.

I kapittel 11 drøfter utvalget to hovedveier å gå når det gjelder en endring i den regionale inndelingen, en landsdelsmodell med f.eks. 5-7 regioner, eller en modell som i større grad tar utgangspunkt i det som i dag fremstår som sammenhengende regioner med naturlige tyngdepunkter, med 10-15 enheter.

Landsdelsmodellen legger avgjørende vekt på behovene for samordning i spesialisthelsetjenesten.

Ut fra de grunnleggende hensyn et folkevalgt regionalt nivå skal ivareta, tilrår utvalgets flertall (alle unntatt Fjell og Leschbrandt) en inndeling i 10-15 enheter. Det legger da vekt på følgende:

- Nærhetsprinsippet (jf. utvalgets retningslinje 1 for oppgavefordelingen) tilsier at de regionale enhetene ikke bør være større enn det som er nødvendig for god løsning av oppgavene.
- Førende for den regionale inndelingen bør være de regionale utviklingsoppgavene og hensynet til en effektiv organisering av spesialisthelsetjenesten. Flertallet tror 5-7 landsdelsregioner vil være for store regioner til å være egnede enheter for en aktiv og samordnet utviklingspolitikk. Landsdelsregioner vil bl.a. i stor grad kunne omfatte flere konkurrerende bosettings- og næringsmessige tyngdepunkter, noe som kan vanskeliggjøre bred oppslutning om en regional utviklingspolitikk. Innenfor en oppdeling på 10-15 enheter bør det være mulig å finne frem til regioner hvor det er naturlig å se næringsliv, bosettingsmønster og samferdselsstruktur i sammenheng.
- Skal regionene fungere etter forutsetningene som demokratiske organer bør de være basert på områder som i rimelig grad utgjør et naturlig identitetsfellesskap. Flertallet mener det vil være lettere å oppnå innenfor en inndeling på 10-15 enheter enn ved større regioner, både fordi en i større grad kan ta utgangspunkt i de faktiske regionale sammenhenger og fordi en i større grad kan unngå lokaliseringsskonflikter.
- Etter flertallets syn kan en regional inndeling som favner over flere konkurrerende bosettings- og næringsmessige områder, kunne føre til forsterkede sentraliseringstendenser over tid.
- Flertallet ser at spesialisthelsetjenestens særskilte behov for inndeling kan sies å bli bedre ivaretatt i landsdelsmodellen. Etablering av 10-15 regionale enheter vil imidlertid også gi et bedre grunnlag for å håndtere problemene i sykehussektoren enn det en i dag har. Dette skjer ved at en både skaper mer økonomisk robuste enheter og ved at stordriftsfordeler innenfor spesialisthelsetjenestene lettere kan hentes ut innenfor færre regioner.
- En regional inndeling basert på noen få og store enheter vil øke avstanden mellom kommunenivået og regionnivået. Det kan svekke de samarbeidsrelasjoner som er bygget opp mellom kommunene og dagens fylkeskommuner. Slikt samarbeid er vesentlig både for de regionale utviklingsoppgavene og tjenesteproduksjonen. Følgen vil kunne bli oppsplitting av det regionale samarbeidet gjennom økt innslag av interkommunale løsninger, noe som vil kunne gå på bekostning av et nødvendig regionalt helhetssyn.
- Ved å velge en inndeling med 10-15 enheter vil det lettere enn i en løsning med 5-7 enheter kunne etableres en felles geografisk inndeling for det folkevalgte regionale nivået og for den regionale statsforvaltning.

Medlemmene Austeng, Fluge og Sundsbø forutsetter at endringene i fylkesinndelingen skjer i nært samarbeid med fylkeskommunene og med vekt

på regionale prosesser. De understreker viktigheten av at de effektivitets- og stordriftsfordeler som kan hentes ut gjennom større enheter, avveies mot behovet for å opprettholde en sterk offentlig sektor i regioner som er sårbare når det gjelder bosetting og næringsvirksomhet.

Medlemmet Fjell viser til at et samlet utvalg mener at det er effektiviseringsgevinster i administrasjon og tjenesteproduksjon ved å slå sammen fylker, og at regionale utviklingsoppgaver kan tilsi større regioner. En eventuell inndeling i f.eks. 15 enheter i stedet for dagens 19 kan etter dette medlemmets oppfatning vanskelig ses på som annet enn en justering av enkelte fylkesgrenser, og ikke som en reell løsning på de problemer utvalget påpeker. Studier som utvalget har fått gjennomført, viser at det er, inntil en viss størrelse på regionen, stordriftsfordeler i administrasjonskostnader. Dette taler for en inndeling i om lag 10 regioner. Den viktigste oppgaven til dagens fylkeskommuner er imidlertid helsetjenester, som utgjør nær 60 prosent av de fylkeskommunale budsjettene. Det bør derfor legges stor vekt på de behovene spesialisthelsetjenesten har for størrelse/befolkningsgrunnlag i regionen. Dette kan isolert sett tale for en inndeling tilsvarende dagens fem helseregioner. Utvalget har imidlertid anbefalt å vurdere et skille mellom bestiller- og utføreransvaret for spesialisthelsetjenesten, noe som kan legge til rette for mer effektiv ressursbruk. Dersom det gjennomføres et slikt skille, svekker det argumentet for å velge en inndeling som følger dagens helseregioner. Dette medlem anbefaler etter dette en inndeling i inntil 10 enheter.

12.3.3 Hvilken valgordning (direkte eller indirekte) bør et regionalt nivå ha?

I kapittel 11.7 har utvalget drøftet ulike ordninger for valg av representanter til et folkevalgt styringsorgan for det regionale nivået. Det sentrale skillet går mellom direkte valg og indirekte valg med basis i de valgte kommunestyre. Muligheten for andre valgdistrikter enn i dag er også drøftet i kapittel 11. Gitt at en skal ha et eget regionalt nivå under folkevalgt styring er det argumenter både for direkte og indirekte valg.

De viktigste fordelene ved direkte valg er:

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

De viktigste fordelene ved indirekte valg er:

- Det regionale nivå vil i større grad fremstå som et samarbeidsorgan for kommunene i regionen. Når kommunene selv er representert i regionens styrende organ, vil de lettere kunne akseptere at regionnivået fatter beslutninger som er bindende for dem, noe som særlig vil kunne gi det regionale

- utviklingsarbeidet økt styrke.
- Politiske spørsmål på regionalt nivå vil bli synliggjort i kommunepolitikken. Den løpende demokratiske oppfølging av den som representerer kommunen i regionen vil kunne bli skjerpet ved at disse vil stå politisk til ansvar overfor aktive kommunepolitikere.
- Dersom politikerne på regionalt nivå velges blant fremtredende kommunepolitikere (ordfører, leder for det største opposisjonspartiet) kan en indirekte valgordning bidra til å synliggjøre det regionale nivået blant innbyggerne.
- Det vil bare bli ett lokalvalg. Dette kan gi et ønskelig økt fokus på de lokale spørsmålene ved valg til kommunestyret.

Etter en samlet vurdering vil et flertall av utvalgets medlemmer (Austeng, Dalane, Fjell, Fluge, Hagen, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu) tilrå at det styrende folkevalgte organ på regionalt nivå fortsatt velges gjennom direkte valg. Disse medlemmer legger vekt på den fundamentale demokratiske verdi som ligger i at politikere med ansvar for viktige samfunnsoppgaver står direkte ansvarlig overfor velgerne gjennom valg. Etter disse medlemmenes syn er de oppgaver som regionen bør ha ansvar for, av en slik karakter at det er viktig med god alders-, kjønns- og partimessig representasjon. Dette er vanskelig å oppnå gjennom en indirekte valgordning. Dersom rimelig representativitet på disse områdene ikke oppnås, frykter disse medlemmene at det regionale nivåets legitimitet hos folk flest vil bli svekket. Disse medlemmene ser det også som svært viktig for at en endret regional organisering skal få den tilskitete effekt, at alle valgte representanter føler ansvar og forpliktelse overfor hele regionen. Politikere som er valgt gjennom indirekte valg i de enkelte kommunestyret, vil først og fremst være ansvarlig overfor velgere i egen kommune, og vil derfor ikke på samme måte stå til ansvar for velgerne i hele regionen.

Et mindretall (Heløe, Mørum og Aasland) vil tilrå at det regionale styrende organ velges gjennom indirekte valg, dvs. fra de enkelte kommunestyret i regionen. Disse medlemmene mener at det gir større styrke til gjennomføring av de grunnleggende regionale oppgavene innen planlegging og regional utvikling dersom det regionale nivået styres av et samarbeidsorgan hvor kommunene er direkte med. Med et slikt utgangspunkt vil det være enklere å la det folkevalgte regionale organ få avgjørelsesmyndighet i regionale, kommuneoverskridende areal- og utviklingsspørsmål. Et indirekte valgt organ vil dessuten kunne fungere som et viktig forum for småkommuner ved utforming av forpliktende interkommunalt samarbeid om oppgaver som de hver for seg er for små til å løse. Ansvarliggjøringen av kommunene gjennom et slikt folkevalgt regionalt organ vil kunne gi styrke og mening til lokaldemokratiet. Dette vil også kunne bedre legitimiteten til det regionale folkevalgt nivå. Det styrende organ må være representativt i forhold til den enkelte kommune. Gjennom valg til kommunestyrene er den grunnleggende representativitet i forhold til velgerne sikret. Valg av representanter til det regionale organ forutsettes å skje i samsvar med kommunelovens bestemmelser når det gjelder kjønnsrepresentasjon, jf. kommuneloven §§ 36 og 38.

12.3.4 Nærmere om ansvaret for regionale utviklingsoppgaver ved et omorganisert regionalt nivå

Utvalgets flertall (alle unntatt Leschbrandt) understreker at en reorganisering av det regionale nivået må understøtte den nasjonale politikk for samfunnsutvikling og økt verdiskaping, gjennom å legge til rette for større regional innsats og engasjement. Tiltrådingene under må ses i lys av dette.

Anbefalingene utvalgets medlemmer har gitt tidligere i avsnitt 12.3, ligger som en forutsetning for medlemmenes tilråding om oppgavefordelingen for regionale utviklingsoppgaver.

1. Utvalgets flertall (alle unntatt Leschbrandt) foreslår at det offentlige ansvaret for *regional land- og sjøbasert samferdsel*, legges til det folkevalgte regionale nivået. Dagens oppsplittede oppgavefordeling legger ikke til rette for å utforme en helhetlig samferdselspolitikk, eller for tilstrekkelig samordning i forhold til arealpolitikken. Flertallet foreslår at ansvaret for de fylkesvise vegkontorene legges til regionene, at regionene overtar ansvaret for riksveger som ikke er stamveger, og at tilskuddsansvaret for lokale og regionale jernbaneruter overføres fra staten til regionene. Som en forsøksordning bør et par større bykommuner overta tilskuddsansvaret for kollektivtrafikk og ansvaret for veger som ikke er stamveger. For andre forslag innenfor samferdselssektoren vises det til avsnitt 12.4.
2. Utvalgets flertall (alle unntatt Fjell og Leschbrandt) tilrår at *fylkesplanleggingen* etter plan- og bygningsloven, gis en generelt forpliktende virkning og bindende status overfor offentlige organer når det gjelder arealforvaltning av regional karakter. Den regionale planleggingen kan dermed gi forpliktende føringer for statens, kommunenes og regionens virksomhet. For å sikre at nasjonale hensyn ivaretas i planen, bør den fortsatt godkjennes gjennom kongelig resolusjon. Medlemmet Fjell vil peke på at forslaget om forpliktende fylkesplan innebærer et sterkt inngrep i kommunenes muligheter til å disponere egne arealer. For å slutte seg til et slikt forslag, bør det være klart at dagens kommunale arealforvaltning skaper omfattende regionale problemer som ikke lar seg løse gjennom frivillighet og samarbeid. Dette medlemmet er ikke overbevist om at dette er tilfellet, og er på denne bakgrunn skeptisk til forslaget om å gi fylkesplanen en forpliktende virkning.

Som ledd i å forenkle planprosesser og styrke det regionale utviklingsarbeidet, foreslår flertallet (medlemmene Austeng, Dalane, Fluge, Hagen, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu) å legge myndigheten til å avgjøre innsigelse til kommunale arealplaner til det folkevalgte regionale nivået. Det regionale politiske nivåets behandling av innsigelser må være i tråd med nasjonale retningslinjer og fylkesplanen. Fylkesmannen opprettholder sin rolle som mekler i innsigelsessaker. Berørte nabokommuner, det folkevalgte regionale nivå, fylkesmannen og andre statlige etater opprettholder sin innsigelsesrett.

Et mindretall (medlemmene Fjell, Heløe, Mørum og Aasland) ønsker ikke på dette tidspunkt å endre nåværende ordning med at Miljøverndepartementet avgjør innsigelser til kommunale arealplaner. Mindretallet ønsker å avvente erfaringene med det pågående forvaltningsforsøket i Akershus fylkeskommune før det tas stilling til dette spørsmålet.

3. Det er utvalgets vurdering at regionale avveininger og variasjoner i *næringspolitikken* understøtter nasjonale målsettinger. Flertallet (alle unntatt Leschbrandt) ser derfor behov for en sterkere kobling mellom de næringspolitiske virkemidlene og det brede arbeidet for regional utvikling. Flertallet tilrår å utvikle det regionale politiske nivåets rolle som tilrettelegger for næringsutvikling.
Innenfor et veivalg hvor det satses på å utvikle det folkevalgte regionale nivået til en aktiv utviklingsaktør, mener utvalgets medlemmer Austeng, Dalane, Fluge, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu at ansvaret for de tilretteleggende bygdeutviklingsmidlene hos fylkesmannen, samt kompetanse og veiledningsoppgaver fra fiskeriadministrasjonen, bør overføres til det folkevalgte regionale nivå. Med en regional politisk organisering, kobles det næringspolitiske tilretteleggingsarbeidet nærmere til fylkesplanen og det regionale nivåets ansvar for regional utvikling i stort. En slik samordning burde også bidra til forenkling og samordning av virkemiddelapparatet.
Utvalgsmedlem Sundsbø mener de økonomiske virkemidlene knyttet til jordbruksavtalen som forvaltes regionalt med avtalepartenes medvirkning, bør samles ett sted. SND med ett styre oppnevnt av fylkeskommunen, tillegges dette ansvaret.
Medlemmene Fjell, Hagen, Heløe, Leschbrandt, Mørum og Aasland mener mye taler for å overføre den delen av bygdeutviklingsmidlene som fortsatt forvaltes av fylkesmannen til SND, som allerede forvalter de øvrige bygdeutviklingsmidlene. En slik samling av bygdeutviklingsmidlene bidrar til forenkling av virkemiddelapparatet, samtidig som en statlig organisering kan understøtte både nasjonale og avtalefestede målsettinger. Disse medlemmene ser det ikke som hensiktsmessig å endre dagens organisering av den ytre fiskeriadministrasjonen.
Utvalgets flertall (alle unntatt Leschbrandt) ser det som hensiktsmessig å desentralisere de tilretteleggende regionale samordningsmidlene (kap. 551 post 58 på statsbudsjettet) som i dag forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet, til det folkevalgte regionale nivå.
Utvalget ser behovet for å opprettholde dagens brukerorienterte SND-modell. Utvalget tilrår å utvikle SNDs rolle som kompetanseorgan og virkemiddelforvalter når det gjelder de direkte bedrifts- og brukerrettede virkemidlene, der brukerne i stor grad forholder seg til en instans. Etter utvalgets vurdering innebærer dette at arbeidsmarkedsetatens midler til bedriftsintern opplæring og fylkeskommunenes ansvar for etablererstipendordningen bør overføres til SND.
Utvalgets flertall (medlemmene Dalane, Fjell, Mørum, Hagen, Heløe, Wilhelmsen, Aalbu og Aasland) mener videre at det bør vurderes om regionale politiske føringer for virkemiddelbruken i SND bør styrkes, f.eks. gjennom utvidet ansvar for SNDs regionale styrer, eller delt eierskap og finansiering mellom staten og regionen av SNDs virkemidler.
Utvalgets medlemmer Austeng, Fluge og Sundsbø ønsker å slå fast at det regionale SND styret skal være oppnevnt av det folkevalgte regionale nivå og ha reell beslutningsmyndighet.
4. Utvalget ser behov for å redusere dagens detaljerte statlige styring av *mil-*

jøvernsektoren. Utvalget tilrår å tillegge kommunene et større ansvar for miljøforvaltning av lokal karakter, fordi det er gjennom nærhet og lokalt engasjement de lokale miljøutfordringene best kan løses. Videre mener utvalget at kulturminnevernet er sterkt knyttet til den regionale miljøforvaltningen, og at ansvaret for dette derfor bør ligge der miljøvernoppgavene er plassert.

Utvalgets flertall (medlemmene Austeng, Dalane, Fjell, Fluge, Hagen, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu) tilrår at ansvaret for de regionalt relaterte miljøvernoppgavene overføres til det regionale politiske nivået. Etter disse medlemmenes syn vil en regional politiske forankring bidra til integrering og tilpasning av miljøvernet i forhold til regional utvikling, planlegging og arealforvaltning. Etter flertallets mening bør interesser i miljøvernet som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep, ivaretas av miljødirektoratene.

Utvalgets medlemmer Heløe, Mørum og Aasland mener at tungtveiende nasjonale hensyn og internasjonale forpliktelser, samt store oppgaver med tilsyn, kontroll og veiledning i forhold til lov- og regelverk tilsier at miljøvernforvaltningen regionalt fortsatt bør være forankret til fylkesmannen.

5. *Kompetanse* er en av de viktigste enkeltfaktorene for den videre utvikling av nærings- og arbeidslivet i Norge, og dermed også for utviklingen av velferdssamfunnet. Satsing på kompetanse er derfor også et viktig element i den brede regionalpolitikken. Den offentlige forvaltning, herunder det offentlige utdanningssystemet må organiseres slik at den har handlekraft til å møte de nye utfordringene som de økte krav til kompetanse setter. I tråd med St.meld. nr. 42 (1997-98) *Kompetansereformen* forutsetter utvalget at det gjøres et utviklingsarbeid med sikte på å tilpasse opplæringen til voksnes og samfunns- og arbeidslivets behov. Det forutsetter etter flertallets vurdering (alle unntatt Leschbrandt) et omfattende og forpliktende samarbeid mellom nærings- og arbeidslivet, det folkevalgte regionale nivået, høyskoler, statlige etater og organisasjonene. Fylkeskommunene og staten har ulike oppfatninger av hvilken rolle det folkevalgte regionale nivået bør spille i gjennomføringen av kompetansereformen. Utvalget har ikke hatt anledning til å vurdere dette grundig nok til å kunne komme med en klar anbefaling, men i utgangspunktet ser det for flertallet ut til å være hensiktsmessig, både av hensyn til den enkelte voksne og av hensyn til de mange aktørene, at en instans har en koordinerende funksjon på regionalt nivå. Flertallet vil be om at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vurderer dette spørsmålet nærmere.

Et mindretall (medlemmene Austeng, Fluge og Sundsbø) ser kompetanse som en av de viktigste enkeltfaktorer for regional utvikling. Disse medlemmene mener at det organet som både har ansvar for den videregående opplæringen og for det regionale utviklingsarbeidet også må ha et koordineringsansvar for kompetansereformen på regionalt nivå. Dette koordineringsansvaret må legges til det folkevalgte regionale nivået. Disse medlemmene mener også at opplæringen av arbeidssøkere (AMO) må legges til det folkevalgte regionale organet, analogt forslaget om at den bedriftsinterne opplæringen (BIO) foreslås lagt under SND.

6. Utvalget mener det er behov for å trekke de *statlige høyskolene* mer aktivt inn i det regionale utviklingsarbeidet. For å dra nytte av det regionale

nærings- og samfunnsliv i kontakten med og utviklingen av de høgre utdanningsinstitusjonene foreslo Mjøs-utvalget at et flertall i styrene til disse institusjonene skal være eksterne representanter som utpekes av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Utvalgets flertall (alle unntatt Leschbrandt) ber om at departementet i oppfølgingen av Mjøs-utvalget vurderer spørsmålet om representasjon fra det folkevalgte regionale nivået i institusjonenes styrer. Uavhengig av styrerepresentasjon vil flertallet understreke viktigheten av at de statlige høyskolene og det folkevalgte regionale nivået finner frem til forpliktende samarbeidsformer for sammen å dekke de opplæringsbehov som måtte være i samfunns- og arbeidslivet i regionen.

7. Flertallet i utvalget (alle unntatt Leschbrandt) mener det er naturlig at regionene får et større ansvar for *region-/landelsinstitusjoner* og *knutepunktinstitusjoner* innenfor områdene scenekunst, musikk, museum og billedkunst. Det vil legges til rette for at regionene kan drive et aktivt kulturpolitisk arbeid innenfor et større tverrsektorielt utviklingsarbeid.
8. Utvalgets flertall (medlemmene Austeng, Dalane, Fjell, Fluge, Hagen, Mørum, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu) mener at de sterke signalene fra fylkeskommunene om at det er behov for å redefinere rollen til *Riksteatret*, *Riksutstillinger* og *Rikskonsertene*, må følges opp. Medlemmene er kjent med at riksinstitusjonene, bl.a. gjennom sitt strategiarbeid, har vurdert egen virksomhet og funksjoner. Ut fra de innspillene utvalget har mottatt mener imidlertid flertallet at det er behov for en større gjennomgang av riksinstitusjonenes rolle fremover. Flertallet mener bl.a. det bør vurderes om deler av de økonomiske midlene som de tre riksinstitusjonene rår over i dag, bør overføres til det folkevalgte regionale nivå, slik at det regionale nivå blir ansvarlig for å bestille profesjonelle kulturtilbud ut fra regionale prioriteringer og behov. På bakgrunn av at det folkevalgte regionale nivå er sentrale samarbeidspartnere for riksinstitusjonene forutsetter flertallet at regionene trekkes inn i dette arbeidet. Utvalgets medlemmer Heløe og Aasland, mener en eventuell styrking av den regionale kulturinnsatsen på bekostning av de nasjonale kulturinstitusjonene vil svekke den skjøre balansen som er mellom kunstarter og virkeformer. Midler til en eventuell sterkere regional satsing må derfor enten hentes gjennom økte overføringer og/eller gjennom lokale omprioriteringer.

12.3.5 Særmerknad fra Leschbrandt

Utvalgets medlem Leschbrandt mener at en forvaltningsorganisering basert på to forvaltningsnivåer er den løsningen som skal velges. Argumentene som taler for en tonivå-modell er etter hennes vurdering:

- *Styrket lokaldemokrati*: Ved at oppgaver som i dag utføres av fylkeskommunen flyttes til kommunene, vil disse legges nærmere brukerne. Nærhet til brukerne regnes normalt som en styrke for demokratiet. Innbyggerne kjenner også sterkere identitet og tilhørighet til kommunene enn fylkeskommunen.

Ved å gi kommunene nye oppgaver, vil det bli sterkere fokus på kommunalpolitikken. Dette kan føre til høyere valgdeltakelse og bedre rekrutter-

- ing til lokalt politisk arbeid.
- *Økt effektivitet:* Ved å redusere antall forvaltningsnivåer til to, vil en spare kostnader knyttet til drift av ett forvaltningsnivå og til samordning mellom dette nivået og de øvrige to. Det er videre grunn til å anta at nedlegging av fylkeskommunen vil føre til at kommuner på frivillig grunnlag i større grad ønsker å slå seg sammen. Større kommuner vil gi stordriftsfordeler i administrasjon og tjenesteproduksjon. Samtidig vil det oppstå kostnader knyttet til større utbredelse av f.eks. interkommunalt samarbeid. Dette medlemmet mener imidlertid at gevinstene vil overstige merkostnader.
 - *Økt kvalitet:* I større kommuner er det større muligheter for å bygge opp spesifikk kompetanse enn i mindre kommuner. Ved at kommunene blir flinkere til det de skal gjøre, er det sannsynlig at kvaliteten på tjenestene blir bedre.
 - *Enklere og totalt sett en mer oversiktlig forvaltning:* Offentlige oppgaver som forutsetter regionale løsninger kan med fordel dekkes av kommunene eller staten, dvs. gjennom interkommunale løsninger, av statlige organer med regional organisering eller gjennom lokale samarbeidsorganer ut fra frivillige, hensiktsmessige saksområder.

Leschbrandt mener organiseringen av offentlig sektor, herunder inndelingen i forvaltningsnivåer, må styres av norske demografiske og geografiske forhold. Dette kan skille den administrative inndelingen i Norge fra andre, mer folkerike stater i Europa. Kommunene kan etter Leschbrandts vurdering opprette de nødvendige regionale organer for å samarbeide med kommuner og regioner i andre land.

Leschbrandt anbefaler at fylkeskommunens oppgaver ved en nedlegging av fylkeskommunen bør fordeles slik mellom stat og kommuner:

Spesialisthelsetjenesten: Staten overtar finansieringsansvaret for dagens fylkeskommunale helseinstitusjoner (sykehus, psykiatriske klinikker, rehabiliteringsinstitusjoner, spesialsykehjem m.m.). Dette vil plassere ansvar og formell myndighet for spesialisthelsetjenesten der den allerede sitter i praksis i dag - hos staten. Fjerningen av et ledd mellom de myndighetene som legger de økonomiske og formelle rammene og institusjonene vil i seg selv gi et effektiviseringspotensiale.

Staten har, og vil i alle overskuelig fremtid ha, hånd om de virkemidler som trengs for å gjennomføre en nasjonal helsepolitikk. Dagens løsning, hvor fylkeskommunen i stor grad utfører statlig politikk uten selv å kunne påvirke tilbudet i vesentlig grad, virker bare til å pulverisere ansvar og fordyre tjenestene gjennom unødvendig mye administrasjon. Dagens situasjon med delt ansvar, legger til rette for utstrakt spill og ansvarsfraskrivelse mellom staten og fylkeskommunene, og mellom kommunene og fylkeskommunene. Samme nivå som har ansvar for å fastsette helsepolitiske mål og økonomiske rammer bør ha ansvar for at tjenestene blir fremskaffet.

En statlig overtakelse av ansvaret vil gi større frihet til å organisere spesialisthelsetjenesten geografisk etter sektorens egne behov. Det vil bli lettere å styre investeringer, funksjonsfordeling mellom sykehusene, og foreta endringer i sykehusstrukturen. Et statlig ansvar muliggjør overordnet politisk

styring kombinert med stor institusjonell frihet for sykehussektoren. Stortinget og regjeringen fastlegger de overordnede retningslinjer og mål, mens den statlige sykehusforvaltningen eller statlig(e) eller private sykehusselskap(er) vil ha stor frihet i den daglige drift. Det vil gi anledning til å drive sykehusene profesjonelt slik at de best mulig kan tilpasse seg en ny situasjon hvor pasientene får fritt sykehusvalg. Pengene må i større grad følge pasientene.

Barnevern, rusmiddelomsorg og familievern: Ut fra en samlet vurdering mener Leschbrandt at det er mest hensiktsmessig at ansvaret for 2. linjetjenestene innenfor sosialsektoren overføres til kommunene. Vurderingene er særlig knyttet til retningslinje 5 for oppgavefordeling, hvor det heter at oppgaver som krever stor grad av koordinering og har store kontaktflater, bør legges til samme organ.

Videregående opplæring: Ut fra en samlet vurdering (se kapittel 11) av videregående opplæring i forhold til retningslinjene for oppgavefordelingen, ser Leschbrandt det som mest naturlig at ansvaret for videregående opplæring overføres til kommunene. En samling av opplæringsansvaret hos ett forvaltningsnivå vil være i tråd med intensjonene i opplæringsloven om å se grunnskoleopplæringen og videregående opplæring som et sammenhengende løp.

Med dagens kommuneinndeling vil det være et fåtall kommuner som på egen hånd vil kunne ta ansvar for den videregående opplæringen. Det er f.eks. på langt nær videregående skoler i alle kommuner. Tilbudet til elevene vil avhenge av at kommunen kjøper tjenestene hos andre tilbydere, enten det er i skoler i andre kommuner eller kommunen går sammen med andre kommuner om å tilby elevene opplæring i en skole de driver sammen (interkommunalt selskap). Videregående skoler bør fristilles, og det bør etableres en finansieringsordning hvor bevilgningene følger elevene. Leschbrandt understreker at elevene selv bør få velge fritt hvilken skole de ønsker å gå på. Dette for å sikre at det blir konkurranse mellom skolene, og dermed at kvaliteten på undervisningen holdes oppe.

Samferdsel: Leschbrandt ser det som hensiktsmessig at transportoppgavene deles mellom stat og kommuner. De deler av kollektivtransporten som foregår i byer og bynære områder som både kan være økonomisk lønnsom, og som gir en miljømessig gevinst, bør i utgangspunktet styres av de berørte kommuner.

Ansvaret for fylkesvegene deles mellom staten og kommunene etter hensiktsmessighet. Leschbrandt mener dette i de fleste kommuner vil bety at det meste av fylkesvegnettet vil tilfalle kommunene. Denne oppgavefordelingen forutsetter at kommunene blir tilført de midler fylkene i dag disponerer til fylkesvegene, og at kommunene stilles fritt til å kjøpe de tjenester de trenger til vegdrift og -vedlikehold hos den tilbyder de måtte ønske.

Regional planlegging og tilretteleggende nærings tiltak: Leschbrandt mener den regionale planleggingen er en av de delene av fylkeskommunens oppgaver i dag som med fordel kan tas ut av offentlig forvaltning. Kommunenes behov for å planlegge sin arealbruk dekkes av kommuneplanen. Dette er i tråd med retningslinje 1 for oppgavefordelingen, som forutsetter at oppgaver skal plasseres på lavest mulig nivå, og med retningslinje 2 som forutsetter at opp-

gaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn bør legges til lokalpolitiske organer. En løsning uten regional planlegging kan noen steder føre til større behov for interkommunalt samarbeid. Leschbrandt mener dette i så fall vil fremkomme etter de behov kommunene har for slikt samarbeide.

Mindre planenheter vil gi mer effektiv og funksjonell regional planlegging enn dagens fylkesplanlegging. Mye av kommunenes felles plananstrengelser skjer i dag innenfor felles bolig- og arbeidsmarkedsområder som er mindre enn dagens fylker. Planleggingen kan bli mer konkret og mer knyttet til reelle problemer som kommunene opplever på regionalt nivå. Bortfallet av fylkeskommunens innsigelsesrett vil medføre betydelige lettelser i arbeidsbyrden for mange kommuner.

Leschbrandt vil påpeke det uakseptable i å overføre myndighet fra kommunene til fylkeskommunene innen planarbeid og arealforvaltning. Det vil frata primærkommunene innflytelse på et viktig område. Et område hvor kommunenes myndighet allerede er kraftig beskåret. En ytterligere myndighetsinnskrenkelse vil svekke det lokale selvstyre, være i strid med nærhetsprinsippet og svekke legitimiteten til kommunene.

Leschbrandt mener det er behov for å redusere antall statlige regionale aktører med inngrep i planprosessene, noe som er i tråd med retningslinje 5 og 6 for oppgavefordelingen hvor det heter at oppgaver som naturlig henger sammen med andre oppgaver, og som krever stor grad av samordning for å nå overordnede målsettinger bør legges til samme forvaltningsorgan.

Leschbrandt ser det som mest hensiktsmessig at kommunene overtar ansvaret for fylkeskommunens tilretteleggende virkemidler for næringsutvikling. Leschbrandt legger her særlig vekt på hensynet til retningslinje 1 om at oppgaver bør legges til det mest effektive nivå og retningslinje 5 og 6 som innebærer at oppgaver som krever koordinering i forvaltningen selv og i forhold til brukerne bør legges til samme forvaltningsnivå.

Kulturoppgavene og kulturminner: Ved en organisering med to forvaltningsnivåer mener Leschbrandt det vil være naturlig å dele dagens fylkeskommunale kulturoppgaver mellom staten og kommunene. Leschbrandt mener det vil være mest hensiktsmessig å beholde delingen av ansvaret for funksjonsfordelingsinstitusjonene mellom staten og kommunesektoren, slik at kommunene overtar fylkeskommunens andel av ansvaret for institusjonene. Kommunene bør videre overta ansvaret for fylkesbibliotekene. Leschbrandt mener at ansvaret for kontroll av og tilsyn med kulturminner bør overføres til fylkesmannen, som allerede har ansvaret for miljøvernoppgavene regionalt.

Når det gjelder næringspolitikk, kulturpolitikk osv. som omfatter et større geografisk område enn en kommune, mener Leschbrandt at det kan initieres/organiseres gjennom frivillig samarbeid mellom kommunene, NHO, LO og andre interesserte instanser. Medlemmet viser til Agderrådet, Knutepunkt Sør og lignende frivillige samarbeidsorgan som eksempler.

Det er blitt hevdet at tonivå-modellen vil føre til at kommunesammenlåinger tvinger seg frem. Leschbrandt mener at en slik organisering ikke nødvendigvis i seg selv medfører et behov for å slå sammen kommuner. En forvaltningsorganisering med kun to forvaltningsnivåer vil imidlertid utvilsomt innebære en økning i interkommunalt samarbeid. Interkommunale løsninger, og andre løsninger som medfører at kommunenes rolle som bestiller

og utfører blir skilt, vil etter Leschbrandts vurdering gi klarere ansvarsfordeling i offentlig sektor. Leschbrandt mener det må være opp til den enkelte kommune selv å velge hvordan den vil skaffe til veie tjenester for kommunens innbyggere, enten det skjer i kommunens egen regi, gjennom interkommunale samarbeid eller gjennom kjøp av tjenester fra andre tilbydere (konkurransesetting).

12.3.6 Særmerknad fra Fjell

Medlemmet Fjell støtter som målsetting en modell med to forvaltningsnivåer, men med vesentlig færre kommuner enn i dag. Argumenter som taler for dette er som følger:

- *Styrket lokaldemokrati:* Ved at oppgaver som i dag utføres av fylkeskommunen flyttes til kommunalt nivå, vil disse legges nærmere brukerne. Nærhet til brukerne er en styrke for demokratiet og forskjeller i lokale preferanser kan i større grad få gjennomslag.
- *Økt effektivitet og kvalitet:* Ved å redusere antall forvaltningsnivåer til to, vil en spare kostnader knyttet til drift av ett forvaltningsnivå og til samordning mellom dette nivået og de øvrige to. Nedlegging av fylkeskommunen kan også føre til sammenslåinger av kommuner. Større kommuner vil gjøre det mulig å utnytte stordriftsfordeler i administrasjon og tjenesteproduksjon. Samtidig vil det oppstå kostnader knyttet til større utbredelse av f.eks. interkommunalt samarbeid. Dette medlemmet mener imidlertid at gevinstene vil overstige merkostnadene. I større kommuner er det også bedre muligheter for å bygge opp spesialisert kompetanse enn i mindre kommuner. Ved at kommunene blir flinkere til det de skal gjøre, er det sannsynlig at kvaliteten på tjenestene blir bedre.
- *Enklere og totalt sett en mer oversiktlig forvaltning:* Offentlig oppgaver som forutsetter regionale løsninger kan dekkes av kommunene eller staten, dvs. gjennom interkommunale løsninger eller av statlige organer med regional organisering.

For å kunne realisere fordelene ved en forvaltningsmodell uten fylkeskommunen, er det nødvendig med større kommuner enn det vi har i dag. Det er spesielt vanskelig å finne modeller som gjør det mulig å nedlegge fylkeskommunen uten at sykehusene må overtas av staten, noe dette medlemmet ikke anbefaler. For å øke effektiviteten innen sykehussektoren, vil det imidlertid være av stor betydning å få innført et skille mellom bestiller- og utføreransvaret, se utvalgets drøfting av dette i kapittel 11. Selv med større kommuner enn i dag, vil det likevel kunne være problematisk for alle å ivareta bestiller- og finansieringsfunksjonen. Dagens kommuneinndeling og hensynet til å ivareta bestillerfunksjonen etter spesialisthelsetjenester, er utslagsgivende for at dette medlemmet anbefaler at det opprettholdes et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring.

12.3.7 Oppsummering av tilrådingene angående organiseringen av det regionale nivået

Utvalgets hovedtilråding er som følger:

- 11 av 12 medlemmer anbefaler et folkevalgt regionalt nivå.

- 1 medlem anbefaler en organisering med to forvaltningsnivåer.
- 10 av 11 medlemmer anbefaler en regional inndeling med 10-15 enheter.
- 1 medlem anbefaler en regional inndeling med inntil 10 enheter.
- 8 av 11 medlemmer anbefaler direkte valg til regionnivået.
- 3 av 11 medlemmer anbefaler indirekte valg til regionnivået.
- 7 av 12 medlemmer anbefaler minimum et regionalt bestiller- og finansieringsansvar for spesialisthelsetjenesten.
- 5 av 12 medlemmer anbefaler et statlig ansvar for spesialisthelsetjenesten.

Under oppsummeres de ulike utvalgsmedlemmenes samlede tilrådinger for organiseringen av det regionale nivået. For en mer detaljert fremstillingen av de forskjellige medlemmenes tilrådinger om hvilke oppgaver det folkevalgte regionale nivået bør ha ansvaret for, vises det til omtalen foran av henholdsvis spesialisthelsetjenesten og regionale utviklingsoppgaver.

Medlemmene Austeng, Dalane, Fluge, Hagen, Sundsbø og Wilhelmsen tilrår:

1. Et folkevalgt regionalt nivå med 10-15 enheter
2. Direkte valg til regionting
3. Hovedansvarsområder for det folkevalgte regionale nivået vil være:
 - Minimum bestilleransvaret for spesialisthelsetjenester
 - 2. linje sosialtjenester
 - Videregående opplæring og kompetanseutvikling
 - Regional land- og sjøbasert samferdsel
 - Fylkesplanlegging
 - Rett til å avgjøre innsigelser til kommunale arealplaner
 - Tilrettelegging for næringsutvikling
 - Miljøvern
 - Kultur

Medlemmene Heløe, Mørum og Aasland tilrår:

1. Et folkevalgt regionalt nivå med 10-15 enheter
2. Indirekte valg til regionting
3. Hovedansvarsområder for det folkevalgte regionale nivået vil være:
 - Videregående opplæring og kompetanseutvikling
 - Regional land- og sjøbasert samferdsel
 - Fylkesplanlegging
 - Tilrettelegging for næringsutvikling
 - Kultur

Medlemmet Aalbu tilrår:

1. Et folkevalgt regionalt nivå med 10-15 enheter
2. Direkte valg til regionting
3. Hovedansvarsområder for det folkevalgte regionale nivået vil være:
 - Videregående opplæring og kompetanseutvikling
 - Regional land- og sjøbasert samferdsel
 - Fylkesplanlegging
 - Rett til å avgjøre innsigelser til kommunale arealplaner
 - Tilrettelegging for næringsutvikling
 - Miljøvern

- Kultur

Medlemmet Fjell tilrår:

1. Et folkevalgt regionalt nivå med inntil 10 enheter
2. Direkte valg til regionting
3. Hovedansvarsområder for det folkevalgte regionale nivået vil være:
 - Minimum bestilleransvaret for spesialisthelsetjenesten
 - Videregående opplæring og kompetanseutvikling
 - Regional land- og sjøbasert samferdsel
 - Fylkesplanlegging
 - Tilrettelegging for næringsutvikling
 - Miljøvern
 - Kultur

Medlemmet Leschbrandt tilrår:

1. En løsning med to forvaltningsnivåer.
2. Kommunene overtar ansvaret for:
 - 2. linje sosialtjenester
 - Videregående opplæring
 - Deler av kollektivtrafikken
 - Deler av fylkesvegene
 - Tilretteleggende virkemidler for næringsutvikling
 - Fylkesbibliotekene
 - Fylkeskommunenes andel av ansvaret for funksjonsfordelingsinstitusjonene innen kultursektoren
3. Staten overtar ansvaret for:
 - Spesialisthelsetjenesten
 - Deler av kollektivtrafikken
 - Deler av fylkesvegene
 - Kulturminnevernet

12.4 Tilrådinger angående enkeltspørsmål knyttet til ansvars- og oppgavefordeling og organisering som ikke tas opp i forbindelse med organiseringen av det regionale nivået

Tilrådingene fra utvalgets medlemmer i dette avsnittet tar utgangspunkt i drøftingen av enkeltsektorer i kapittel 9, drøftingen av modeller for det regionale nivå i kapittel 11, og tilrådinger om organiseringen av det regionale nivået tidligere i dette kapitlet. Evalueringen i kapittel 9 tar utgangspunkt i utvalgets opprinnelige mandat og de forutsetninger som der var lagt til grunn for utvalgets arbeid, jf. omtale i kapittel 1. Det innebærer at man i kapittel 9 ikke har vurdert en forvaltningsorganisering med to forvaltningsnivåer eller undergitt organiseringen av spesialisthelsetjenesten en egen sektorgjennomgang. I lys av drøftingen i kapittel 11 og utvalgets tilrådinger i avsnitt 12.3 har derfor enkelte utvalgsmedlemmer hatt behov for å revurdere oppgaveplasseringen for noen oppgaver som er evaluert i kapittel 9.

1. Etter en samlet vurdering anbefaler utvalget at ansvaret for *spesialtransport for funksjonshemmede* overføres fra fylkeskommunene til kommu-

nene. Det vil etter utvalgets vurdering bedre mulighetene for å se spesialtransporten i sammenheng med kommunenes øvrige velferds- og omsorgstilbud og bedre koordineringen i forhold til trygdeetatens stønadsordninger for transport av funksjonshemmede. Videre vil en kommunal løsning gi mer oversiktighet og være i tråd med det finansielle ansvarsprinsippet.

2. Dagens system med øremerking av *havnekassens midler og statlige oppnevnte havnestyrer* i større havner, strider etter flertallet (alle unntatt Leschbrandt) sin vurdering mot viktige prinsipper for den statlige styringen av kommunesektoren. Havnene med statlige oppnevnte styrer er i dag å betrakte som særkommuner, og ordningen bør etter flertallets vurdering opphøre. Legitime statlige og regionale interesser bør i stedet formidles gjennom bl.a. regionale planer. Også ordningen med adskilte havnekasser bør etter flertallets syn opphøre. Havnekassens midler bør inngå i kommunenes øvrige økonomi og underlegges direkte folkevalgt kontroll.

Medlemmet Leschbrandt har sympati med flertallets standpunkt, men viser til at det er vedtatt satt ned et statlig utvalg for å få en bred gjennomgang av havneloven. Leschbrandt mener man bør avvende denne utredningen, før man tar endelig stilling til øremerking av havnekassens midler og statlige oppnevnte havnestyrer.

3. Etter flertallets vurdering (medlemmene Austeng, Dalane, Fluge, Hagen, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu) vil en naturlig konsekvens av økt regional politisk myndighet i arealplanleggingen og hensynet til forenkling, være at *fylkeslandbruksstyrenes* nåværende funksjoner etter plan- og bygningsloven i sin helhet overføres det regionale politiske nivået som den regionale arealmyndighet. Et mindretall (medlemmene Fjell, Heløe, Mørum og Aasland) er enig i å nedlegge fylkeslandbruksstyrene, men tilrår å overføre styrenes funksjoner etter plan- og bygningsloven til regional statsforvaltning som ansvarlig for den nasjonale landbrukspolitikken. Utvalgsmedlem Leschbrandt er også enig i at fylkeslandbruksstyrene legges ned, men foreslår å overføre styrenes funksjoner etter plan- og bygningsloven, til kommunene. Et samlet utvalg mener fylkeslandbruksstyrets gjenværende oppgaver etter bl.a. jordloven, odelsloven, skogbruksloven og konsesjonsloven bør ivaretas av fylkesmannen som kontroll- og tilsynsorgan.
4. Både av bruker- og effektivitetshensyn må *arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og sosialetaten* møte brukerne med et langt mer koordinert og bedre samkjørt hjelpeapparat enn det de gjør i dag. Utvalget tror imidlertid ikke det er mulig gjennom endringer i oppgave- og ansvarsdelingen mellom de tre etatene å løse de samordningsproblemene man har i dag, uten at det samtidig skapes nye problemer. Det skyldes at det ikke bare mellom etatene men også mellom ulike virksomhetsområder og funksjoner internt i den enkelte etat, er sterke koblinger og store grenseflater. En overføring av deler av en etats virksomhet til en annen vil derfor skape nye grenseflater og kunne bidra til å svekke de hensyn og målsettinger som er godt ivaretatt gjennom dagens organisering. Etter utvalgets vurdering må derfor behovet for et bedre koordinert og samkjørt tjenesteapparat dekkes

gjennom et mer omfattende og sterkt forpliktende samarbeid mellom de tre etatene. Utvalget mener de tre etatene må ha en klar forpliktelse til å delta i etablering og drift av offentlige servicekontorer. Disse servicekontorene må være mer enn informasjonskontorer for forskjellige offentlige etater. Kontorene bør så langt som mulig erstatte etatenes nåværende førstelinjetjeneste, og utføre regelbasert saksbehandling, i tillegg til å kunne gi generell og noe individuell informasjon. Utvalget ser det som viktig at det utvikles en god plattform, bl.a. på den juridiske siden, for offentlige servicekontorer og forutsetter at Arbeids- og administrasjonsdepartementet viderefører det arbeidet som er igangsatt på dette området.

5. Utvalget mener at *økonomisk sosialhjelp* skal være en ytelse som utmåles etter en individuell vurdering av behov i motsetning til en standardisert ytelse, og at kommunene derfor bør ha ansvaret. Staten kan nå gjennom regelverk, rundskriv og praksis i klagesaksbehandling ha lagt så sterke føringer på kommunene at økonomisk sosialhjelp er i ferd med å utvikle seg til å bli en standardisert ytelse. Utvalget mener det er en uheldig utvikling, og anbefaler at lov om sosiale tjenester og tilhørende regelverk gjennomgås med sikte på å redusere de statlige føringene. I de vurderinger som skal gjøres må hensynet til lokal handlefrihet balanseres mot hensynet til rettferdighet, likhet og rettssikkerhet for enkeltindividet.
6. Både av hensyn til den enkelte bruker og av effektivitetsmessige hensyn er det en hovedutfordring innenfor *helse- og sosialsektoren* å tilby sammenhengende og helhetlige tjenester på tvers av forvaltningsnivåene. Utvalget har ikke tro på at de problemene man i dag har med å tilby helhetlige tjenester primært lar seg løse gjennom endringer i oppgave- og ansvarsdelingen. De må først og fremst finne sin løsning gjennom et mer forpliktende samarbeid innen og på tvers av forvaltningsnivåene. Det konkrete samarbeidet vil måtte variere avhengig av individuelle behov og lokale forutsetninger. Hovedansvaret for å finne frem til samhandlingsmønstre som sikrer sammenhengende tjenestekjeder på tvers av forvaltningsnivåene, må derfor ligge hos dem som er ansvarlig for å anskaffe tjenestene. Forslag til tiltak for å redusere problemene knyttet til gråsoner på helse- og sosialsektoren krever detaljert kunnskap om det enkelte område. Utvalget har innenfor de tids- og ressursrammer det har hatt til rådighet, ikke hatt anledning til å tilegne seg så detaljert kunnskap. Først på et slikt detaljeringsnivå vil det være meningsfullt å anvende utvalgets retningslinjer for oppgavefordeling til å fremme konkrete forslag til tiltak for å redusere dagens gråsoneproblemer. Utvalget vil understreke betydningen av at Sosial- og helsedepartementet viderefører arbeidet med å tydeliggjøre og forenkle oppgave- og ansvarsforhold gjennom lover, forskrifter m.m.. Utvalget mener også at det bør vurderes om betalingsordninger mellom forvaltningsnivåene bør brukes mer aktivt som et virkemiddel for å sikre helhetstenkning i valg av løsninger.
7. Utvalget mener at den statlige styringen av *helse- og sosialsektoren* er sterkere enn det målet om et likeverdig tjenestetilbud for alle innbyggere uavhengig av bosted burde tilsi. Utvalget mener at statens styring begrenser kommunesektorens muligheter til å tilpasse tjenestetilbudet i tråd med innbyggernes ønsker og den enkelte kommunes og regions behov,

og at den har uheldige konsekvenser for kostnadseffektiviteten i sektoren. Utvalget mener at kommunesektoren på de områdene hvor den blir tillagt ansvaret, må få større handlefrihet til å utforme sin helse- og sosialpolitikk innenfor nasjonale rammer. Selv om utvalget er kjent med at det nylig er foretatt en omfattende gjennomgang av lov- og regelverk på helse- og sosialsektoren, mener utvalget at det bør foretas en ny gjennomgang hvor forutsetningen er at statens styring skal begrenses og kommunesektoren skal gis flere handlingsalternativer innenfor nasjonalt fastsatte rammer.

8. Ut fra hensynet til å ha en klar ansvars- og rolledeling mener utvalget at *fylkesmannen og fylkeslegen* på henholdsvis *sosial- og helsesektoren* må konsentreres om å være et kontroll- og tilsynsorgan og et organ hvor kommunesektoren kan få veiledning om lov- og regelverk og informasjon om nasjonale målsettinger.
9. Utvalget legger til grunn at den rettighetsbaserte stønadsordningen for *hjelpemidler* i folketrygden skal videreføres. Gitt den forutsetningen, er det etter utvalgets vurdering vanskelig å se at oppgavefordelingen for hjelpemiddelformidling kan endres på en måte som innebærer at man unngår å bryte det finansielle ansvarsprinsipp. Både av bruker- og effektivitetshensyn vil imidlertid utvalget understreke betydning av at ansvarsforholdene avklares så godt som mulig innenfor de rammer som dagens finansieringsordninger setter. Utvalget forutsetter at Sosial- og helsedepartementet følger opp i forhold til de problemstillinger som er omtalt i kapittel 9.

I tråd med forslaget om at statens bør overta ansvaret for spesialisthelsetjenesten, forutsetter et mindretall (medlemmene Heløe, Leschbrandt, Mørum, Aalbu og Aasland) at staten overtar ansvaret fylkeskommunen i dag har for hjelpemiddelformidling.

10. På bakgrunn av at det nylig er fremlagt en stortingsmelding om *rehabiliteringspolitikken* har utvalget ikke foretatt nye vurderinger av oppgavefordelingen på dette feltet. Meldingen viser at rehabiliteringsfeltet er et område som i for stor grad er preget av manglende planlegging og koordinering, uklare ansvarsforhold og for lite medvirkning fra brukerne selv. Utvalget forutsetter at Sosial- og helsedepartementet i samarbeid med andre berørte departementer viderefører arbeidet med å klargjøre og forenkle ansvars- og oppgavefordelingen. Utvalget deler departementets vurdering av at det på et så sammensatt område er vanskelig å legge opp til en helt presis ansvars- og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivå fra sentralt nivå. Det konkrete samarbeidet vil måtte variere avhengig av individuelle behov og lokale forutsetninger, og hovedansvaret for å finne frem til samhandlingsmønstre som sikrer sammenhengende tjenestekjeder, må ligge hos forvaltningsnivåene som er ansvarlige for å fremskaffe tjenestene.

I tråd med forslaget om at staten bør overta ansvaret for spesialisthelsetjenesten, forutsetter et mindretall (medlemmene Heløe, Leschbrandt, Mørum, Aalbu og Aasland) at staten overtar ansvaret fylkeskommunen i dag har for rehabilitering.

11. Utvalget mener at kommunene, bl.a. ut fra behovet for nærhet til brukerne fortsatt bør ha det gjennomgående og kontinuerlige ansvaret for *rusmid-*

delmisbrukere. Utvalget støtter forslagene til arbeidsgruppen, som på oppdrag av Sosial- og helsedepartementet har gjennomgått hjelpe- og behandlingstilbudet til rusmiddelmisbrukere, om at kommunene kan få et større ansvar på noen områder innen rusomsorgen. Utvalget vil imidlertid understreke at det også er viktig at det forvaltningsnivået som har ansvaret for 2. linjetjenesten, tar ansvar. Utvalget forutsetter at ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene klargjøres ytterligere gjennom oppfølgingen av arbeidsgruppens rapport. I tråd med arbeidsgruppens anbefaling mener utvalget ut fra effektivitetshensyn at den kommunale delbetalingen bør opprettholdes som hovedprinsipp. Etter utvalgets vurdering er det ønskelig at kommunene i størst mulig grad legger de reelle kostnadene ved de forskjellige hjelpetiltakene til grunn for sine vurderinger. Det kan tilsi en høy kommunal finansieringsandel for regionale tiltak.

Utvalgsmedlemmene Heløe, Mørum, Aalbu og Aasland forutsetter i tråd med sin tilråding om organiseringen av det regionale nivået at staten overtar ansvaret for 2. linjetjenesten innenfor rusmiddelomsorgen. Utvalgsmedlemmene Fjell og Leschbrandt forutsetter at kommunene overtar ansvaret for disse tjenestene fra fylkeskommunene.

12. En hovedvirksomhet for *pasientombudene* er å skape kontakt mellom pasient og helsetjenesten, og være talerør for pasienter som kan ha vansker med å ivareta egne interesser. Utvalget mener erfaringene med eksisterende pasientombud har vist at det er ønskelig å ha et slikt tilbud i regi av det folkevalgte regionale nivået, og at pasientombudene er et verdifullt supplement til den formelle klageadgangen hos fylkeslegen. Etter utvalgets vurdering bør det imidlertid vurderes om navnet på tilbudet bør endres. Dagens bruk av begrepet ombud kan gi for sterke assosiasjoner til de landsdekkende, statlige interesseombudsordningene.

I tråd med forslaget om at staten bør overta ansvaret for spesialisthelsetjenesten, forutsetter et mindretall (medlemmene Heløe, Leschbrandt, Mørum, Aalbu og Aasland) at staten overtar ansvaret for pasientombudene.

13. I tråd med det finansielle ansvarsprinsippet mener utvalget at ansvaret for *syketransport og skyss av behandlingsspersonell* bør tilligge forvaltningsnivåene som er ansvarlig for helsetjenestene. Utvalget anbefaler imidlertid at det forvaltningsnivået som er ansvarlig for spesialisthelsetjenesten skal ha det samlede ansvaret for syketransport, selv om det innebærer et brudd på det finansielle ansvarsprinsippet i forhold til transport til kommunehelsetjenester. En oppsplitting av ansvarsområdet vil etter utvalgets vurdering gi en for fragmentert oppgaveløsning på et område hvor likbehandling av pasienter er viktig. Utvalget anbefaler at ansvaret for skyss av helsepersonell deles mellom forvaltningsnivåene som er ansvarlig for henholdsvis primær- og spesialisthelsetjenesten.
14. I tråd med utvalgets retningslinje om at oppgaver som ikke skal la seg påvirke av lokale oppfatninger og lokale forhold i utgangspunktet bør være et statlig ansvar, mener utvalget at ansvaret for *næringsmiddeltilsyn* i sin helhet bør bli et statlig ansvar. Den lokale kunnskapen som tilsynsorganet forutsettes å ha om de lokale produsentene og tilbyderstedene er etter utvalgets vurdering ikke avhengig av hvilket forvaltningsnivå som

- har ansvaret, men av den fysiske tilstedeværelsen.
15. Utvalget mener det prinsipielt er uheldig at kommunene både er leverandør av *drikkevann* og samtidig ansvarlig tilsynsmyndighet. Ut fra samme argumentasjon som for næringsmiddeltilsyn mener utvalget at staten bør ha ansvaret for å kontrollere vannkvaliteten.
 16. Utvalget mener at den statlige styringen av *grunnskoleopplæringen og videregående opplæring* er sterkere enn det målet om likeverdig opplæring forankret i enhetsskoleprinsippet burde tilsi. Den sterke statlige styringen begrenser etter utvalgets vurdering kommunesektorens muligheter for å tilpasse sitt opplæringstilbud til innbyggernes ønsker og kommunens og regionens behov, og den kan ha uheldige konsekvenser for kostnadseffektiviteten. Videre kan den sterke statlige styringen etter utvalgets oppfatning svekke kommunesektorens innsats for å utvikle kvaliteten på og innholdet i opplæringen. Utvalget mener derfor at det må nedsettes et utvalg som får i mandat å fremme forslag til tiltak som begrenser statens styring og gir flere handlingsalternativer for kommunesektoren innenfor nasjonalt fastsatte rammer.
 17. Ut fra det finansielle ansvarsprinsipp og prinsippet om at den som får tildelt en oppgave skal få et reelt drifts- og utviklingsansvar mener utvalget at kommunesektoren bør ha *forhandlingsansvaret for undervisningspersonell*.
 18. Ut fra hensynet til en klar ansvars- og rolledeling mener utvalget at *statens utdanningskontorer* ikke bør tillegges oppgaver som utdeliggjør skoleeierens utviklingsansvar innenfor områder som ledelsesutvikling og opplæring og etterutdanning av pedagogisk personale. Opprettelsen av Nasjonalt senter for læring og utvikling tilsier, etter utvalgets mening, at oppgavene til statens utdanningskontorer begrenses til kontroll, tilsyn, klagebehandling, veiledning i forhold til lov- og regelverk og informasjon om nasjonale målsettinger.
 19. Etter utvalgets vurdering er *skolefritidsordningen og musikk- og kulturskoletilbudet* eksempler på områder hvor det er grunn til å stille spørsmål ved statens bruk av styringsvirkemidler. Gitt at kommunene i henhold til opplæringsloven har et ansvar for å ha en skolefritidsordning og et musikk- og kulturskoletilbud, mener utvalget at de øremerkede tilskuddsordningene bør innlemmes i inntektssystemet.
 20. Sett i lys av at *skyssen av førskolebarn* i svært begrenset grad kan samordnes med øvrige transporttilbud og at dagens oppgavefordeling bryter med det finansielle ansvarsprinsipp, anbefaler utvalget at ansvaret for skyss av førskolebarn etter opplæringsloven overføres fra fylkeskommunene til kommunene.
Utvalgsmedlem Leschbrandt anbefaler at kommunene i tillegg overtar ansvaret for all annen skyss etter opplæringsloven fra fylkeskommunene.
 21. Utvalget ser at det kan fremsettes argumenter både for et regionalt og et statlig ansvar for *arbeidsmarkedsopplæringen*. På bakgrunn av de sterke nasjonale føringene som er lagt for arbeidsmarkedspolitikken anbefaler utvalgets flertall (Dalane, Fjell, Hagen, Heløe, Leschbrandt, Mørum, Wilhelmssen, Aalbu og Aasland) etter en helhetlige vurdering at staten fortsatt bør ha ansvaret.

Utvalgets mindretall (Austeng, Fluge og Sundsbø) mener at opplæringen av arbeidssøkere (AMO) må legges til det folkevalgte regionale organet, analogt forslaget om at den bedriftsinterne opplæringen (BIO) foreslås lagt under SND.

22. I tråd med prinsippet om at det er et nasjonalt ansvar å sørge for rettssikkerhet og trygghet for innbyggerne, gjennom politivesenet, rettsapparatet og forsvaret bør staten etter utvalgets mening overta det økonomiske og administrative ansvaret for *den sivile rettspleien på grunnplanet* i sin helhet. Dette innebærer at staten må overta ansvaret for forliksrådene og desuten ansvaret for hovedstevnevitnefunksjonene og namsmannsfunksjonene de stedene der disse funksjonene i dag ivaretas av kommunen.
23. I tråd med prinsippet om at det er et nasjonalt ansvar å sørge for rettssikkerhet og trygghet for innbyggerne, gjennom politivesenet, rettsapparatet og forsvaret, mener utvalget at staten bør overta ansvaret for *konfliktrådene* i sin helhet. Utvalget vil samtidig understreke at virksomheten må organiseres slik at nærheten til innbyggerne ivaretas. Dette kan f.eks. skje ved at kommunene velger ut personer til å sitte i konfliktrådene.
24. På bakgrunn av at et eget utvalg vil få i mandat å revidere *lovgivningen om vergemål og umyndige* har utvalget ikke gått langt inn i å vurdere spørsmålet om organiseringen av overformynderiet. Utvalget vil imidlertid bemerke at de oppgaver som overformynderiet i dag utfører, er av en slik karakter at utvalgets retningslinje om at oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokale oppfatninger og lokale forhold i utgangspunktet bør være et statlig ansvar, i utgangspunktet kan tilsi en overføring av ansvaret fra kommunene til staten.
25. Utvalget ønsker å understreke *kulturpolitikken*s sektorovergripende betydning, og mener at den fremtidige oppgave- og ansvarsfordelingen på kulturområdet må legges til rette for at kommunesektoren kan se sin satsing på kultur i sammenheng med sitt lokale og regionale utviklingsarbeid. For at kommunesektoren skal være i stand til å sette sin satsing på kultur inn i en større helhet og foreta ønskede lokale og regionale tilpasninger, kreves det etter utvalgets vurdering større lokalt og regionalt handlingsrom enn det kommunesektoren har i dag. Selv om området i dag er lite lovregulert innebærer utformingen av de økonomiske virkemidlene at staten legger sterke føringer på kommunesektorens arbeid. Et eksempel er spillemidler til idrettsanlegg i kommunene. Videre mener utvalget at mange av tilskuddene som i dag er øremerkede bør innlemmes i inntektsystemet. Det gjelder f.eks. tilskudd til lokale og regionale kulturbygg, tilskudd til fylkeskommunale kulturoppgaver og tilskuddsordning for museer. Utvalget kan vanskelig se at nasjonale hensyn kan tilsi en så sterk statlig styring som det man har i dag av de økonomiske virkemidlene. Utvalget vil be om at man i forbindelse med den varslede stortingsmeldingen om kulturpolitikken foretar en bred gjennomgang av tilskuddsordningene på kulturområdet med sikte på å forenkle og redusere den statlige styringen betraktelig, og gi lokalforvaltningen større handlingsrom ved å overlate et større ansvar for forvaltning av økonomiske virkemidler til kommunesektoren.
26. Utvalget mener at det viktigste tiltaket som kan iverksettes for å redusere

utilsiktede virkninger av oppgave- og ansvarsdelingen innenfor *barnevernet*, er å foreta endringer i den kommunale delbetalingsordningen og heve satsene vesentlig, slik at kommunene i størst mulig grad vurderer hjelpetilbudene på grunnlag av tilbudenes faktiske kostnader. Dette vil være et egnet tiltak for å redusere ansvarsuklarheter og fjerne utilsiktede virkninger av oppgavefordelingen uansett om det er det folkevalgte regionale nivået eller staten som har ansvaret for 2. linjetjenestene innenfor barnevernet. Utvalget ser at de mindre kommunene kan ha problemer med å tilegne seg tilstrekkelig faglig kompetanse på barnevernområde. På den bakgrunn støtter utvalget Befring-utvalgets forslag om at det bør iverksettes forsøk med bistand fra det forvaltningsnivået som er ansvarlig for 2. linjetjenester til kommuner i tvangssaker og andre kompliserte saker, og at spesialisttjenestenes veilednings- og konsultasjonskapasitet til kommunene generelt bør økes. I tråd med utvalgets generelle holdning mener utvalget at fylkesmannens oppgaver på barnevernområdet bør avgrenses til tilsyn, kontroll og klage, samt veiledning overfor kommunesektoren knyttet til lov- og regelverk og informasjon om nasjonale målsettinger.

Utvalgsmedlemmene Heløe, Mørum, Aalbu og Aasland forutsetter i tråd med sin tilråding om organiseringen av det regionale nivået at staten overtar ansvaret for 2. linjetjenesten innenfor barnevernet. Utvalgsmedlemmene Fjell og Leschbrandt forutsetter at kommunene overtar ansvaret for disse tjenestene fra fylkeskommunene.

27. Utvalget ser ikke behov for større endringer i dagens oppgavefordeling innenfor *barnehagesektoren*. Utvalget mener imidlertid at det av hensyn til en effektiv oppgaveløsning er behov for å tydeliggjøre ansvaret mellom kommunene og staten på enkelte områder. Det gjelder bl.a. kommunenes rolle som kontrollorgan for ikke-kommunale barnehager og forholdet mellom kommunenes og fylkesmennes tilsynsvirksomhet. Utvalget mener at staten bør være ansvarlig for å føre kontroll og tilsyn med alle barnehager, gi veiledning i forhold til lov- og regelverk og informere om nasjonale målsettinger. Utvalget vil i den forbindelse påpeke at dersom kommunene har en godt utviklet internkontroll i forhold til egne barnehager, kan det redusere behovet for statlig tilsyn og kontroll med disse barnehagene. I tråd med utvalgets generelle oppfatning av at det er behov for å redusere statens styring, mener utvalget at det også på barnehagesektoren bør vurderes om lov- og regelverk kan forenkles. Kommunene bør være ansvarlig for å gi faglig veiledning til både private og kommunale barnehager. Av hensyn til å legge til rette for en klar rolledeling mellom kommunene og fylkesmennene, mener utvalget at fylkesmannen ikke bør tillegges oppgaver som utydeliggjør kommunenes utviklingsansvar for barnehagesektoren. Av hensyn til det lokale selvstyret mener utvalget at det ikke bør lovfestes en plikt for kommunene til å tilby barnehageplasser. Av samme grunn ser utvalget det heller ikke som hensiktsmessig at kommunene pålegges en plikt til å inngå samarbeidsavtaler med private barnehager, eller at det gis formelt pålegg til kommunene om å likebehandle ikke-kommunale og kommunale barnehager. Flertallet i utvalget (alle unntatt Leschbrandt) mener at driftstilskuddet til

barnehager bør innlemmes i inntektssystemet så raskt som mulig. Der som innlemming først skjer noe frem i tid mener flertallet at tilskuddsordningen bør gjennomgås med sikte på å forenkle forvaltningen. Slik ordningen nå er utformet er den meget arbeidskrevende, og den kan medføre dobbeltarbeid mellom kommunene og staten.

Medlemmet Leschbrandt mener de offentlige støtteordningene til barnehagene bør legges om slik at statstilskuddet og den kommunale støtten samles i en statlig stykkpris som følger barnet til den barnehagen foreldrene velger.

28. I tråd med retningslinjen om at oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold i utgangspunktet bør være et statlig ansvar, anbefaler utvalget at ansvaret for *fellesinnkrevningen av skatter og avgifter* overføres fra kommunene til staten. En statliggjøring vil etter utvalgets vurdering også legge bedre til rette for å utnytte de muligheter som informasjonsteknologien gir for en mer effektiv fellesinnkreving.

Medlemmet Leschbrandt støtter utvalgets syn på bakgrunn av dagens ordning, der kommunene ikke har tilstrekkelig incitament for jobben som gjøres med innkrevningen. Hvis kommunene derimot får mer igjen for arbeidet som utføres, mener Leschbrandt at skatteinnkrevningen bør videreføres som kommunalt ansvarsområde.

Kapittel 13

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalgets tilrådinger og konkrete forslag fremgår av kapittel 9 og kapittel 12. Utvalget vurderer det slik at det ikke er hensiktsmessig å prøve å gi en kortfattet og samlet skisse av de administrative og organisatoriske konsekvensene som alle forslagene og tilrådingene vil medføre. Utredningen er gjennomgående preget av nettopp drøftinger av administrative og organisatoriske konsekvenser – ettersom dette er utredningens hovedtema.

Utvalget har drøftet og gitt sine tilrådinger om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og organiseringen av det regionale nivået med utgangspunkt i hvilke hensyn og verdier utvalget mener bør ligge til grunn for oppgavefordelingen, jf. kapittel 5.

Utvalget har ikke foretatt konkrete beregninger av de økonomiske konsekvensene av sine tilrådinger. Dette har flere årsaker:

- Utvalgets tilrådinger er på de fleste områder ikke utformet så konkret at det er mulig å foreta gode beregninger. Det ville derfor være nødvendig å ta svært mange forutsetninger angående fremtidig organisering, dersom det skulle være mulig å foreta slike beregninger, og beregningene ville bli beheftet med så stor usikkerhet at utvalget er i tvil om hvilken verdi de ville ha.
- Det er i utgangspunktet vanskelig å få gode data fra staten, fylkeskommunene og kommunene om hvor store ressurser de bruker på ulike oppgaver og delområder innenfor en sektor. Dette har vært et problem også for tidligere utvalg som har vurdert spørsmål om organisering av offentlig sektor. Dersom utvalget skulle forsøkt å fremskaffe data om ressursbruk på et detaljningsnivå som ville være tilstrekkelig til å kunne utføre konkrete beregning, ville det vært meget arbeidskrevende.
- Innenfor den tid utvalget har hatt til rådighet etter at mandatet ble utvidet, har ikke utvalget sett seg i stand til å konkretisere de økonomiske konsekvensene av de fire hovedmodellene for organisering av det regionale nivå, jf. kapittel 11.

I dette kapitlet gir utvalget noen oppsummerende, overordnede vurderinger av de økonomiske konsekvensene av utvalgets tilrådinger.

Redusert statlig styring. Både for staten og kommunesektoren vil forslaget om å redusere statens styring medføre administrative og økonomiske besparelser. For staten vil besparelsene være knyttet til at mindre ressurser benyttes administrativt til å utarbeide og følge opp ulike styringsinstrumenter, f.eks. øremerkede tilskudd og statlige handlingsplaner. Videre vil utvalgets forslag om å redusere omfanget av statlig kontroll og tilsyn, innebære forenkling og rasjonalisering. Utvalget mener også at det er samordningsgevinster å hente ved at fylkeslegen og statens utdanningskontor integreres i fylkesmannsembetet. For kommunenes del vil effektivitetsgevinsten være knyttet til to forhold. Kommunesektoren vil kunne bruke mindre administrative ressurser på å imøtekomme statlige krav om f.eks. utarbeidelse av handling-

splaner, dokumentasjon i forhold til øremerkede tilskudd og rapportering. Videre vil kommunesektorens økte frihet gi den muligheter til å tilpasse tjenestene til lokale forhold og foreta ønskede prioriteringer mellom sektorer. Både ut fra et lokalt perspektiv og ut fra nasjonaløkonomiske hensyn er de uheldige effektene på prioriterings- og kostnadseffektiviteten i kommunesektoren av statens styring i dag bekymringsfull.

Ryddigere oppgavefordeling: En ryddigere og klarere ansvars- og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene bør i seg selv gi et effektiviseringspotensiale.

Administrative stordriftsfordeler på regionalt nivå: Det vil være muligheter for administrative forenklinger og effektivisering dersom antall regionale enheter reduseres. Som vist i kapittel 8 er fylkesstørrelse viktig for utnyttelse av stordriftsfordeler i fylkeskommunal administrasjon. Beregninger tyder på at stordriftsfordelene når det gjelder totale administrasjonsutgifter er uttømt ved om lag 400 000 innbyggere og stordriftsfordelene i sentrale styringsorganer er uttømt ved om lag 350 000 innbyggere.

Christiansenutvalget (NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*) foretok en gjennomgang av statlig forvaltning på fylkesnivå for å kartlegge om det er noen sammenheng mellom fylkesstørrelse og administrasjonsutgifter i den statlige fylkesforvaltningen. Utvalget så nærmere på statlige fylkesetater som finnes i alle fylker og hvis oppgaver er knyttet til fylkets befolkning. Christiansenutvalget konstaterte at det er fylker med mindre enn 200 000 – 250 000 innbyggere som i første rekke krever relativt høy bemanning i statlig fylkesadministrasjon. Utvalget søkte å beregne en mulig teoretisk årlig besparelse i administrasjonsutgifter til statsetater på fylkesplanet om ingen fylker hadde mindre enn 225 000 innbyggere. Beregningen viste at besparelsen kunne beløpe seg til ca. 10 prosent av de samlede administrative utgiftene til de statlige fylkesetatene. Forutsatt at regional statsforvaltning omstruktureres i tråd med endringene på det regionale folkevalgte nivået, bør det altså være mulig å hente ut en effektiviseringsgevinst, både for den delen av regional statsforvaltning som overføres til det regionale nivået og for den delen som forblir statlig.

Spesialisthelsetjenesten: En reduksjon til 10-15 regioner fjerner ikke behovet for et interregionalt samarbeid med statlig medvirkning i spesialisthelsetjenesten, dersom regionene skal ha eier- og bestilleransvaret. For de mindre spesialiserte tjenestene vil imidlertid en reduksjon til 10-15 enheter gi mulighet for å se lokaliseringen av helseinstitusjoner og funksjonsfordelingen mellom dem i en større geografisk sammenheng. Det kan gi bedre muligheter for å utnytte stordriftsfordeler på disse områdene. Hittil har manglende sykehussamarbeid innenfor fylker og regioner redusert muligheten for å utnytte stordriftsfordeler i produksjonen. Dette er forsøkt løst gjennom å gi større myndighet til regionale helseutvalg, men det er foreløpig for tidlig å si hvordan dette fungerer.

Dersom staten enten overtar ansvaret for spesialisthelsetjenesten fullt og helt, eller staten overtar eierskapet til institusjonene mens regionen beholder bestilleransvaret for spesialisthelsetjenester, bør en kunne oppnå stordriftsfordeler som følge av økt spesialisering. Elementer av konkurranse mellom de statlige sykehusene vil kunne gi ytterligere effektivitetsgevinster. Det vil imi-

dlertid være en avveining mellom de gevinster en henter ut gjennom spesialisering og de en henter ut ved konkurranse.

Ulempen dersom staten overtar både eier- og bestilleransvaret for spesialisthelsetjenester kan være at muligheten for å ha kontroll med de totale kostnadene i spesialisthelsetjenesten blir redusert. Det er grunn til å tro at dagens system med rammefinansiering av fylkeskommunene og fylkeskommunalt ansvar for spesialisthelsetjenester har innebygget elementer som bidrar til kostnadskontroll, jf. omtale i kapittel 8.

Videregående opplæring: Undersøkelsene av ressursbruken innenfor videregående opplæring i kapittel 8 viste at det ikke er fylkenes størrelse som først og fremst er avgjørende for kostnadsforholdene ved driften av videregående skoler. Hver fylkeskommune driver mange videregående skoler. Det avgjørende for kostnadene er å oppnå en god tilpasning av skolestrukturen og opplæringstilbudet til elevgrunlaget. Fylkesinndelingen kan representere et problem først og fremst ved at grensene splitter opp sammenhørende områder som bør ses under ett ved utbygging og drift av skolene. Fylkesgrenser som er uhensiktsmessige i forhold til bosettingsmønsteret kan, med mindre det samarbeides godt over fylkesgrensene, skape dyrere skolestrukturer enn nødvendig. Disse problemene kan bli mindre dersom antall regioner reduseres.

Regionale utviklingsoppgaver: Det er vanskelig å måle de samfunnsøkonomiske konsekvensene av utvalgets forslag når det gjelder regionale utviklingsoppgaver. Utvalget mener imidlertid at forslagene vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk. En forpliktende regional planlegging vil gi regionen muligheter for å samordne den offentlige virksomheten innenfor regionen slik at man sikrer en god og helhetlig samfunnsutvikling innenfor regionen. På den måten kan man unngå suboptimale løsninger fordi den enkelte aktør, f.eks. en kommune fatter beslutninger som har konsekvenser utover egne grenser uten at dette blir sett i en regional sammenheng. Tilsvarende vil en samling av ansvaret for det regionale transporttilbudet hos regionen gi regionen mulighet til å foreta helhetlige prioriteringer innenfor transportpolitikk og samordne i forhold til regional planlegging, utvikling og arealpolitikk. Generelt vil regionene gjennom å få økt ansvar for regionale utviklingsoppgaver få større muligheter til å utnytte sine regionale fortrinn og forutsetninger. Det vil være fordelaktig både ut fra hensynet til den enkelte region og ut fra hensynet til nasjonaløkonomiske interesser.

Gjennom en mer funksjonell regional inndeling som i større grad enn i dag favner områder der næringsliv, bosetting og samferdselsstruktur naturlig bør ses i sammenheng, vil man gi regionene bedre forutsetninger for å utøve rollen som regional utviklingsaktør. En reduksjon i antall regioner vil gi gode forutsetninger for å bygge opp sterke fagmiljøer med spesialisert og tverrfaglig kompetanse for god forvaltning av virkemidler. Videre vil det gi muligheter for å utnytte eventuelle stordriftsfordeler innenfor de ulike områdene, f.eks. på samferdselssektoren.

Omstillingskostnader: Endringer i tråd med utvalgets tilrådinger vil kreve utgifter i forbindelse med selve gjennomføringen av endringene. Utgiftene vil være knyttet både til overføring av oppgaver og ansvar mellom forvaltningsnivåene og til endringer i inndelingen på det regionale nivået. Dette er enga-

ngsutgifter i forbindelse med omstilling til nye enheter. Utgiftene vil bl.a. være knyttet til samordning av edb-anlegg, saksbehandlingsrutiner, opplæring, organisasjonsutvikling, flytting og leie/kjøp av bygninger.

En viktig administrativ konsekvens ved endringer i det regionale folkevalgte nivået dreier seg om tilpasning til nye organisasjonsformer – både i administrasjonen og i det politiske apparatet. Organisasjonen må endres som følge av nye oppgaver. Omorganisering vil innebære at krefter og engasjement i en periode i mindre grad vil kunne rettes mot de løpende oppgavene.

Også i den sentrale statsforvaltningen vil endringene på kort sikt kreve betydelige ressurser. Det vil f.eks. være behov for å gjennomgå og endre lov- og regelverk på en rekke områder. Videre vil det være nødvendig å justere finansieringssystemet for kommunesektoren.

Avveining mellom verdier og hensyn: Avslutningsvis finner utvalget grunn til å påpeke at hensynet til effektivitet bare er en av mange verdier og hensyn som skal ivaretas gjennom oppgavefordelingen. De ulike verdier og hensyn vil ofte kunne være i konflikt med hverandre. Det betyr at en sterk vektlegging av hensynet til effektivitet i mange tilfeller kan innebære at andre mål må vike.

Det vil f.eks. kunne være et motsetningsforhold mellom å gi kommunesektoren stor frihet for derigjennom å legge til rette for en effektiv ressursbruk, og målet om at innbyggere i ulike deler av landet skal ha et likeverdig tilbud og de samme rettigheter. Skal effektiviseringsgevinster hentes ut, vil det kreve aksept for større lokal variasjon i prioriteringer og hvordan oppgavene løses. En annen avveining man står overfor er knyttet til kommuneinndeling. Gjennom å redusere antall kommuner vil man kunne redusere antallet offentlige administrasjoner og utnytte påviste stordriftsfordeler. Ivaretagelse av hensynet til effektivitet vil imidlertid kunne gå på bekostning av hensynet til nærhet og lokal identitet. Tilsvarende kan det være et spenningsforhold mellom effektivitet og rettssikkerhet, jf. drøfting i kapittel 7.

Del III Oppgavefordeling og reformer i Norge og andre nordiske land

Kapittel 14

Beskrivelse av dagens oppgavefordeling

14.1 Innledning

I dette kapitlet gis en oversikt over oppgavefordelingen mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Ikke alle offentlige oppgaver omtales. Oversikten skal dekke oppgaver hvor kommunene eller fylkeskommunene har et hovedansvar, og statlige oppgaver hvor den regionale statsforvaltning har en klar rolle, men hvor samtidig kommunesektoren har en funksjon. Funksjoner som er lagt til den sentrale statsforvaltningen er omtalt i den grad utvalget mener det er av betydning for å se helheten i ansvarsfordelingen. I tillegg har utvalget valgt å omtale enkelte områder hvor staten i dag har ansvaret, men hvor det er reist spørsmål om hele eller deler av oppgaven burde vært overlatt til kommunene eller fylkeskommunene. Oppgaver som det er allmenn enighet om at staten skal ha ansvaret for, f.eks. forsvar og politi, er ikke omtalt.

Utvalget ønsket i utgangspunktet å sortere oppgavene etter statens virkemiddelbruk overfor kommunesektoren; lovbaserte, økonomiske eller andre virkemidler (informasjon, veiledning mv.). En slik sortering viste seg imidlertid å være lite hensiktsmessig. Staten bruker svært ofte flere typer virkemidler innenfor ett og samme område, og mange oppgaver måtte i så tilfelle omtales flere steder. Utvalget mener dette ville gjøre beskrivelsen lite oversiktlig.

Utvalget har valgt å gi en departementsvis omtale av oppgavefordelingen. Også dette innebærer at enkelte oppgaver som henger nært sammen, må omtales hver for seg, men i vesentlig mindre grad enn for en sortering etter virkemiddelbruk. Fordelen med en slik sortering er at den er entydig i forhold til ansvar for den enkelte lov og det enkelte statlige økonomiske virkemiddel, og at den gir en entydig referanse tilbake til sentrale beslutningsdokumenter i Stortinget.

Boks 14.1 Hovedtrekk i dagens oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene

Staten har det overordnede ansvaret for politikkutformingen innen hele forvaltningen inkludert gjennomgående politikkområder som den økonomiske politikken, utenrikspolitikken, næringspolitikken og regional- og distriktpolitikken. Staten har videre ansvar for bl.a. ansvar for forskning og høyere utdanning, folketrygden, forsvaret, riksveger, jernbane, arbeidsmarkedstiltak, domstol og politi, fengselsvesen, nasjonale kulturinstitusjoner, skatte- og avgiftsvesen og flyktnings- og asylmottak. Staten har også ansvar for enkelte sykehus med landsdekkende funksjoner, deriblant Rikshospitalet og Det norske Radiumhospital.

Fylkeskommunene har bl.a. ansvaret for videregående opplæring, sykehus og andre spesialisthelsetjenester, institusjoner i barnevernet og rusmiddelomsorgen, fylkesveger og transport, visse regional- og distriktpolitiske virkemidler, regional planlegging, museer og andre kulturtiltak.

Kommunene har bl.a. ansvaret for barnehager, barnevern, grunnskoler, bibliotek, diverse kulturtiltak, allmennhelsetjenester, sosiale tjenester, pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede, bosatte flyktninger, brannvern, havner, kommunale veger, vann, kloakk og renovasjon. Kommunene har også ansvar for planlegging og tilrettelegging for bruk av arealer i kommunene, som tilrettelegging for næringstomter og boligbygging.

14.2 Arbeids- og administrasjonsdepartementet

14.2.1 Fylkesmannsembetene

Fylkesmannen har fra gammelt av hatt en fremtredende stilling i den regionale og lokale forvaltning gjennom å være "Kongens og Regjeringens fremste representant i fylket". Gjeldende generelle bestemmelser for fylkesmannens virksomhet er fastsatt i "Instruks for fylkesmennene", gitt ved kongelig resolusjon 7. august 1981, endret ved kongelig resolusjon 10. november 1988. Fylkesmannen skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp. Med utgangspunkt i denne overordnede målsettingen kan fylkesmannens viktigste funksjoner deles inn i fire hovedelementer:

1. Fylkesmannen er sektormyndighet innenfor områdene: Miljøvern, barne- og familiesaker, sosial omsorg, plan- og byggesaker, sivilt beredskap, jussektoren og landbruk. Gjennom funksjonen som sektormyndighet forventes fylkesmannen å dekke rollen som formidler av sektorpolitikk mellom fagdepartementene og kommunene. Det innebærer å følge opp og gjennomføre statlige politiske vedtak innenfor de nevnte områder samt å forvalte lover og regler som gjelder for sektorene. Fylkesmannen er også direkte leverandør av enkelte offentlige tjenester, for eksempel ved separasjon og skilsmissebevilling, fri retts hjelp og voldsoffererstatning.
2. Fylkesmannen er samordningsmyndighet. Den rollen har fylkesmannen i kraft av å være leder av flere statlige sektoretater på fylkesnivå, og som statens generelle representant i fylket. Samordningsansvaret omfatter både de sektoroppgavene som ligger innenfor fylkesmannens egen administrasjon, og de sektoroppgavene som hører innunder andre statlige regionale etater. Fylkesmannen har et særlig ansvar i forhold til samordning av statlig politikk overfor kommunene, slik at den i størst mulig grad fremstår som konsistent.
3. Fylkesmannen er tilsynsmyndighet. Noe av kjernen i fylkesmannens oppgaver kan sammenfattes til det å aktivt formidle Stortingets og regjeringens politikk på de ulike fagområdene til kommunene, og i etterkant føre tilsyn med at den blir gjennomført innenfor de rammer som er fastsatt. Fylkesmannen har også tilsynsoppgaver i forhold til kommunenes økonomi og forvaltning.
4. Fylkesmannen skal være en rettssikkerhetsinstans for befolkning og

næringsliv. Oppgaven som klagemyndighet for kommunale vedtak og oppgaven som tilsynsmyndighet utgjør hovedelementene i fylkesmannens rolle som rettssikkerhetsinstans. Dette gjelder i forholdet mellom kommunene som offentlig utøvende myndighetsorgan, og innbyggerne som mottakere av kommunale tjenester og vedtak.

Under utøvelsen av forvaltningsoppgavene for fagdepartementene står fylkesmannen under direkte faglig instruksjonsmyndighet fra de respektive departementer (Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Barne- og familiedepartementet, Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet) eller direktorater. Arbeids- og administrasjonsdepartementet er administrativt overordnet fylkesmennene, og skal i samråd med berørte fagdepartementer legge til rette for et godt fungerende fylkesmannsembete.

Fylkesmannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylket. Fylkesmannen må derfor holde seg orientert om viktige saker som kan ha betydning for dette arbeidet. Fylkesmannen har møte-, tale- og forslagsrett i statlige styrever og råd på fylkesplanet.

Fylkesmannen skal arbeide for at det er et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og den lokale statsforvaltning og skal i nødvendig utstrekning bistå de statlige etater med behandling av spørsmål som tas opp med kommunene eller fylkeskommunene.

Oppstår det i forbindelse med samordningsspørsmål tvil om hvorledes de ulike statsoppgaver bør utføres eller prioriteres, kan fylkesmannen forelegge saken for vedkommende sentrale fagmyndighet.

Fylkesmannen skal – etter oppdrag fra regjeringen, sentraladministrasjonen eller etter eget initiativ – gi veiledning til kommunene og fylkeskommunen. Fylkesmannen skal medvirke til at den øvrige statsforvaltning i fylket gir kommunene og fylkeskommunen nødvendig veiledning og bistand med de samfunnsoppgaver de er pålagt. Fylkesmannen skal formidle informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlige organer om forhold som antas å berøre deres virksomhet.

Fylkesmannen tildeles i all hovedsak midler over tre budsjettkapitler. Dette er kap. 1510 Fylkesmannsembetene over Arbeids- og administrasjonsdepartementets budsjett, kap. 1102 Fylkesmannens landbruksavdeling over Landbruksdepartementets budsjett og kap. 1406 Miljøvern avdelingene ved fylkesmannsembetene over Miljøverndepartementets budsjett.

14.2.2 Arbeidsmarkedsetaten

Ansvarsfordelingen for arbeidsmarkedspolitikken fremgår av lov av 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak for å fremme sysselsetting

Staten

Sysselsettingsloven § 6 sier:

”Staten skal organisere offentlig arbeidsformidling og yrkesrettledning som omfatter hele riket. Det opprettes arbeidskontorer på de steder og med de distrikter som departementet fastsetter. Departementet fast-

setter hvorledes formidlingstjenesten skal være ordnet i de forskjellige kommuner i distriktet.”

Sysselsettingsloven § 15 sier:

”Staten kan organisere arbeidsmarkedstiltak i det omfang som anses som hensiktsmessig, og innenfor rammen av Stortingets bevilgning av midler. Departementet kan ved forskrift gi nærmere definisjon av hvilke tiltak som anses som arbeidsmarkedstiltak.”

Arbeidsmarkedsetaten består av Aetat Arbeidsdirektoratet, Aetat fylke og Aetat lokal.

– *Aetat Arbeidsdirektoratet*

Aetat Arbeidsdirektoratets virksomhet er regulert i Instruks for Arbeidsdirektoratet, som er vedtatt ved kongelig resolusjon av 3. april 1998 og sysselsettingsloven.

Sysselsettingsloven § 1 sier:

”Arbeidsdirektoratet skal nøye følge utviklingen i sysselsettingstilhøva i landet, virke for jevn og tilstrekkelig sysselsetting og være departementets rådgiver i saker om sysselsetting og arbeidsløyse.”

– *Aetat fylke*

Aetat fylke er underlagt Aetat Arbeidsdirektoratet. Deres ansvar, oppgaver og funksjoner er i første rekke styring og oppfølging av arbeidsmarkedsetatens virksomhet i det enkelte fylke. Aetat fylke skal utarbeide prognoser og gjennomføre analyser av arbeidsmarkedsutviklingen i fylkene. Videre kjøper Aetat fylke arbeidsmarkedsopplæringskurs etter innstilling fra Aetat lokal. Aetat fylke har kontakt og samarbeid med partene i arbeidslivet, fylkeskommunen, andre statlige etater på fylkesplan og brukerorganisasjonene. Aetat fylke behandler klage- og ankesaker etter folketrygdlovens kapittel 4 og 11.

– *Aetat lokal*

Aetat lokal har den daglige kontakten med publikum og brukere, fatter vedtak i saker som angår brukerne og står for den løpende tjenesteproduksjonen overfor arbeidssøkere og arbeidsgivere.

De viktigste tjenestene er formidling av arbeidsledige til ledige jobber, rekrutteringsbistand til bedrifter, informasjon og veiledning om arbeidsmarkedet, yrker og utdanning. Aetat lokal forestår forvaltning av ytelser etter kapittel 4 (dagpenger) og kapittel 11 (attføring) i lov av 17. juni 1966 om folketrygd. Videre velger Aetat lokal ut arbeidssøkere til arbeidsmarkedstiltak eller opplæring som gir kursstønning, lønn fra tiltaksarrangører eller folketrygdytelser i tiltaksperioden.

Aetat lokal skal ha et nært samarbeid med bl.a. arbeidsgivere, kommuner og trygdekontor.

I tillegg til Aetat lokal har spesialenhetene; Aetat arbeidslivstjenestekontor,

Aetat arbeidsrådgivningskontor og introduksjonsprogrammet for fremmedspråklige nær kontakt med publikum og brukerne.

14.3 Barne- og familiedepartementet

14.3.1 Barnehager

Barnehagesektoren er regulert i lov av 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager. Barnehageloven legger det overordnede ansvaret for utbygging og drift på kommunen. Barnehager kan også bygges og drives av private under kommunalt tilsyn.

Kommunen

I henhold til § 7 i barnehageloven har kommunen ansvar for utbygging og drift av barnehager i kommunen. Kommunen godkjenner barnehager (§§ 8 og 12), forvalter statens tilskudd til private barnehager i kommunen (§ 8), fører tilsyn med barnehager (§ 10), gir midlertidige dispensasjoner fra utdanningskravet til styrere og pedagogiske ledere (§§ 16 og 17) og godkjenner personale som arbeider i barnehage på nattid (§ 18). Kommunen kan kreve politiattest for "andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen" (§ 20). Kommunen har ansvaret for at barn med funksjonshemninger får plass i barnehage (§ 9).

Kommunens tilsynsansvar innebærer bl.a. at kommunen skal gi råd og veiledning og se til at barnehagen drives i samsvar med barnehageloven og Rammeplan for barnehagen (forskrift av 1. desember 1995 nr. 948 gitt med hjemmel i barnehageloven § 2).

Staten – Fylkesmannen

Fylkesmannen er klageinstans for kommunens vedtak i saker om godkjenning, tilsyn, midlertidige dispensasjoner fra utdanningskrav og bemanning på nattid, jf. omtale ovenfor.

I henhold til § 10 i barnehageloven har fylkesmannen et veiledningsansvar overfor kommuner og eiere av virksomheter etter barnehageloven, og fylkesmannen kan av eget tiltak føre tilsvarende tilsyn som kommunen. Fylkesmannens vedtak i første instans kan påklages til Barne- og familiedepartementet. Fylkesmannen kan i særlige tilfeller gi varig dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogiske ledere (§ 17).

Barne- og familiedepartementet har gjennom statsbudsjettet pålagt fylkesmannen ansvar for informasjons- og utviklingstiltak rettet mot kommuner og barnehager.

Finansiering

Drift av barnehager finansieres av staten, kommunene og foresatte. Den statlige øremerkede tilskuddsordningen for barnehager bevilges over kap. 856 Barnehager post 60. Tilskuddsordningen innbefatter ordinære tilskudd til drift, tilskudd til tiltak for barn med funksjonshemninger, tilskudd til tospråklig assistanse, tilskudd til samiske barnehager og tilskudd til nyanko-

mne flyktningers barn. Tilskuddsordningen er ikke lovfestet, men følger av Stortingets årlige vedtak over statsbudsjettet.

Kommunen sender en samlet søknad om tilskudd til fylkesmannen, som fatter vedtak om tilskuddet og formidler dette til kommunen. Kommunen har ansvaret for å fordele midlene til den enkelte barnehage.

Tabell 14.1: Utgiftsfordeling i private og offentlige barnehager i 1997. Prosent.

	Betaling fra foresatte	Statstilskudd	Kommunalt tilskudd	Andre inntekter ¹⁾
Private barnehager	46,4	39,8	7,2	6,6
Kommunale barnehager	29,0	35,7	27,0	8,4

¹⁾Andre inntekter er refundert lønn fra folketrygden, ytelser fra arbeidsgivere, foreninger, institusjoner m.m.

14.3.2 Barnevern

Barnevern er den offentlige tjenesten som er rettet inn mot vanskeligstilte barn og unge og deres familier. Barnevernets virksomhet er regulert i lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester. Loven regulerer først og fremst det offentliges rett og plikt til å gripe inn med individrettede undersøkelser og tiltak overfor barn og unge, men også barnevernets ansvar for mer generelt forebyggende arbeid.

Kommunen

I henhold til § 2-1 i barneverntjenesteloven er kommunen ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til fylkeskommunen eller statlig organ. I hver kommune skal det være en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgaver etter barnevernloven. Kommunen skal gi råd og veiledning, treffe eller eventuelt innstille til vedtak, forberede saker for behandling i fylkesnemnda og iverksette og følge opp tiltak. Kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell. Etter § 3-1 har kommunen ansvar for forebyggende virksomhet.

I henhold til § 4-22 har den kommune der fosterhjemmet ligger, ansvaret for godkjenning og tilsyn av fosterhjemmet. Barneverntjenesten skal oppnevne tilsynsfører for barn i fosterhjem.

Fylkeskommunen

Etter § 2-2 skal fylkeskommunen etter anmodning fra kommunen bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet. Fylkeskommunen har ansvar for at de oppgaver den er pålagt etter §§ 5-1 til 5-5 i loven blir utført. Dette omfatter bl.a. etablering og drift av institusjoner, eventuelt med tilknyttede spesialisttjenester for omsorg og behandling av barn og utarbeiding av en plan for etablering og drift av institusjoner.

Fylkeskommunen har ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem, og for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring, jf. § 2-2.

Staten – Fylkesmannen

Etter § 2-3 plikter fylkesmannen å føre særlig tilsyn med barnevernvirksomheten i kommuner og fylkeskommuner. Fylkesmannen skal bl.a. sørge for at kommuner og fylkeskommuner får råd og veiledning, føre tilsyn og påse at kommuner og fylkeskommuner utfører de oppgaver de er pålagt etter barnevernloven og føre tilsyn med institusjoner etter kapittel 5 i loven.

Etter § 5-4 fjerde ledd kan fylkesmannen avgjøre uenighet mellom fylkeskommunen og kommunen om inntak og utskrivning fra institusjon, dersom det kreves avgjort.

Enkeltvedtak (frivillige hjelpetiltak) som barneverntjenesten har truffet, kan påklages til fylkesmannen, jf. § 6-5. Fylkesmannen er ikke klageinstans i saker som hører inn under fylkesnemndas myndighetsområde.

Etter § 6-9 kan fylkesmannen ilegge kommuner og fylkeskommuner mulkt ved oversittelse av frister for undersøkelser og iverksettelse av tiltak. Etter forskrift av 16. desember 1992 nr. 1243 gitt med hjemmel i barnevernloven § 6-9 fører fylkesmannen kontroll med overholdelse av fristene.

– Fylkesnemnda

Fylkesnemnda er et statlig uavhengig regionalt forvaltningsorgan som treffer vedtak i førsteinstans i såkalte tvangssaker (f.eks. vedtak om omsorgsovertakelse). Bruken av fylkesnemnda i barnevernsaker og fylkesnemndas myndighetsområde i disse sakene fremgår av §§ 7-1 og 7-2 i barnevernloven.

Finansiering

Kommunene og fylkeskommunene finansierer i all hovedsak utgiftene til barnevern av sine frie inntekter. § 9-7 i barnevernloven fastslår at staten skal gi årlige tilskudd til delvis dekning av kommunenes og fylkeskommunenes utgifter til barneverntjenesten. Tilskuddet er innlemmet i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

Over kap. 854 Tiltak i barne- og ungdomsvernet post 63 er det for 2000 bevilget 18,5 millioner kroner til ulike oppfølgingstiltak innen barnevernet i kommuner og fylkeskommuner. Midlene fordeles av departementet. Over post 71 på det samme kapitlet er det for 2000 bevilget i overkant av 22 millioner kroner til forskning, forsøks- og utviklingsvirksomhet om utsatte familier og utsatte barn og unges oppvekstvilkår.

Når barn blir plassert i fosterhjem eller institusjon skal fylkeskommunen dekke den del av utgiftene som overstiger en egenandel som kommunen er pliktig til å betale, jf. § 9-4. Egenandelen fastsettes av Barne- og familiedepartementet og er i 2000 på kroner 11 000 per måned.

Fylkeskommunene får refundert faktiske utgifter til tiltak etter barnevernloven for enslige mindreårige asylsøkere, flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag, jf. kap. 854 Tiltak i barne- og ungdomsvernet post 64.

14.3.3 Familievernet

Familievernet er en spesialtjeneste med familierelaterte problemer som sitt fagfelt. Familievernkontorene skal gi et tilbud om behandling og rådgivning

der det foreligger vansker, konflikter eller kriser i familien. Familievernkontorene skal foreta mekling etter lov om ekteskap § 26 og barneloven § 34 tredje ledd og § 44 tredje ledd. Familievernkontorene bør også drive utadrettet virksomhet om familierelaterte tema.

Lov om familievernkontorer av 19. juni 1997 nr. 62 fastlegger ansvaret for familievernet.

Fylkeskommunen

Loven pålegger fylkeskommunen forvaltningsansvaret for familievern tjenesten. Fylkeskommunen skal sørge for at familievern tjenesten finnes i fylket og på forsvarlig måte planlegge, dimensjonere og organisere tjenesten.

I henhold til § 2 i loven kan familievernkontorene drives av fylkeskommunen eller den fylkeskommunen inngår avtale med om drift av familievernkontor.

Staten – Fylkesmannen

Loven § 3 pålegger fylkesmannen å føre tilsyn med virksomheten ved familievernkontorene. Når det gjelder eventuelle klager vedrørende helsepersonell ved familievernkontorene, må fylkesmannen avklare med fylkeslegen hvem som er rette instans for å behandle saken.

Finansiering

Fylkeskommunene mottar et eget øremerket tilskudd til drift av familievernkontor. Tilskuddet bevilges over kap. 841 Familievern post 60 på statsbudsjettet. I følge Barne- og familiedepartementet antas statstilskuddet å dekke om lag 70 prosent av driftsutgiftene for tjenesten på landsbasis. Andelen varierer betydelig fra fylke til fylke. Resten av utgiftene dekkes i all hovedsak av fylkeskommunen. Rundt 4 prosent av utgiftene dekkes av andre bidrag; tilskudd fra kirkelige organer, gaver, trygderefusjoner mv..

14.3.4 Krisetiltak

Ansvaret for krisetiltak, det vil si krisesentre, krisetelefoner og incestsentre, er ikke lovfestet. Barne- og familiedepartementet har ansvaret for tilskuddsordningen til krisetiltak.

Kommunen

Krisetiltakets vertskommune (den kommune hvor tiltaket er lokalisert) har ansvar for å godkjenne tiltakets budsjett, fatte vedtak om kommunal støtte og sende søknad om statstilskudd, via fylkesmannen, til departementet. Kommunen fordeler statstilskuddet til de enkelte krisetiltakene. Departementet vurderer hvorvidt nye tiltak er støtteberettiget.

Staten – Fylkesmannen

Fylkesmannen er tillagt ansvaret for forvaltningen av tilskuddsordningen. Fylkesmannen har også ansvar for å melde fra til departementet, dersom et

tiltak opphører, skaffe en økonomisk oversikt knyttet til avvikling av tiltak og sørge for tilbakeføring av statens andel av eventuelle restmidler fra krisetiltak eller kommune.

Finansiering

Tilskuddsordningen er plassert på statsbudsjettets kap. 840 Tilskudd til krisetiltak post 60, og midlene er øremerket til kommunene til tilskudd til krisetiltak. Staten yter tilskudd svarende til 50 prosent av krisetiltakets totale budsjett, inklusive tilskudd fra kommuner, fylkeskommuner og eventuelle andre inntekter. Ved bortfall av kommunale eller andre tilskudd, reduseres statstilskuddet tilsvarende. Det er vanlig at flere omkringliggende kommuner i tillegg til vertskommunen gir tilskudd til krisetiltaket. I gjennomsnitt mottar krisetiltakene støtte fra syv kommuner.

14.3.5 Foreldreveiledning, fedregrupper og samlivstiltak

Fra Barne- og familiedepartementets side er det ønskelig at foreldreveiledning og samlivstiltak inngår som en del av de forebyggende tiltak og hjelpetilbud som utvikles for å bedre barn og unges oppvekst generelt. Gjennom prioritering av økonomiske midler ønsker departementet å stimulere til at kommunene samarbeider med frivillige organisasjoner om dette arbeidet.

Kommunen

I følge Barne- og familiedepartementet er det et mål at tilbud om foreldreveiledning og fedretiltak blir en del av kommunenes ordinære oppgaver og forebyggende planer, bl.a. tilknyttet helsestasjon, barnehage og skole, men oppgaven er ikke lovpålagt.

Staten – Departementene

Det er tatt initiativ til å produsere forskjellige former for informasjonsmaterieell. Barne- og familiedepartementet vil fortsette samarbeidet med Sosial- og helsedepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet om dette feltet og bidra til å videreformidle erfaringer fra utviklingsarbeid.

– Fylkesmannen

Fylkesmennene har en informasjons- og pådriverrolle innenfor dette arbeidet. Kommunene rapporterer to ganger i året til fylkesmennene om antall foreldreveilednings- og fedretiltak.

Finansiering

Barne- og familiedepartementet har en egen tilskuddsordning for samlivstiltak på kap. 830 Foreldreveiledning og samlivstiltak på statsbudsjettet. Tilskuddsordningen er opprettet primært med tanke på frivillige organisasjoner, men også offentlige instanser og institusjoner som ønsker å engasjere seg i samlivstiltak kan søke om midler. Ved tildeling av midler har Barne- og familiedepartementet gjennomgående dekket om lag 60 prosent av utgiftene.

Den øvrige finansieringen dekkes av søkeren og/eller deltakeravgift fra kursdeltakerne.

Videre bevilges det over samme kapittel midler til foreldreveiledning. Midlene benyttes til videreutvikling og evaluering av foreldreveiledningsprogrammet, og disponeres i hovedsak av fylkesmennene som skal bistå kommunene med informasjon og oppfølging.

14.3.6 Likestillingsloven

Lov om likestilling mellom kjønnene av 9. juni 1978 nr. 45 gjelder på alle områder, med unntak av indre forhold i trossamfunn.

Likestillingsloven inneholder en generalklausul om at forskjellsbehandling mellom menn og kvinner ikke er tillatt. Videre er det særskilte bestemmelser om bl.a. likestilling ved ansettelser, lik lønn for arbeid av lik verdi, lik rett til utdanning og læremidler.

Når et offentlig organ oppnevner eller velger utvalg, styrer, råd, nemnder mv. med 4 medlemmer eller flere, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent av medlemmene. I utvalg med 2 eller 3 medlemmer skal begge kjønn være representert. Reglene gjelder også for varamedlemmer. Kommuneloven av 25. september 1992 nr. 107 §§ 36 og 38 regulerer kjønnsrepresentasjon i kommuner og fylkeskommuner.

14.3.7 Forbrukerområdet

Lov om åpningstider for utsalgssteder av 26. juni 1998 nr. 43 fastsetter åpningstidene for utsalgssteder. Åpningstidene er like over hele landet. I henhold til åpningstidsloven § 4 kan fylkesmannen etter søknad gi dispensasjon fra loven § 2 når det foreligger særlige grunner. Utover at kommunene kan søke fylkesmannen om at et sted skal regnes som typisk turiststed, har ikke kommunen eller fylkeskommunen direkte oppgaver etter loven. Hvilke områder som anses som turiststeder fastsettes av fylkesmannen ved forskrift.

14.4 Finansdepartementet

14.4.1 Fastsettelse og innkreving av skatter og avgifter mv. gjennom skattemyndighetene

Kreditorer for de samlede skatteforpliktelsene er staten, fylkene, kommunene og Folketrygden. Overfor skatteyter er det gjennom skattebetalingsloven etablert en felles representant for skattekreditorene. Den felles skatteoppkreveren er kommunal.

Staten – Skatteetaten

Skatteetaten er underlagt Finansdepartementet og omfatter Skattedirektoratet,

19 fylkesskattekontorer, 18 skattefogdkontorer, 436 likningskontorer og folkeregistre, Sentralskattekontoret for storbedrifter, Sentralskattekontoret for utenlandssaker og Oljeskattekontoret.

Skatteetatens hovedoppgaver er:

- folkeregistrering
- gjennomføre forskuddsutskrivning

- sikre skatt- og avgiftsprovenyet, herunder kontrollere grunnlaget for oppgavene fra skatte- og avgiftspliktige og tredjepart
- kontrollere og fastsette skatt på formue og inntekt, samt folketrygdutgifter
- fastsette og innkreve merverdi-, investerings- og arveavgift mv.
- faglig ansvar for innkreving av direkte skatter
- kontroll og tilsyn med de kommunale skatteoppkrevernes innfordring av arbeidsgiveravgift, og statens og folketrygdens andel av fellesskatten
- levere økonomitjenester med høy kvalitet til andre statsetater og statlige virksomheter.

– Statlige nemnder

Likningsnemnd og overlikningsnemnd: I hver kommune er det en likningsnemnd og en overlikningsnemnd, jf. likningsloven § 2-1. Medlemmer til likningsnemnda velges av kommunestyret. Overlikningsnemndas ledere velges av fylkestinget og fire medlemmer av kommunestyret. Det er i utgangspunktet likningsnemndas oppgave å foreta ordinær likning og forhåndslikning. Men i praksis er det umulig for likningsnemnda å behandle alle saker der den har avgjørelsesmyndighet. Derfor er det regler om delegering av myndighet fra likningsnemnda til likningskontoret. Avgjørelsen i likningsnemnda kan prøves videre for overlikningsnemnda. I mange saker vil overlikningsnemnda være høyeste klageinstans, men fylkesskattenemnda kan overprøve overlikningsnemndas vedtak.

- *Fylkesskattenemnd:* Fylkesskattenemnda skal avgjøre enkeltsaker som bringes inn for nemnda av fylkesskattekontoret, og klagesaker fra skattytere, jf. likningsloven § 9-2 nr. 1 og § 9-5 nr. 4. Fylkesskattekontoret er sekretariat for nemnda.
- *Riksskattenemnda:* Skattedirektoratet er sekretariat for Riksskattenemnda, og forbereder saker som skal avgjøres av nemnda. Riksskattenemnda får bare enkeltsaker til behandling.
- *Nemnder for sentralskattekontorene og Oljeskattekontoret:* Det er egne likningsnemnder og overlikningsnemnder for sentralskattekontorene, jf. likningsloven § 2-4 nr. 2.
- *Takstutvalg:* Takstutvalget velges av kommunestyret, og skal etter anmodning fra likningskontoret, likningsnemnda eller overlikningsnemnda, foreslå likningstakst for fast eiendom og verdsette betydelige formuesobjekter, jf. likningsloven § 2-1.

Kommunen – Skatteoppkreverfunksjonen

Den kommunale skatteoppkreveren har i henhold til skattebetalingsloven § 48 nr. 1 og lov av 21. juli 1894 om delvis Omordning af det civile Embedsværk § 5 det utøvende ansvaret for skattebetalingsordningen. Herunder faller bl.a. oppgaver i tilknytning til betaling og innkreving av skatt og kontroll av arbeidsgivere. Oppgavene skatteoppkreveren ivaretar under fellesinnkrevingen av skatt og avgift er bl.a.:

- innkreving av skatt og avgift til stat, fylkeskommune, kommune og Folketrygd
- registrering av lønn og andre oppgavepliktige ytelser

- føring av skatteregnskapet og kassererfunksjonen for skattekasen, jf. skattebetalingsloven § 56 og tilhørende forskrifter
- avregning av forskuddstrekk og forskuddsskatt i utlignet skatt, jf. skattebetalingsloven kapittel IX med tilhørende forskrifter
- arbeidsgiverkontroll, jf. skattebetalingsloven § 47
- informasjon og veiledning
- sekretariatsfunksjon for skatteutvalget

Den kommunale skatteoppkreveren er faglig underlagt Skattedirektoratet med hensyn til innfordring av skatt og avgift, jf. Finansdepartementets delegasjonsvedtak av 13. mars 1958 gitt i medhold av skattebetalingsloven § 56 nr. 1. Det administrative ansvaret ligger i den enkelte kommune. Det er således kommunen som bestemmer ressursbruken; antall stillinger, avlønning og organisering av arbeidet. Departementets adgang etter skattebetalingsloven § 56 til å gi pålegg om utbygging mv. av skatteoppkreverkontoret benyttes i praksis ikke.

Skatter som utlignes av Sentralskattekontoret for utenlandssaker, innkreves av Kemneren i Stavanger. Skatter som utlignes av Sentralskattekontoret for storbedrifter, innkreves lokalt av skatteoppkreveren i den kommunen der bedriften holder til.

I tillegg til oppgavene innenfor skatteinnkreving har skatteoppkreveren rene kommunale oppgaver.

– Kommunerevisjonen

Kommunerevisjonen har den løpende kontroll av skatteregnskapet, også på statens vegne. Revisjonen skal påse at skatteoppkreveren følger de lover og forskrifter som regulerer skatteinnfordring og arbeidsgiverkontroll. Administrativt hører kommunerevisjonen inn under kommunen, men Finansdepartementet har den faglige instruksjonsmyndighet for kommunerevisors kontroll vedrørende innkreving av skatt og folketrygdeavgift, jf. skattebetalingsloven § 56 nr. 1.

– Kommunale nemnder

I hver kommune finnes et skatteutvalg valgt av kommunestyret. Formannskapet i kommunen har myndighet til å avgjøre søknader om nedsettelse eller ettergivelse av skatt for hovedstol inntil kroner 200 000, jf. skattebetalingsloven §§ 41 og 42. Skatteutvalget forbereder disse sakene og treffer avgjørelse der kompetansen er delegert fra formannskapet i kommunen, jf. skattebetalingsloven § 42.

Finansiering

Finansieringen av skatteforvaltningsapparatet på lokalt nivå er fordelt mellom staten og kommunen.

Staten bekoster fastsettelse og kontroll av skatteforpliktelsene gjennom likningsforvaltningen og kommunen bekoster innkreving gjennom det kommunale innkrevingsapparatet. Til sammen er det anslått at de kommunale skatteoppkreverne disponerer ca. 2 000 årsverk til de statlige oppgavene,

hvorav ca. 1 600 årsverk til funksjonen innbetaling og innfordring, jf. NOU 1993:1 *Reorganisering av skatte- og avgiftsadministrasjonen*. Særlige innkrevings- og prosesskostnader belastes skatteregnskapet, og bæres dermed av kommunene med ca. en tredjedel.

14.5 Fiskeridepartementet

14.5.1 Kystverket

Kystverket har Kystdirektoratet som sentralinstans. Det er etablert fem regionale distriktskontorer som geografisk dekker fra ett og opp til åtte fylker. Det er i tillegg etablert enkelte lokalkontorer. Kystverkets arbeidsoppgaver kan deles inn i fire virksomhetsområder: Forvaltning av sektorlover og lignende, sektorplanlegging, utbygging og vedlikehold av fiskerihavner og farledstjenester, herunder lostjeneste, fyrteneste og trafikksentraler.

Forvaltning av sektorlover

Lov om havner og farvann av 8. juni 1984 nr. 51 gir rammer for planlegging, utbygging og drift av kommunale havner. Loven gir en rekke fullmakter (enkeltvedtak og forskrifter) til å regulere utbyggingstiltak, arbeid og virksomhet i kystsonen til Kystverket.

Kommunene kan bare utøve myndighet innenfor særskilt opprettede havnedistrikter, jf. § 14.

Med unntak av havneloven § 27 som forutsetter at havneplanlegging skal inngå som en del av kommune- og fylkesplanleggingen, har ikke loven bestemmelser som gir fylkeskommunen myndighet etter loven.

Lov om lostjenesten av 16. juni 1989 nr. 59 gir i første rekke bestemmelser for den statlige utførelse av lostjenester. Kommunal havnelosing kan enten være som en del av losplikten eller som et frivillig tilbud fra kommunale havnemyndigheter i områder uten losplikt. Dette forekommer imidlertid helt unntaksvis.

Sektorplanlegging: Havner og farleder

Kystverket har statlig sektoransvar for å sikre gode rammebetingelser for sjøtransporten gjennom planlegging av havner og farleder. Dette gjøres gjennom utarbeidelse av nasjonale sektorplaner. Samarbeidet med de øvrige transportetatene (Luftfartsverket, Jernbaneverket og Vegdirektoratet) om en samlet transportplan hører inn under dette virksomhetsområdet. Den statlige sektorplanleggingen må samordnes med fylkesplanene og kommunale planer.

Kommunen har i utgangspunktet ansvaret for planlegging, utbygging og drift av offentlige havner, og det er den enkelte kommune som står som eier av havnen, jf. havne- og farvannsloven § 16. Sammen med kommuneloven regulerer havne- og farvannsloven offentlig havnevirksomhet. I utgangspunktet gjelder det vanlige prinsippet om kommunal organisasjonsfrihet slik at det er opp til den enkelte kommune å vurdere behovet for f.eks. særskilt havnestyre. Dersom en havn er av vesentlig nasjonal betydning, er Fiskeridepartementet

gitt myndighet å oppnevne styre for havnen. Begrunnelsen er å sikre statens samferdselsmessige og beredskapsmessige interesser.

Havnevirkksomheten skal i utgangspunktet være selvfinansierende gjennom havneavgifter som skal fastsettes slik at brukerne i prinsippet betaler avgifter i henhold til de kostnader deres bruk påfører havnen. Dette gjelder uavhengig om havnen har statlig oppnevnt styre eller ikke. Havnekassens midler kan ikke benyttes til annet enn havneformål og er adskilt fra kommunens øvrige økonomi. Begrunnelsen for dette er at havneavgiftene ikke er skatt, men betaling for tjenester som havnen yter til brukerne.

Utbygging og vedlikehold av fiskerihavner

I havner og moloanlegg som staten har finansiert utbyggingen av, står Kystverket som formell eier. Som følge av eierskapet oppstår også forpliktelsen til å dekke vedlikeholdskostnader.

Følgende grunnlag kan medføre at kommunene får ansvar for å dekke vedlikeholdskostnader ved anlegg som Kystverket eier:

- Pålegg fra departementet om at en kommune skal overta ansvar for drift og vedlikehold dersom kommunen tar i bruk anlegget.
- Kystverket avhender et anlegg til en kommune. Her har kommunen et vedlikeholdsansvar i kraft av å være formell eier.
- Ansvar for vedlikeholdsutgifter kan følge av privatrettslig avtale.
- Fylkeskommunene har oppgaver i forbindelse med prioritering av statlige nyanlegg og arbeider.

Farledstjenester

Med farledstjenester menes utbedring av farleder, lostjenesten, utbygging, drift og vedlikehold av navigasjonshjelpemidler og trafikkovervåking. Oppgavene er hovedsakelig lagt til Kystverket. Kommunen har et visst ansvar innenfor egne havnedistrikter, jf. havne- og farvannsloven § 16.

Tabell 14.2 gir en oppsummering av hovedansvarsområdene og oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune innenfor Kystverkets fire hovedansvarsområder.

Tabell 14.2: Oppgavefordeling innenfor Kystverkets hovedansvarsområder

	Virksomhetsområde	Kommune	Fylkeskommune	Kystverket
I	Forvaltning av sektorlover (havneloven, losloven)	Innenfor eget havnedistrikt	Nei	Utenfor havnedistrikt og i større saker
II	Sektorplanlegging: Havner og farleder	Ja	Ja	Ja
III	Utbygging og vedlikehold av fiskerihavner	Vedlikehold grunnet normal slitasje	Prioritering av anlegg	Hovedansvar
IV a	Utbedring av farleder	I begrenset grad innenfor eget havnedistrikt	Prioritering av anlegg	Hovedansvar
IV b	Navigasjonshjelpemidler	I begrenset grad innenfor eget havnedistrikt	Nei	Hovedansvar
IV c	Lostjenester	I begrenset grad	Nei	Hovedansvar
IV d	Trafikkovervåking	I begrenset grad	Nei	Hovedansvar

Finansiering

Staten gir eget tilskudd til fiskerihavnanlegg. For øvrig finansieres kommunene sine oppgaver over de frie inntektene.

14.5.2 Fiskeriforvaltningen

Fiskeridirektoratet er Fiskeridepartementets fremste rådgivende og utførende organ i fiskeri-, havbruks- og havmiljøspørsmål. Den ytre etat i fiskeriadministrasjonen består av ni regionkontorer og en rekke lokalkontorer. Geografisk virkeområde for regionkontorene følger fylkesgrensene i kystfylkene med unntak av Trøndelagsfylkene som utgjør region Trøndelag og kystfylkene fra Vest-Agder til Østfold som utgjør region Skagerakskysten. Regionene er delt inn i mindre enheter som følger kommunegrensene, der ett fiskerikontor har sitt virkeområde i en eller flere kommuner. Til sammen er det 63 distrikter.

Fiskeridirektoratets ytre etat er utøvende organ for ressurs- og kvalitetskontroll, forvaltning (delansvar), planlegging og næringsutvikling innenfor fiskeri- og havbruksnæringen.

I tabell 14.3 gis en oversikt over arbeidsdeling mellom fiskeriforvaltningen og andre offentlige organer med referanse til utvalgte virksomhetsområder der fiskeriforvaltningen enten har hovedansvar eller medansvar.

Tabell 14.3: Arbeidsdeling mellom fiskeriforvaltningen og andre offentlige organ

Virksomhetsområde	Institusjoner	Ansvarsområde/virkemidler
Reguleringspolitikken (begrensninger i fiskeuttak)	Fiskeriforvaltningen	Hoveddelen av virkemidler
Deltakelsespolitikken (begrensning i antall deltakere i fisket)	Fiskeriforvaltningen	Tildeling og inndraging av konsesjoner og andre deltakerrettigheter i fiskeriene
Finansieringspolitikken (lån/tilskudd)	Statens nærings- og distriktutviklingsfond Fiskeriforvaltningen Kommunale næringsfond	Ulike låne- og støtteordninger
Løpende forvaltning av næringsutøvelsen	Fiskeriforvaltningen Fylkesmannens miljøvernavdeling Veterinærforvaltningen	Hoveddel av virkemidler Delansvar havbruk (utslipp) Delansvar havbruk (sykdom)
Plan- og tilretteleggingsoppgaver	Fiskeriforvaltningen Fylkeskommune Kommuner	Nasjonale sektorplaner Fylkesplaner Kommuneplaner
Tiltaksrettet næringsutvikling	Fiskeriforvaltningen Statens nærings- og distriktutviklingsfond Kommunale næringsfond Andre	Ulike støtteordninger
Kontroll- og overvåkningsoppgaver	Fiskeriforvaltningen Kystvakten/Det indre kystoppsyn Statens næringsmiddeltilsyn	Hoveddel av virkemidler Delansvar (ressurskontroll, overvåkningsoppgaver) Kvalitetskontroll (innenlandsmarkedet)

De saksområder hvor Fiskeridirektoratets region- og lokalkontorer og andre statlige regionale/lokale etater og kommuner og fylkeskommuner har mest utstrakt samarbeid, er særlig innenfor forvaltningen av havbruksnæringen, planlegging og næringsutvikling.

Kommunen

Kommunene har oppgaver som planmyndighet for kystsonen og sjønære områder som ofte har betydning for fiskeri- og havbruksinteressene (Dette er nærmere omtalt under Miljøverndepartementet.). Kommunene utarbeider også næringsplaner som har betydning for fiskeri- og havbruksnæringen. Kommunene kan delegeres myndighet fra Statens næringsmiddeltilsyn til å føre tilsyn med omsettere av fisk innenlands, transportmidler for fisk og import av fiskevarer for innenlands omsetning, jf. lov om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer o.a. av 28. mai 1959 nr. 12.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har etter plan- og bygningsloven ansvaret for fylkesplanene herunder strategisk næringsplan i fylket og regionale utviklingsprogram (RUP). Næringsplanen skal legge føringer for tiltaksrettet næringsarbeid og

bedriftsrettet tilskudd i fylket. Dette er nærmere omtalt under Nærings- og handelsdepartementet.

Staten – Statens nærings- og distriktsutviklingsfond

Fra 1997 ble Statens fiskarbank integrert i Statens nærings- og distriktsutviklingsfond. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond forvalter tilskuddsordninger og risikolån til fiskeri- og havbruksnæringen. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond driver også tiltaksrettet næringsutvikling. Det vises til generell omtale under Nærings- og handelsdepartementet.

– Fylkesmannen

Fylkesmannen fatter vedtak om utslippstillatelse etter lov om vern mot forurensninger og om avfall av 13. mars 1981 nr. 6. Videre gir fylkesmannen uttalelse når det gjelder spørsmål om lokalisering av oppdrettsanlegg i forhold til det omkringliggende miljø.

– Statens næringsmiddeltilsyn

Statens næringsmiddeltilsyn har ansvar for tilsyn bl.a. med virksomheter som omsetter eller tilvirker fisk og fiskevarer for innenlands omsetning, transportmidler og import av ferdigpakkede fiskerivarer. Tilsynet kan delegere myndighet til kommunale/interkommunale næringsmiddeltilsyn, jf. tidligere omtale.

– Veterinærmyndigheten

Veterinærmyndigheten har forvaltningsmyndighet i sykdomsspørsmål innen havbrukssektoren i henhold til lov om tiltak mot sykdom hos fisk og andre akvatiske dyr.

– Kystverket

Kystverket vurderer utslippssøknad i forhold til havne- og farvannsloven.

Finansiering

Kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver finansieres i hovedsak over de frie inntektene. Når det gjelder kontrolloppgaver etter lov om fisk og fiskevarer o.a. kan Kongen gi forskrift om at den som driver næring nevnt i loven § 4 første ledd skal betale en avgift eller kostnad for kontroll i det enkelte tilfelle.

14.6 Forsvarsdepartementet

Med unntak av de kommunale heimevernsnemnder, hjemlet i § 2 i lov om Heimvernet av 17. juli 1953 nr. 28, er ikke kommunene eller fylkeskommunene tillagt direkte oppgaver innenfor Forsvarsdepartementets ansvarsområde. I hver av landets kommuner skal det være en kommunal heimevernsnemnd med rådgivende myndighet. Nemnden representerer de sivile myn-

dighetene i kommunen og skal fremme samarbeidet mellom disse og heimevernsområdene i kommunen.

Innenfor rammen av totalforsvaret skal Forsvaret på alle nivåer samarbeide med sivile myndigheter for å sikre sivil støtte ved sikkerhetspolitiske kriser/krig, og gi støtte til det sivile samfunn der det er forenlig med forsvarspolitiske mål og Forsvarets øvrige oppgaver. For å ivareta dette er Forsvaret bl.a. representert i en rekke sivil-militære råd og utvalg. I det løpende samarbeidet mellom Forsvaret og den sivile beredskapen, vises det spesielt til fylkesmennenes rolle i samordning av den sivile beredskapsplanleggingen med Forsvarets planer og behov.

14.7 Justisdepartementet

14.7.1 Kriminalomsorg

Kriminalomsorgen omfatter kriminalomsorg i anstalt (fengselsvesenet) og kriminalomsorg i frihet (friomsorgen). Fengselsvesenet og friomsorgen gjennomfører de strafferettslige reaksjoner som blir idømt av domstol og fastsatt av påtalemyndighet. Den sentrale etatsledelsen ligger i Justisdepartementet. Staten har ansvaret for fengselsvesenet og friomsorgen.

Stortinget har besluttet at kriminalomsorgen skal omorganiseres. Det skal opprettes et regionalt nivå bestående av seks regionadministrasjoner inndelt etter fylkesgrenser. Disse regionene skal være i operativ drift fra 1. januar 2001.

Den enkelte innsatte i fengsel eller klient i friomsorgen skal så langt som mulig fortsatt behandles som andre borgere, selv om vedkommende sitter fengslet eller er under tilsyn. Innsatte i fengselsvesenet og friomsorgens klienter har dermed samme rett til undervisning, helsetilbud og sosiale ytelser som befolkningen for øvrig (normaliseringsprinsippet).

Undervisning

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har ansvaret for grunnskoleundervisning og videregående opplæring i fengsel, jf. opplæringsloven.

Staten – Statens utdanningskontor

Statens utdanningskontor i Hordaland er tillagt den statlige administrasjonen av opplæringen innenfor kriminalomsorgen.

Finansiering

Over kap. 231 Tilskudd til videregående opplæring post 61 bevilges det midler til fylkeskommunenes undervisning for innsatte i fengsel eller klienter i friomsorgen.

Helse

Kommunen

Kommuner med fengsler har en lovpålagt plikt til å yte helsetjenester til innsatte i fengsler, jf. kommunehelsetjenesteloven § 1-3 nr. 1 bokstav e.

Fylkeskommunen

Spesialisthelsetjeneste og tannhelsetjeneste til innsatte i fengsler er et fylkeskommunalt ansvar etter lov om spesialisthelsetjenesten (foreløpig lov om sykehus og lov om psykisk helsevern) og lov om tannhelsetjenesten.

Staten – Fylkeslegen

Fylkeslegen har tilsynsansvar for kommunenes og fylkeskommunenes helsetjenester for innsatte i fengsel. Selv om helsetjenesten for innsatte i fengsel skal være en integrert del av den kommunale og fylkeskommunale helsetjenesten har staten det overordnede ansvaret for tjenesten.

Finansiering

Over kap. 703 Helsetjenesten for innsatte i fengsel post 60 blir det gitt tilskudd til kommuner og fylkeskommuner som har fengselsanstalter. Tilskuddet administreres av Sosial- og helsedepartementet.

Sosialtjeneste

Kommunen

Kriminalomsorgen formidler kontakt mellom domfelte og sosialkontorene for ytelser som ikke dekkes av fengselsloven eller fengselsreglementet. Kontakten gjelder i første rekke spørsmål i tilknytning til anskaffelse av bolig, oppfølging og behandling av rusproblemer, samt økonomisk stønad ved løslatelse og til innkjøp av klær med mer under soning av straffen.

Normalt er det oppholdskommunen som har ansvaret for å yte tjenester etter lov om sosiale tjenester. For innsatte i fengsel og klienter i friomsorgen skal imidlertid tjenesten ytes av sosialtjenesten i den kommunen som var oppholdskommune forut for fengselsopphold eller tilsyn.

Finansiering

Kommunene må dekke sine utgifter til sosialtjenester for innsatte i fengsel og klienter i friomsorgen innenfor sine frie inntekter.

Arbeidstrening og sysselsetting

Staten –Arbeidsmarkedsetaten

Domfelte skal følges opp av arbeidsformidlingen på lik linje med andre ordinære eller yrkeshemmede arbeidssøkere.

Bibliotektjeneste

Kommunen

De kommunale folkebibliotekene er ansvarlig for bibliotektjenesten i fengslene, jf. lov om folkebibliotek.

Finansiering

Hoveddelen av utgiftene til bibliotektjeneste i fengslene dekkes av tilskudd under bevilgningen på kap. 326 Språk-, litteratur- og biblioteksformål post 78.

14.7.2 Den sivile rettspleie på grunnplanet

Med den sivile rettspleie på grunnplanet menes nivået under herreds- og byrettene: i første rekke forlikrådene, namsmannsfunksjonen og hovedstevnevitnefunksjonen.

Forlikrådene

Første instans i sivile rettssaker er som hovedregel forlikrådene. Det er med enkelte unntak et forliksråd i hver kommune. De tre medlemmene med varamedlemmer velges av kommunestyret for fire år av gangen, og kommunene har det administrative og økonomiske ansvaret for forlikrådene, jf. § 27 og §§ 56-59 i lov om domstolene av 13. august 1915 nr. 5.

Forlikrådene har domskompetanse i saker om formuesverdier. I andre saker har forlikrådet domskompetanse når den ene parten godtar motpartens hovedkrav eller begge parter samtykker i at forlikrådet avsier dom, jf. tvistemålsloven § 1.

Sekretariatsfunksjonen for forlikrådene er ordnet på forskjellige måter. I følge en utredning om den fremtidige organisering av den sivile rettspleie på grunnplanet, som ble utarbeidet av lovrådgiver Reinskou og avgitt til Justisdepartementet 18. februar 1997, ble sekretariatsfunksjonen på det tidspunkt ivaretatt av kommunalt ansatte funksjonærer i 152 kommuner. 137 kommuner hadde engasjert eller (deltids)ansatt lensmannen eller en annen ansatt ved lensmannskontoret som sekretær. I 130 kommuner ble sekretariatsfunksjonen utført av leder eller et av medlemmene i forlikrådet som en del av medlemsvervet. 16 kommuner hadde ordnet sekretariatsfunksjonen på en annen måte eller ved en kombinasjon av ulike måter.

Namsmannsfunksjonen

Tvangsfullbyrdelse av andre krav enn straff forestås som hovedregel av de alminnelige namsmyndighetene, det vil si namsretten og namsmannen, jf. lov om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring av 26. juni 1992 nr. 86. Namsmennene behandler i første rekke saker om utlegg, tvangssalg av løsøre og tilbakelevering til salgspanthaver og de fleste saker om fravikelse av fast eiendom. Namsmannen er det sentrale organ i gjeldsordningssaker.

I lensmannsdistrikter er lensmannen namsmann. Som hovedregel består ett lensmannsdistrikt av en kommune. Utenfor de områder der ordinære eller sivile lensmenn er namsmann, ivaretas namsmannsfunksjonen av namsavdelinger ved herreds-/byretten eller byfogden eller av kommunalt ansatte tjenestemenn (underfogder). Namsfunksjonen ivaretas i dag av kommunalt ansatte tjenestemenn i fire kommuner.

Hovedstevnevitne

Stevnevitneforkynnelser i sivile saker forestås av hovedstevnevitne. I henhold til lov om domstolene av 13. august 1915 nr. 5 § 63 skal det i ethvert lensmannsdistrikt og i enhver kommune eller del av kommune som ikke hører til lensmannsdistriktet, være ett hovedstevnevitne og så mange hjelpestevnevitner som herreds- eller byretten fastsetter. Der lensmannen ikke er hovedstevnev-

itne, plikter kommunen å engasjere hovedstevnevitne med så mange hjelpestevnevitner som det er behov for, jf. domstolloven § 63. I følge nevnte utredning fra lovrådgiver Reinskou fra februar 1997 var det på det tidspunkt hvor utredningen ble laget kommunale hovedstevnevitner 20 steder.

Finansiering

Kommunene har det økonomiske og administrative ansvaret for forlikssrådene, og de må dekke utgiftene av sine frie inntekter. De kommunene som ivaretar namsmannsfunksjonen må på tilsvarende måte dekke utgiftene knyttet til denne funksjonen.

På de stedene hvor namsmannsfunksjonen ivaretas av kommunen overføres årlig et beløp fra Justisdepartementet til de respektive kommuner. Beløpets størrelse er knyttet til antall saker.

Når det gjelder stevnevitnefunksjonen medførte den nye tvangsfullbyrdsloven av 26. juni 1992 at de kommunale stevnevitnene ble fritatt for en vesentlig del av forkynnesoppdragene. Det var imidlertid forkynnelser som det ble betalt gebyr for. Endringen innebærer at stevnevitnefunksjonen isolert sett nå er en økonomisk belastning for mange av de kommunene som har kommunale stevnevitner. Det foreligger imidlertid ingen samlet oversikt over kommunenes utgifter til denne funksjonen.

14.7.3 Konfliktrådsordningen

Konfliktrådet har til oppgave å megle i tvister som oppstår på grunn av at en eller flere personer har påført andre en skade, et tap eller en annen krenkelse.

Kommunen

Konfliktrådsordningen er regulert gjennom lov om megling i konfliktråd av 15. mars 1991 nr. 3 og forskrift av 13. august 1992.

I loven § 2 heter det:

”Alle kommuner skal ha konfliktråd. Der forholdene ligger til rette for det, kan flere kommuner opprette konfliktråd i fellesskap.”

Forskriften § 2 slår bl.a. fast at kommunen er ansvarlig for opprettelse og administrasjon av konfliktråd. Det kan opprettes flere konfliktråd innen en kommune. Konfliktrådet utgjør et eget organ i kommunen. Kommunene står fritt til å organisere konfliktrådet slik de selv finner det hensiktsmessig innenfor de rammer som er gitt i lov og forskrifter.

Staten – Fylkesmannen

Fylkesmennene har tilsynsansvar for konfliktrådenes virksomhet.

Finansiering

I loven § 2 heter det at staten dekker utgiftene til konfliktråd. Midlene bevilges over statsbudsjettets kap. 474 Konfliktråd. Departementet fordeler midler til driften av konfliktrådene fylkesvis. Midlene er øremerket. Bevilgningen til konfliktrådsvirksomheten i det enkelte fylket beregnes på grunnlag av innbyg-

gertall og antall konfliktråd. Fylkesmannen fordeler midlene til konfliktrådene (vertskommunene).

14.7.4 Lov om vergemål for umyndige

Vergemålsordningen er regulert i lov om vergemål av 22. april 1927 nr. 3 med forskrifter. Det tas sikte på å nedsette et utvalg i løpet av våren 2000 som skal komme med forslag til en totalrevisjon av vergemålsordningen.

Kommunen

I § 19 i vergemålsloven heter det at det i hver by og i hvert herred skal være et overformynderi. Det fremgår av §§ 20-30 at det er kommunen som er ansvarlig for opprettelse og administrasjon av overformynderiet.

Staten – Fylkesmannen

I § 27 bestemmes det at fylkesmannen skal føre tilsyn med at overformynderne gjør sin plikt, og i § 30 a bestemmes det at fylkesmannen er klageinstans for vedtak truffet av overformynderne. Fylkesmannen er også tillagt et generelt veiledningsansvar overfor overformynderiene i kommunene.

Finansiering

Det fremgår av § 17 og § 23 at overformynderiets utgifter skal dekkes av henholdsvis de vergetrengende selv eller kommunen.

14.7.5 Sivilt beredskap

Et hovedprinsipp i den sivile beredskapsplanleggingen er at den myndighet som har ansvaret for en sektor i en normal situasjon, også har ansvaret for å forberede og iverksette tiltak i kriser og krig.

Opgavene til de sivile beredskapsstater på sentralt, regionalt og lokalt nivå er regulert i følgende dokumenter:

- Lov om militære rekvisisjoner av 29. juni 1951 nr. 19
- Lov om forsynings- og beredskapstiltak av 14. desember 1956 nr. 7
- Lov om sivilforsvaret av 17. juli 1953 nr. 9
- Lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53
- Lov om tjenesteplikt i politiet av 21. november 1952 nr. 3
- St.meld. nr. 24 (1992-93) *Den fremtidige beredskap*
- St.meld. nr. 37 (1995-96) *Om flommen på Østlandet og kriseberedskap i fredstid*
- St.meld. nr. 25 (1997-98) *Hovedretningslinjer for den sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*
- Kgl.res. av 21. september 1979 Instruks for fylkesmennenes beredskapssarbeid
- Kgl.res. av 16. september 1994 Justisdepartementets samordningsfunksjon på beredskapssektoren
- Kgl.res. av 21. april 1995 Nye nasjonale forutsetninger for den sivile beredskapsplanlegging
- Kgl.res. av 12. desember 1997 Retningslinjer for samordningsansvaret under kriser og katastrofer i fred

- Kgl.res. av 26. juni 1998 om atomulykkeberedskap
- Kgl.res. av 13. februar 1998. Instruks for Forsvarets bistand til politiet i fred.
- Retningslinjer for fylkesmannens bruk av innsigelser i plansaker etter plan- og bygningsloven, Direktoratet for sivilt beredskap 1997
- Policy for styrking av generell krisehåndteringskompetanse på lokalt, regionalt og sentralt nivå, Direktoratet for sivilt beredskap, 1998
- Prinsipper for samordning på sentralt nivå under kriser og katastrofer i fred, Justisdepartementet, 1999
- Forslag til normalreglement for kommunenes beredskapsarbeid utarbeidet av Direktoratet for sivilt beredskap i samarbeid med Kommunal- og arbeidsdepartementet og Kommunenes Sentralforbund

Staten – Justisdepartementet

Justisdepartementet har et helhetlig, sektorovergripende samordningsansvar for beredskapssektoren. De enkelte departementer har selvstendig fagansvar. Justisdepartementet skal forelegges alle forslag om nye eller vesentlige endringer i gjeldende lover og forskrifter innen beredskapsområdet.

– Politiet

Politiet har en sentral rolle i den sivile beredskap. Politiets ansvars- og oppgaveområde og organisasjon endres i prinsippet ikke fra fred, gjennom krise og under krig. Politiets oppgaver fremgår av lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53.

– Direktoratet for sivilt beredskap

Direktoratet for sivilt beredskap er underlagt Justisdepartementet. Det skal gjennom koordinering og veiledning støtte regjeringens og departementenes arbeid med den sivile beredskapsplanleggingen. Direktoratet for sivilt beredskap skal bl.a.:

- i nødvendig grad bistå Justisdepartementet med de overordnede samordningsspørsmål som Justisdepartementet har ansvaret for
- ha en viktig rolle som veilednings- og kompetanseorgan for beredskapsarbeidet på sentralt, regionalt og lokalt nivå
- være etatsstyringsmyndighet for fylkesmennene på beredskapsområdet
- ha det overordnede ansvaret for Sivilforsvaret

– Fylkesmennene

Fylkesmannen er tillagt en nøkkelrolle innen den sivile beredskap på regionalt nivå. Fylkesmannen skal:

- ha det regionale samordningsansvaret ved kriser og katastrofer i fred
- føre tilsyn med andre regionale og lokale myndigheters kriseplanlegging
- motivere og bistå kommunene i arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser og kriseplanlegging
- bistå og veilede fylkesfagorganene og –etatene i deres beredskapsplanlegging

- ha ansvaret for Sivilforsvaret i fylket
- ha et selvstendig ansvar for planlegging på visse områder innen forsyningsberedskap

Fylkesmannen er gitt innsigelsesrett mot areal-, regulerings- og bebyggelsesplaner som ikke i nødvendig grad ivaretar beredskapsmessige hensyn i samfunnsplanleggingen.

Fylkesmannens operative funksjon i krig er beskrevet i Instruks for fylkesmennenes beredskapsarbeid. Retningslinjer for den regionale samordningen ved kriser i fred ble fastsatt ved kongelig resolusjon av 12. desember 1997. Fylkesmannens beredskapsarbeid omfatter også strålevern og atomsikkerhet.

Regjeringen har oppnevnt et utvalg som skal se på samfunnets sårbarhet og trusselsituasjonen. Utvalgets innstilling leveres i juli 2000.

Til støtte i arbeidet med regional samordning av beredskapsarbeidet har alle fylkesmennene et fylkesberedskapsråd sammensatt av representanter for regionale fagetater, fylkeskommunen, forsvaret og politiet.

Fylkeskommunene

De ulike sektorene i fylkeskommunen har ansvar for beredskap innenfor sine fagområder. Dette gjelder f. eks. sykehussektoren og samferdselssektoren. Disse forholder seg til de respektive fagdepartement på sentralt nivå.

Kommunene

Kommunene skal forestå lokal samordning. De aller fleste kommuner har opprettet et kommunalt beredskapsråd med medlemmer fra lokale fagetater, heimvernet, politi og sivilforsvaret. Rådet ledes av ordføreren.

Ingen lovbestemmelse tillegger kommunene et generelt ansvar for sivil beredskap innenfor kommunens geografiske område. På en rekke avgrensede saksfelt, er kommunene ved lov pålagt et beredskapsansvar. Dette omfatter forsyning, sivilforsvar, helse og kraftforsyning. Kommunene gjennomfører risiko- og sårbarhetsanalyser. Det er ønskelig at kommunene utarbeider kriseplaner for å redusere sårbarheten.

Finansiering

Kommunene og fylkeskommunene må finansiere sine utgifter på beredskapsområdet av sine frie inntekter.

14.8 Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

14.8.1 Grunnskole

Grunnskolen reguleres gjennom lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven). Barn og unge har plikt til grunnskoleopplæring, og rett til en offentlig grunnskoleopplæring i samsvar med opplæringsloven og tilhørende forskrifter.

Staten, fylkeskommunen og kommunens ansvar i forhold til grunnskoler som drives etter privatskoleloven, omhandles særskilt.

Kommunen

Kommunene skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven, jf. § 13-1. Ansvaret gjelder ikke elever og andre som fylkeskommunen har ansvaret for, jf. § 13-2.

Offentlige grunnskoler skal være kommunale. I særlige tilfelle kan staten eller fylkeskommunen drive grunnskoler. Fylkeskommunen må ha godkjenning fra departementet.

Hver kommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste, jf. § 5-6. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten kan organiseres i samarbeid med andre kommuner eller med fylkeskommunen. Tjenesten skal bistå skolene, lærerne og elevene med tilrettelegging av opplæring for dem med særskilte behov.

I henhold til § 13-4 er kommunen ansvarlig for skyss av grunnskoleelever og voksne som har rett til skyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skoleveg. Kommunen skal oppfylle retten til reisefølge og tilsyn for førskolebarn, grunnskoleelever og voksne, jf. kapittel 7 i loven. Kommunene betaler refusjon etter persontakst for førskolebarn, grunnskoleelever og voksne som blir skysses av fylkeskommunen.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og spesialpedagogisk hjelp for klienter i sosiale og medisinske institusjoner som fylkeskommunen har ansvaret for, jf. § 13-2. Fylkeskommunen har ansvaret for grunnskoleundervisning i fengsel.

I samråd med kommunene har fylkeskommunen ansvaret for å organisere skoleskyssen, jf. § 13-4. Unntatt fra fylkeskommunens ansvar er grunnskoleelever og voksne som har rett til skyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skoleveg. Reglene for skyss fremgår av kapittel 7 i loven. Fylkeskommunen dekker skyssutgiftene utover gjeldende persontakst.

Staten – Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Hovedprinsippet for dagens oppgavefordeling er at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet skal ha ansvaret for å definere opplæringens innhold og vurdere dens resultater. Staten skal sikre at det finnes et godt tilbud av læremidler. Med hjemmel i opplæringsloven kan Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet gi forskrifter om bl.a. omfanget av grunnskoleopplæringen i tid (§ 2-2), vurdering av elevene og klage på vurdering, fag og timefordeling, sentrale arbeidsmåter og kunnskaps- og ferdighetsmål og hovedmoment i opplæringen i de enkelte fag, knyttet til hovedstegene i grunnskolen (læreplaner) (§ 2-3).

Staten har etablert spesialpedagogiske kompetansesentre som kan bistå fylkeskommunene og kommunene f.eks. innenfor lavfrekvente vanskeområder (synsvansker, hørselsvansker med mer). Statens innsats på dette området er ikke lovregulert.

Opplæringsloven § 10-10 sier at for stillinger som går inn under denne loven, blir lønns- og arbeidsvilkår fastsatt i tariffavtale. Kongen i statsråd fastsetter hvem som skal forhandle med de tjenestemannsorganisasjonene som har rett til å forhandle om lønns- og arbeidsvilkår. Ved kongelig resolusjon av 5. september 1958, 18. mars 1960 og 20. november 1964 er undervisningspersonalet ført inn under statens forhandlingsansvar. Forhandlingsansvaret er delt mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet, som har ansvaret for hovedtariffavtalen og generelle særavtaler, og det enkelte departementet som har ansvar for særavtaler om spesielle lønns- og arbeidsvilkår for personalet i sin sektor. Arbeidsgiveransvaret for undervisningspersonalet ligger hos kommunene.

– Statens utdanningskontor

Med hjemmel i § 14-1 skal statens utdanningskontorer gi råd og veiledning i spørsmål som gjelder virksomheter etter opplæringsloven. Videre skal statens utdanningskontorer samarbeide med kommunene for å sikre et godt og likeverdig opplæringstilbud i samsvar med lov og forskrifter.

Statens utdanningskontorer er pålagt ansvaret for å føre tilsyn med virksomheter etter opplæringsloven. Dersom det blir oppdaget forhold som står i strid med loven, kan statens utdanningskontorer gi pålegg om å rette på forholdene.

Med hjemmel i § 15-2 er statens utdanningskontorer klageinstans for enkeltvedtak i grunnskolen. For enkeltvedtak i personalsaker gjelder reglene om klageinstans i § 28 i forvaltningsloven.

Andre oppgaver som statens utdanningskontorer utfører er bl.a.: Samordning mellom utdanningsområdene, rapportering, evaluering og resultatoppfølging, lovlighetskontroll i utdanningsspørsmål (jf. kommuneloven), tilsyn og kontroll med bruk av statlige midler og forvaltningssaker. I tillegg har de statlige utdanningskontorene i henhold til St.meld. nr. 28 (1998-99) *Mot rikare mål* oppgaver knyttet til lederopplæring og etterutdanning for lærerne og sentralstyrt forsøks- og utviklingsarbeid.

Finansiering

Kommunene finansierer sine utgifter til grunnskole innenfor sine frie inntekter. § 13-9 i loven fastslår at staten skal gi tilskudd til å dekke deler av utgiftene til kommunene. Tilskuddet er innlemmet i inntektssystemet til kommunene og fylkeskommunene.

I tillegg til rammetilskuddet gis det over Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett bl.a. tilskudd til landsdekkende institusjoner, tilskudd til virkemiddeltiltak i Nord-Norge, tilskudd til undervisning i finsk, tilskudd til opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen, tilskudd til leirskoleopplæring og tilskudd til det samiske utdanningsområdet.

Den offentlige grunnskolen er gratis, jf. § 2-1. Kommunene skal holde elevene i grunnskolen med undervisningsmateriell.

14.8.2 Skolefritidsordning

Kommunen

I henhold til lov om grunnskolen og den videregående opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61 skal kommunene ha et tilbud om skolefritidsordning før og etter skoletid for 1.-4. klassetrinn.

Kommunene godkjenner og fører tilsyn med private skolefritidsordninger som får statstilskudd.

Staten – Statens utdanningskontor

Med hjemmel i opplæringsloven skal statens utdanningskontorer føre tilsyn med virksomheten og gi råd og veiledning til kommunene, jf. § 14-1. Statens utdanningskontorer er tillagt ansvar for utbetaling av tilskudd til kommunene.

Finansiering

Staten gir tilskudd til skolefritidsordninger over kap. 221 Tilskudd til grunnskolen post 63. Tilskuddet skal bidra til drift av skolefritidsordningen.

I følge § 23-1 i forskriften til den nye opplæringsloven skal kostnadene for en skolefritidsplass beregnes på bakgrunn av selvkost. Fordelingen av selvkost mellom stat, kommune og brukere er som følger:

- kommunen dekker kostnadene til lokaler, utstyr, uteareal og de administrative kostnadene i forbindelse med skolefritidstilbudet
- den øvrige delen av selvkost som ikke dekkes av statstilskuddet kan kreves dekket av foresatte

14.8.3 Videregående opplæring

Fylkeskommunene har ansvar for planlegging, drift, faglig kvalitet og utvikling innen videregående opplæring. Rammebetingelsene for fylkeskommunene er lagt gjennom lov om grunnskolen og den videregående opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61 (opplæringsloven) .

Staten, fylkeskommunen og kommunens ansvar i forhold til videregående skoler som drives etter privatskoleloven omhandles særskilt.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen skal oppfylle retten til videregående opplæring etter opplæringsloven for alle som er bosatt i fylkeskommunen, jf. § 13-3. Fylkeskommunen skal gi tilbud til søkere uten rett etter § 3-1. Fylkeskommunen har ansvaret for videregående opplæring i fengsel.

Fylkeskommunen skal planlegge og bygge ut det videregående opplæringstilbudet ut fra hensynet til bl.a. nasjonale mål, ønskene til søkerne og det behov samfunnet har for videregående opplæring i alle utdanningsretninger og for ulike aldersgrupper, og ut fra hensynet til ansvaret for opplæring i fengsel og i sosiale og medisinske institusjoner og behovet for spesialundervisning.

Offentlige videregående skoler skal være fylkeskommunale. I særlige tilfelle kan staten eller en kommune drive videregående skoler. Kommunen må ha godkjenning fra departementet.

Fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste for ungdom som har rett til opplæring etter § 3-1, og som ikke er i opplæring eller i arbeid. Tjenesten omfatter også ungdom som har tapt opplæringsretten etter § 3-8 eller § 4-6, jf. § 3-6.

Elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning, jf. § 5-1. Hver fylkeskommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste, jf. § 5-6.

Fylkeskommunen oppnevner yrkesopplæringsnemnd med oppgaver etter §§ 4-3, 4-5, 4-6 og 12-4, jf. § 12-3. Dette omfatter bl.a. tilsyn med opplæring i bedrifter etter opplæringsloven, formidling av elever til lærerbedrifter og utskrivning av fag- og svennebrev. Nemnden hører ikke inn under instruksjonskompetansen til fylkeskommunen ved behandlingen av faglige spørsmål. I arbeidet med andre oppgaver hører nemnden inn under instruksjonskompetansen til fylkeskommunen.

Fylkeskommunen er ansvarlig for skyss, reisefølge og tilsyn i tråd med bestemmelsene i kapittel 7, jf. § 13-4.

Staten – Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Hovedprinsippet for dagens oppgavefordeling er at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet skal ha ansvaret for å definere opplæringens innhold og vurdere dens resultater. Staten skal sikre at det finnes et godt tilbud av læremidler. Med hjemmel i opplæringsloven kan Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet gi forskrifter om bl.a. inntak (§ 3-1), omfang av videregående opplæring i tid (§ 3-2), kurstilbud, fag- og timefordeling og lærerplaner som fastsetter innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen skal gjennomføres, og om vurdering av elever og lærlinger (§ 3-4).

Staten har etablert spesialpedagogiske kompetansesentre som kan bistå fylkeskommunene f.eks. innenfor lavfrekvente vanskeområder (synsvansker, hørselsvansker mm). Statens innsats på dette området er ikke lovregulert.

Opplæringsloven § 10-10 sier at for stillinger som går inn under denne loven, blir lønns- og arbeidsvilkår fastsatt i tariffavtale. Kongen i statsråd fastsetter hvem som skal forhandle med de tjenestemannsorganisasjonene som har rett til å forhandle om lønns- og arbeidsvilkår. Ved kongelig resolusjon av 5. september 1958, 18. mars 1960 og 20. november 1964 er undervisningspersonalet ført inn under statens forhandlingsansvar. Forhandlingsansvaret er delt mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet, som har ansvaret for hovedtariffavtalen og generelle særavtaler, og det enkelte departementet som har ansvar for særavtaler om spesielle lønns- og arbeidsvilkår for personalet i sin sektor. Arbeidsgiveransvaret for undervisningspersonalet ligger hos fylkeskommunen.

– Statens utdanningskontor

Med hjemmel i § 14-1 skal statens utdanningskontorer gi råd og veiledning i spørsmål som gjelder virksomheter etter opplæringsloven. Videre skal statens utdanningskontorer samarbeide med fylkeskommunene for å sikre et godt og likeverdig opplæringstilbud i samsvar med lov og forskrifter.

Statens utdanningskontorer er pålagt ansvaret for å føre tilsyn med virksomheter etter opplæringsloven. Dersom det blir oppdaget forhold som står i strid med loven, kan statens utdanningskontorer gi pålegg om å rette på forholdene.

Statens utdanningskontorer er klageinstans for enkeltvedtak om inntak og spesialundervisning i den videregående opplæringen og enkeltvedtak om tap av retten til videregående opplæring etter § 3-8 og § 4-6, jf. § 15-2.

Andre oppgaver som statens utdanningskontorer utfører er bl.a.: samordning mellom utdanningsområdene, rapportering, evaluering og resultatoppfølging, lovlighetskontroll i utdanningsspørsmål (jf. kommuneloven), tilsyn og kontroll med bruk av statlige midler og forvaltningssaker. I tillegg har de statlige utdanningskontorene i henhold til St.meld. nr. 28 (1998-99) *Mot rikare mål* oppgaver knyttet til lederopplæring og etterutdanning for lærerne og sentralstyrt forsøks- og utviklingsarbeid.

Finansiering

Fylkeskommunene finansierer utgiftene til videregående opplæring innenfor sine frie inntekter. Etter § 13-9 i loven gir staten tilskudd til å dekke deler av utgiftene til fylkeskommunene. Tilskuddet er innlemmet i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

I tillegg til rammetilskuddet gis det over Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett bl.a. tilskudd til landslinjer, tilskudd til opplæring innenfor kriminalomsorgen, tilskudd til ekstra opplæring for språklige minoriteter, tilskudd til lærebedrifter og kvalitetsutvikling i videregående opplæring.

Opplæring i offentlig videregående skole eller i lærebedrift er gratis, jf. § 3-1. Fylkeskommunen kan pålegge elevene og lærlingene å holde seg med undervisningsmateriell og utstyr til eget bruk som opplæringen til vanlig gjør det nødvendig å ha.

14.8.4 Private grunnskoler og private skoler som gir videregående opplæring godkjent med rett til statstilskudd etter privatskoleloven

Lov om tilskot til private grunnskular og private skular som gjev vidaregåande opplæring av 14. juni 1985 nr. 73 gir bestemmelser om ansvarsdeling.

Kommunen og fylkeskommunen

Kommunen har etter § 29 i privatskoleloven ansvar for tilsyn med private grunnskoler. Det fremgår ikke av bestemmelsen hva som ligger i dette tilsynet. Kommunen fører også tilsyn med den pliktige opplæringen for barn og unge som ikke går på skole, jf. § 14-2 i opplæringsloven.

Etter privatskoleloven § 6 gjelder reglene som er gitt i medhold av lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunen § 1-3 femte ledd for elever ved private grunnskoler og videregående skoler som mottar statstilskudd. Dette innebærer at kommunen der privatskolen ligger, har ansvaret for å gjennomføre helsetjenesten for private skoler i samsvar med gjeldende forskrift om helsetjenester. Kommunene skal dekke utgifter for helsetjenesten ved private skoler etter samme regler som for offentlige skoler.

Etter privatskoleloven § 10 får elever ved private grunnskoler og videregående skoler som mottar statstilskudd, skyss eller tilskudd til skyss etter de reglene som gjelder for tilsvarende offentlige skoler. Dette gjelder også i forhold til ansvarsdelingen mellom kommunen og fylkeskommunen, jf. tidligere omtale. Funksjonshemmede elever får om nødvendig skyss uten hensyn til veglengde.

Etter privatskoleloven § 9 får elever ved private grunnskoler og videregående skoler som mottar statstilskudd, rett til å bruke den offentlige pedagogiske tjeneste og andre sosialpedagogiske tilbud som blir gitt ved tilsvarende offentlige skoler. Elever som etter sakkyndig vurdering har behov for spesialpedagogisk hjelp og støtte, skal få spesialundervisning. Skolen får tilskudd til slik undervisning fra kommunen/fylkeskommunen etter de reglene og innenfor de rammene som er fastsatt for den offentlige grunnskolen og den offentlige videregående opplæringen.

Vertskommunen skal avgi uttalelse til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i forbindelse med godkjenning av søknad om etablering av grunnskole etter privatskoleloven, jf. § 25. Vertsfylket skal avgi tilsvarende uttalelse når det gjelder en videregående skole, jf. § 25.

Staten – Statens utdanningskontor

Private skoler godkjent med rett til statstilskudd etter privatskoleloven står under tilsyn av statens utdanningskontorer.

Statens utdanningskontor i fylket skal som ledd i behandlingen av søknad om etablering av grunnskole etter privatskoleloven, avgi uttalelse til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, jf. § 25.

Statens utdanningskontorer skal godkjenne undervisningsrom og utstyr.

– Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet avgjør om en skole tilfredsstillende kravene i privatskoleloven, og om skolen etter en samlet vurdering kan godkjennes med rett til tilskudd, jf. § 25.

Departementet kan trekke godkjenningen tilbake dersom vilkårene i privatskoleloven ikke blir oppfylt.

Finansiering

Staten gir tilskudd til godkjente privatskoler over kap. 240 Private skoler mv. post 70. Beregningsregler for statstilskudd er fastsatt i privatskoleloven § 26.

14.8.5 Teknisk fagskole

De tekniske fagskolene reguleres gjennom lov om teknisk fagskole av 28. januar 2000 nr. 9. I følge loven skal teknisk fagskole bidra til å dekke arbeidslivets behov for ledelsesutdanning, utdanning til avanserte tekniske oppgaver og utdanning for å fylle nasjonale og internasjonale sertifiseringskrav. Teknisk fagskole skal være et etter- og videreutdanningstilbud som skal gi fagarbeidere og voksne mulighet til faglig fordypning, kompetanse for videre utdanning og lederopplæring.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen skal i henhold til § 2 i loven planlegge og gi tilbud om teknisk fagskole i tråd med nasjonale mål, søkerens ønsker, arbeidslivets behov og behovet for øvrig i samfunnet for slik utdanning.

Fylkeskommuner kan samarbeide om tilbud som skal dekke ett eller flere fylker.

Fylkeskommunen skal gi forskrift om ordensreglement for den tekniske fagskolen. Ved hver skole skal det være skoleutvalg med representanter for de tilsatte og fylkeskommunen og to studenter valgt av studentrådet.

Staten – Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Departementet kan fastsette i forskrift nasjonale mål for skoleslaget. Videre kan departementet gi forskrift om inntak og krav til utdanning og praksis for den som skal tilsettes som rektor eller i undervisningsstilling i teknisk fagskole.

Departementet gir i forskrift læreplaner som fastsetter innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen skal gjennomføres. Videre gir departementet forskrift om vurdering av studenter og om klage på vurdering.

Departementet kan gi forskrift om rapportering om og evaluering av opplæringsvirksomheten. Departementet skal ha tilgang til skoleanleggene og til dokumentasjon.

Finansiering

Fylkeskommunene må dekke sine utgifter til tekniske fagskoler innenfor sine frie inntekter.

14.8.6 Voksenopplæring

Voksenopplæring reguleres gjennom lov om voksenopplæring av 28. mai 1976 nr. 35 og lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61 (opplæringsloven).

Kommunen

I henhold til § 5 i voksenopplæringsloven er kommunene ansvarlig for:

1. Utvikling av voksenopplæring i kommunen, herunder utarbeidelse av planer for denne opplæringen.
2. Førstegangsutdanning for voksne i grunnskolen.
3. Tilskudd til organisasjoner og institusjoner etter de prinsipper som er fastlagt i voksenopplæringsloven.

Kommunenes ansvar for planlegging og utvikling av grunnskoleopplæring for voksne i kommunen følger også av § 13-5 i opplæringsloven. Dersom kommunen ikke kan dekke behovet for opplæring gjennom eksisterende tilbud, kan gjennomføringen av opplæringen overlates til studieforbund som er godkjent etter voksenopplæringsloven § 10.

Voksne som på grunn av sykdom eller skade har behov for fornyet grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring. Det samme gjelder voksne som tidligere har manglet eller fått et mangelfullt grunnskoetilbud og som

derfor har behov for grunnskoleopplæring. Voksne som har særlige behov for opplæring for å kunne utvikle eller holde ved like grunnleggende ferdigheter, har rett til opplæring. Opplæringen skal skje under faglig og pedagogisk rettleiding og ansvar, jf. § 5-2 i opplæringsloven.

Kommunen er etter forskrift til § 24 i voksenopplæringsloven pålagt ansvaret for å gi norskundervisning til voksne innvandrere.

Fylkeskommunen

I henhold til § 4 i voksenopplæringsloven er fylkeskommunene ansvarlig for:

1. Utvikling av voksenopplæringen i fylkeskommunen, herunder utarbeidelse av planer for denne opplæringen.
2. Førstegangsutdanning for voksne og etterutdanning ved utdanningsinstitusjonene på den videregående skoles nivå.
3. Tilskudd til folkehøgskoler, organisasjoner og institusjoner etter de prinsipper som er fastlagt i voksenopplæringsloven.

Fylkeskommunens ansvar for planlegging og utvikling av videregående opplæring for voksne i fylket følger også av § 13-5 i opplæringsloven. Dersom fylkeskommunen ikke kan dekke behovet for opplæring gjennom eksisterende tilbud, kan gjennomføringen av opplæringen overlates til studieforbund som er godkjent etter voksenopplæringsloven § 10.

Voksne med rett til grunnskoleopplæring etter § 5-2 i opplæringsloven har rett til skyss på lik linje med barn og unge med rett til opplæring. For beskrivelse av ansvarsfordelingen mellom kommunen og fylkeskommunen vises det til omtalen under avsnittet om grunnskolen.

Staten

I henhold til § 3 i voksenopplæringsloven skal staten sørge for:

1. Den generelle utviklingen av voksenopplæringen.
2. Alternativ førstegangsutdanning for voksne og etterutdanning ved høgre utdanningsinstitusjoner.
3. Yrkesopplæring for voksne som ledd i arbeidsmarkedspolitikken.
4. Tilskudd til fylkeskommuner, kommuner, folkehøgskoler, organisasjoner og institusjoner, bedrifter og landssammenslutninger av bedrifter etter de prinsipper som er fastlagt i denne lov.

Staten skal sørge for at voksne får adgang til å dokumentere sine kunnskaper og ferdigheter på alle nivåer og områder i det offentlige utdanningssystemet, uavhengig av på hvilken måte de har skaffet seg kunnskapene. Muligheter til å dokumentere slike kunnskaper og ferdigheter som faller utenfor kompetanseområdene i utdanningssystemet, skal også søkes lagt til rette.

I forhold grunnskole og videregående opplæring for voksne har staten det samme ansvar som for opplæring for barn og unge. For nærmere beskrivelse vises det til omtalen under avsnittene om henholdsvis grunnskole og videregående opplæring.

Organisasjonene

Etter voksenopplæringsloven er studiearbeid blant voksne ubundet av bestemte pensar og eksamener, en oppgave for de frivillige opplysningsorganisasjoner.

Organisasjonene skal også kunne engasjere seg i alternative tilbud om førstegangsutdanning for voksne (jf. § 7 i voksenopplæringsloven), og, som et avvik fra den normale arbeidsdeling, i regulær førstegangsutdanning (jf. § 8 i voksenopplæringsloven).

Finansiering

Staten gir øremerket tilskudd til å dekke deler av utgiftene til grunnskole for innvandrerungdom (kap. 254 Tilskudd til voksenopplæring post 62). Tilskuddsordningen er basert på prinsippet om at staten skal dekke kommunenes gjennomsnittsutgifter knyttet til å gi undervisningstilbudet. Over kap. 254 Tilskudd til voksenopplæring post 60 mottar kommunene et eget tilskudd knyttet til norskundervisning for voksne innvandrere.

For øvrig finansierer kommunene og fylkeskommunene utgiftene til grunnskole og videregående opplæring for voksne innenfor sine frie inntekter. § 13-9 i opplæringsloven fastslår at staten skal gi tilskudd til å dekke deler av utgiftene til kommunene og fylkeskommunene. Dette gjøres gjennom rammetilskuddet.

Finansieringsordninger i forhold til organisasjoner godkjent etter § 10 i voksenopplæringsloven omtales ikke nærmere her.

14.8.7 Musikk- og kulturskoletilbud

Kommunen

I henhold til lov om grunnskolen og den videregående opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61 skal alle kommuner alene eller i samarbeid med andre kommuner ha et musikk- og kulturskoletilbud til barn og unge, organisert i tilknytning til skoleverket og kulturlivet ellers, jf. § 13-6.

Staten – Statens utdanningskontor

Med hjemmel i opplæringsloven skal statens utdanningskontorer føre tilsyn med virksomheten og gi råd og veiledning til kommunene, jf. § 14-1.

Finansiering

Staten gir tilskudd til kommunale musikk- og kulturskoler over kap. 221 Tilskudd til grunnskolen post 67 og 70. I følge Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet dekket statstilskuddet ca. 20 prosent av utgiftene i 1997, mens brukerbetaling dekket 30 prosent. De øvrige utgiftene dekkes av kommunene.

14.8.8 Universiteter og høgskoler

Utdanning på universitets- og høgskolenivå er statens ansvar. Virksomheten til universitetene, de vitenskapelige høgskolene og de statlige høgskolene reguleres av lov om universiteter og høgskoler av 12. mai 1995 nr. 22. Her vil kun

bestemmelsene om den eksterne representasjonen i institusjonenes styrer omtales, fordi de berører fylkeskommunene.

Av § 6 i loven om styrets sammensetning fremgår det at styret skal ha fra to til fire eksterne medlemmer. De eksterne styremedlemmer og varamedlemmer for disse innstilles med samme antall fra institusjonens råd og fra fylkestinget i det fylket hvor institusjonen ligger, jf. § 11. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet oppnevner eksterne medlemmer og varamedlemmer for disse.

14.8.9 Den norske kirke

Kommunen

Kommunens økonomiske ansvar for Den norske kirke er nedfelt i lov om Den norske kirke av 7. juni 1996 nr. 31 (kirkeloven).

Etter § 15 i kirkeloven har kommunen ansvar for utgifter til bygging, drift og vedlikehold av kirker, utgifter til anlegg og drift av kirkegårder, utgifter til stillinger for kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke, og til daglig leder av kirkelig fellesråd, driftsutgifter for fellesråd og menighetsråd, herunder utgifter til administrasjon og kontorhold, utgifter til lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring og utgifter til reiser, kontorhold og boligtelefon for prester.

Kirkelig fellesråd skal utarbeide et budsjettforslag som i tillegg til de nevnte utgiftene omfatter nødvendige utgifter til kirkelig undervisning, diakoni, kirkemusikk og andre kirkelige tiltak i soknene. Fellesrådets budsjettforslag danner grunnlaget for budsjettbehandlingen i kommunen. Representanter for kirkelig fellesråd kan gis møte- og talerett i kommunale organ når disse behandler saker som direkte berører fellesrådets virksomhet.

Etter avtale med kirkelig fellesråd kan kommunal tjenesteyting tre i stedet for særskilt bevilgning til formål som nevnt i § 15.

I henhold til kirkeloven skal kommunens utgiftsdekning gi grunnlag for at det i soknene kan holdes de gudstjenester biskopen forordner, at nødvendige kirkelige tjenester kan ytes, at arbeidsforholdene for de kirkelige ansatte er tilfredsstillende og at menighetsrådet og fellesrådet har tilstrekkelig administrativ hjelp.

Kommunen kan ta opp lån for finansiering av sine forpliktelser til bygging, drift og vedlikehold av kirker og anlegg og drift av kirkegårder.

Etter § 33 i kirkeloven kan Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet pålegge en kommune å stille tjenestebolig til rådighet for geistlig embets- eller tjenestemann. Staten dekker i tilfelle kommunens utgifter etter regler fastsatt av Kongen.

I henhold til § 12 i kirkeloven skal en av representantene i kirkelig fellesråd være valgt av kommunen.

I henhold til § 21 i lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd av 7. juni 1996 nr. 32 fastsetter kommunen avgifter for bruk av gravkapell, kremasjon og feste av grav etter forslag fra fellesrådet.

Staten – Fylkesmannen

Etter § 20 i lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd av 7. juni 1996 nr. 32 (gravferdsloven) kan fylkesmannen når særlige grunner foreligger, gi tilla-

telse til at private får anlegge gravplass på egnet sted for nedsetting av askeurne. Fylkesmannen kan sette vilkår for tillatelsen. Når det foreligger underskrevet og datert erklæring om det fra person som har fylt 15 år, kan fylkesmannen etter vedkommendes død gi tillatelse til at den som sørger for gravferden kan spre asken for vinden. Fylkesmannen kan sette vilkår for tillatelsen.

Finansiering

Kommunen må finansiere sine utgifter til Den norske kirke innenfor sine frie inntekter.

14.9 Kommunal- og regionaldepartementet

14.9.1 Bolig- og bygningspolitikk

Boligpolitikken

Hovedtrekkene i oppgave- og ansvarsdelingen i boligpolitikken er:

- Staten trekker opp nasjonale mål, fastsetter juridiske rammevilkår, yter økonomisk bistand og bidrar med informasjons- og utviklingstiltak.
- Kommunen står for planlegging og tilrettelegging for bygging og utbedring av boliger og boligområder, og har ansvar for at også vanskeligstilte har et boligtilbud.
- Private, herunder boligsamvirke, bygger, eier og forvalter boligmassen.

Kommunen

Det kommunale engasjementet i boligpolitikken er bare i begrenset grad lovfestet. Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 gir kommunen oppgaver innen planlegging, arealdisponering og byggesaker. Gjennom arealplanlegging og bebyggelsesplaner, men også gjennom egen tomteervervelse, kan kommunene påvirke lokalisering, fordelingsmønster og utforming av boliger og boligområder.

Lov om sosiale tjenester av 13. desember 1991 nr. 81 gir kommunene ansvar for å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv og å medvirke til å skaffe bolig til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Kommunene vurderer selv i hvilken grad de vil bruke egne utleieboliger som middel i boligpolitikken mot spesielle grupper. I senere år har kommunene hatt et særlig ansvar i forbindelse med boliger til psykisk utviklingshemmede, eldre med omsorgsbehov og flyktninger. På frivillig basis videreformidler kommunene behovsprøvde boliglån og tilskudd fra Husbanken. Kommunene har også påtatt seg ansvaret for en stor del av saksbehandlingen og informasjonsvirksomheten i forbindelse med den statlige bostøtteordningen. Enkelte kommuner har også egne bostøtteordninger.

Staten

Husbanken gir lån og tilskudd til boligbygging, boligfornyelse, boligetablering, omsorgsboliger, sykehjem, barnehager mv.. Både private husstander, private selskaper og kommuner kan få lån og tilskudd i Husbanken. Kommunene

gis både lån og tilskudd til egne prosjekter og lån og tilskudd til videreformidling til private husstander for kjøp av egen bolig. Etter lov om Den Norske Stats Husbank av 1. mars 1946 nr. 3, kan Husbankens vedtak påklages til en egen uavhengig klagenemnd, jf. forskrift av 14. september 1992 om klagenemnd for Den Norske Stats Husbank.

Husbanken forvalter den statlige bostøtteordningen. Ordningen er rettighetsorientert. Kommunene utfører saksbehandlingsoppgaver for banken. Husbanken er selv klageorgan for bostøttesaker.

Husbanken har ansvar for utvikling og formidling av kunnskap om boligspørsmål inklusive spørsmål knyttet til kommunenes oppgaver i boligpolitikken.

Bygningspolitikken

Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 gjelder kommunenes vedtak om arealdisponering og byggesaker. Arealdisponeringen hører inn under Miljøverndepartementets område, mens kommunenes vedtak om byggesaker hører forvaltningsmessig inn under Kommunal- og regionaldepartementets område, dvs. plan- og bygningsloven §§ 34-121. En del bestemmelser er felles. Plandelen av loven er omtalt under Miljøverndepartementet.

Kommunen

De kommunale vedtakene omfatter tillatelse til deling av tomt, rammetillatelse og igangsettingstillatelse i forbindelse med byggesak. Kommunen utsteder også ferdigattest samt midlertidig brukstillatelse. Videre fatter kommunene vedtak om dispensasjon fra byggesaksbestemmelsene, vedtak om ekspropriasjon og sanksjoner (straffeforfølgning, pålegg av ulik art, tvangsmulkt, stansing mv., tilsyn etter byggesaksbestemmelsene, lokal godkjenning av ansvarlig foretak for ansvarsrett, samt behandling og tilbakemelding av meldinger etter loven §§ 81, 85, 86 a og 86 b). Kommunen har veiledningsplikt i tilknytning til bestemmelsene og holder eventuelt forhåndskonferanse som ledd i byggesaken. Kommunene skal også påse at estetiske hensyn i tilstrekkelig grad blir ivaretatt, jf. plan- og bygningsloven § 74 punkt 2.

Staten – Fylkesmannen

Klageadgang etter vedtakene i loven er lagt til departementet, og delegert til fylkesmannen.

Finansiering

Plan- og bygningsloven gir hjemmel for å finansiere saksbehandlingen ved gebyr. Loven forbyr å ta høyere gebyr enn selvkost. Kommunen har kompetanse til å vedta gebyrregulativ.

Lov om eierseksjoner

Seksjoneringsbegjæring etter lov om eierseksjoner av 23. mai 1997 nr. 31 behandles av kommunene. For tillatelsen til seksjonering kan kommunene kreve et gebyr som ikke må overstige tre ganger rettsgebyret eller fem ganger rettsgebyret dersom det må holdes befarings. Kommunen skal fastsette geby-

rets størrelse på grunnlag av gjennomsnittlige kostnader ved saksbehandlingen.

Etter § 10 i loven kan kommunenes vedtak om tillatelse eller nektelse av tillatelse til seksjonering påklages til Kommunal- og regionaldepartementet. Departementet har delegert denne avgjørelsesmyndigheten til fylkesmannen.

Lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder

Etter lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder av 29. april 1977 nr. 34 § 2 har en kommune forkjøpsrett når eiendomsrett til leiegård i kommunen blir overført til andre enn staten eller den fylkeskommune der eiendommen ligger. Kommunen kan nytte forkjøpsretten på vegne av leierne, på egne vegne eller på vegne av selskap som ledes eller kontrolleres av stat eller kommune. Kommunens beslutning i denne sammenheng er i visse tilfeller et enkeltvedtak som kan påklages til fylkesmannen.

Oreigningsloven

Under Kommunal- og regionaldepartementets forvaltningsområde hører også bestemmelser om ekspropriasjon etter lov om oreigning av 23. oktober 1959 nr. 3, § 2. Disse er delegert til fylkesmannen på samme måte som avgjørelser om ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven.

14.9.2 Regional utvikling

Det geografiske virkeområdet for de distriktpolitiske virkemidlene avgrensner bruken av virkemidlene. Virkeområdet er delt i fire områder: A, B, C og D. Område A skal ha høyest prioritet ved bruk av distriktpolitiske virkemidler. I områdene A, B og C er det mulig å gi bedriftsrettet støtte, lån og tilskudd, samt indirekte tilretteleggende støtte og støtte fra kommunale næringsfond. I område D kan det bare gis indirekte, tilretteleggende støtte og tilskudd fra kommunale næringsfond. Fylkeskommunene og kommunenes oppgaver er ikke lovfestet.

Kommunene, fylkeskommunene og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) forvalter virkemidler til distriktsutvikling på vegne av Kommunal- og regionaldepartementet. Kommunenes virkemiddelbruk skal nyttes til mindre saker under visse fullmaktsgrenser (kommunale næringsfond), mens de større sakene støttes av fylkeskommunene (midler til tilrettelegging for næringsutvikling) og SND (bedriftsrettede virkemidler).

Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds ansvar og oppgaver og forholdet mellom fylkeskommunene og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond er omtalt under Nærings- og handelsdepartementet.

Kommunen

Kommunal- og regionaldepartementet har på sitt budsjett en ordning med kommunale næringsfond til kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet (sone A - D). Kommuner med store kraftfond får ikke tildelt kommunale næringsfond over denne posten på statsbudsjettet. Fylkeskommunene avgjør hvor stor påfylling den enkelte kommune skal få til sitt kommunale næringsfond hvert år. Næringsfondet kan nyttes til kommunalt nærings- og tiltaksarbeid, som for eksempel tilrettelegging av kommunale næringsområder, stedsopprusting, vannforsyning og ulike samarbeids- og tiltaksprosjekter. Det kan også gis støtte til nyetableringer og videreutvikling av eksister-

ende bedrifter. Prosjekter som bidrar til å bedre bo- og sysselsettingsmulighetene for kvinner og ungdom skal prioriteres.

Kommunene innenfor det geografiske virkeområdet for de distriktpolitiske virkemidlene kan få tildelt midler til kommunalt næringsfond. Kommuner med store kraftfond får ikke midler fra Kommunal- og regionaldepartementets budsjett til kommunale næringsfond.

Departementet har utarbeidet egne retningslinjer for ordningen. Departementet har fastsatt en øvre kapitalgrense for prosjekter som kan støttes fra næringsfondet.

For de kommunene som har egne kraftfond, har Kommunal- og regionaldepartementet utarbeidet egne retningslinjer.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunene legger, gjennom egne, årlige regionale utviklingsprogram, strategiske føringer på bruken av statlige direkte og indirekte næringsrettede virkemidler. Disse omfatter landsdekkende og distriktpolitiske virkemidler fra bl.a. Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Landbruksdepartementet (bygdeutviklingsmidlene), og i begrenset grad også arbeidsmarkedsetatsens opplæringsmidler. Målet er å få til bedre kobling mellom plan (fylkesplan) og virkemidler og bedre regional tilpasning av bruken av virkemidlene.

I programmene skal det også gis en spesiell omtale av utkantsatsingen i fylket, med forslag til bruk av midler i uttynningsområder. Fylkeskommunene skal i tillegg foreta en analyse av situasjonen når det gjelder kvinner i området og eventuelt sette inn nødvendige tiltak. De regionale utviklingsprogrammene har fra og med 1999 også omfattet forslag til bruk av midler på statsbudsjettet til regionale samordningstiltak. Midlene skal benyttes til større regionale utviklingsprosjekter i samarbeid mellom fylkeskommunene, statsetatene på fylkesnivå, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, næringslivet og frivillige organisasjoner. Programmene sendes departementet for godkjenning.

Fylkeskommunene forvalter flere av de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. De fungerer også som en samordner mellom statlig, regionalt og lokalt nivå, jf. plan- og bygningsloven. Virkemidlene fylkeskommunene forvalter for Kommunal- og regionaldepartementet, stilles til rådighet gjennom årlige tildelingsbrev og omfatter bl.a.:

- a) Deler av midlene til utkantsatsingen. Geografisk virkeområde: Sone A – D.
- b) Hoveddelen av tilretteleggende virkemidler. Geografisk virkeområde: Sone A – D. Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag, som er et landsdelsamarbeid mellom de fire nordligste fylkene, disponerer virkemidler som skal gå til Nord-Norge innenfor satsingsområdene reiseliv, fiske, havbruk og industri.
- c) Mesteparten av Interreg-midlene hvor det er etablert egne samarbeidsorgan på tvers av fylkes- og landegrensener. Geografisk virkeområde: Syv spesielt utpekte Interreg-områder.

Fylkeskommunene har også en viktig funksjon i omstillingsarbeid i utvalgte regioner og de er invitert til å ta aktivt del i arbeidet med å etablere næringsshager.

Fylkeskommunene koordinerer og prioriterer lokale og regionale forslag om midler til regionale samordningstiltak. Midlene skal gå til tverrseksjonelle regionale tiltak, primært i virkeområdet.

Enkelte fylkeskommuner setter av egne midler til regional næringsutvikling, regional transportstøtte mv.. Slike initiativ og tiltak er ikke omtalt her.

Følgende midler har fylkeskommunene i de aller fleste tilfeller overlatt forvaltningen av til Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds distriktskontorer:

- a) Etablererstipend. Geografisk virkeområde: Hele landet.
- b) Deler av distriktsutviklingsmidlene og risikolånene. Geografisk virkeområde: Sone A – C.

Selv om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond forvalter virkemidlene, er det Kommunal- og regionaldepartementet som har det overordnede ansvaret for disse ordningene og som rapporterer årlig til Stortinget.

14.9.3 Arbeidsmiljø- og sikkerhet

Lov om brannvern

Lov om brannvern mv. av 5. juni 1987 nr. 26 omfatter organiseringen av brannvernet i Norge og bestemmelser om både forebyggende og beredskapsmessige tiltak i forbindelse med brann. Lovens organisatoriske bestemmelser fastsetter hvilke sentrale og kommunale organer som forvalter brannvernlovgivningen. De viktigste bestemmelsene gjelder brannvesenets oppgaver og bemanning, feiervesenets oppgaver og organisasjon, samt kravene til kommunale brannordninger og interkommunale samarbeidsordninger, jf. brannvernloven §§ 7, 8, 9, 11 og 12.

Kommunen

Det er kommunestyrets oppgave å påse at kommunen har fastsatt en brannordning, som sikrer at brann- og feiervesenet er bemannet, organisert og utstyrt slik at de lovpålagte oppgavene kan gjennomføres på en tilfredsstillende måte, jf. brannvernloven § 6.

Staten – Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern fører tilsyn med kommunenes etterlevelse av loven, jf. § 5. Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern er klageinstans for vedtak truffet av kommunestyret, jf. § 35 nr. 2. Departementet er klageinstans for vedtak truffet av Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, jf. § 35 nr. 3.

Finansiering

Direktoratet for brann- og eksplosjonsverns virksomhet etter lovene er finansiert gjennom avgifter. Avgiftssatsene er fastsatt i forskrift av 10. juli 1995 om avgift for tilsyn mv. som foretas av Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern

og om betalingssatser i forbindelse med servicetjenester. Kommunene har ikke hjemmel for å innkreve avgifter for obligatoriske oppgaver etter lovene, med unntak av feieavgift. Kommunenes oppgaver finansieres over de frie inntektene.

Lov om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk og lov om eksplosive varer

Formålet med lov om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk av 21. mai 1971 nr. 47 og lov om eksplosive varer av 14. juni 1974 nr. 39 er å skape trygghet mot ulykker og uhell i forbindelse med enhver omgang med brannfarlige og eksplosive varer med gasser og væsker under trykk. Begge lovene legger opp til et omfattende system med tillatelser og godkjenninger fra tilsynsmyndighetenes side.

Kommunen

Kommunene er tilsynsmyndighet etter brannfarligvareloven § 35 og lov om eksplosive varer § 36. I praksis utøves kommunestyrets plikter av brannsjefen. Ansvarsfordelingen er slik at kommunene fører tilsyn med og gir tillatelser for de mengder av de aktuelle varer som befinner seg under visse terskler som er fastsatt i lov/forskriftene.

Staten – Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern fører tilsyn og utferdiger tillatelser for større mengder brannfarlige varer og eksplosiver, jf. bl.a. brannfarligvareloven § 21 og § 22.

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern er klageinstans for vedtak truffet av kommunestyret, jf. brannfarligvareloven § 38 nr. 2 og lov om eksplosive varer § 38. Departementet er klageinstans for vedtak truffet av Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, jf. brannfarligvareloven § 38 nr. 3 og lov om eksplosive varer § 38.

Finansiering

Kommunene har ikke hjemmel for å innkreve avgifter for obligatoriske oppgaver etter lovene. Kommunenes oppgaver finansieres over de frie inntektene.

Arbeidsmiljøloven

Staten – Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet ivaretar statens ansvar for å føre tilsyn med at landets virksomheter, herunder kommuner og fylkeskommuner, etterlever kravene i lov om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. av 4. februar 1977 nr. 4. Etaten har alminnelig veiledningsplikt etter forvaltningsloven.

Arbeidstilsynet er underlagt Kommunal- og regionaldepartementet og består av Direktoratet for arbeidstilsynet og det lokale arbeidstilsyn med 13 distriktskontorer og ca. 40 tilhørende avdelingskontorer. Distriktene står for det operative tilsynet med virksomhetene. Direktoratet skal støtte og gi retningslinjer for distriktenes arbeid. Direktoratet er også ankeinstans for distriktenes avgjørelser.

14.9.4 Kommunelovens regler om økonomisk planlegging og styring

Kommuneloven av 25. september 1992 nr. 107 inneholder i kapittel 8 og 9 bestemmelser om statlig tilsyn med kommunenes økonomiske disposisjoner.

Staten – Fylkesmannen

Fylkesmannen er gitt fullmakt til å føre tilsyn med kommunene, jf. rundskriv H-25/92 fra Kommunal- og arbeidsdepartementet. Fylkesmannen har veilednings-, kontroll- og godkjenningsoppgaver knyttet til kommunenes økonomiplaner, årsbudsjett, låneopptak og garantistillelser.

Kommunal- og regionaldepartementet fører tilsyn med fylkeskommunene.

14.9.5 Innvandring

Fagmyndighetene i ulike sektorer og på ulikt forvaltningsnivå har på sine områder samme ansvar for personer med innvandrerbakgrunn som for resten av befolkningen. Utover dette har Kommunal- og regionaldepartementet, Justisdepartementet og Utlendingsdirektoratet et særskilt ansvar i flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken. Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for kvoten for overføringsflyktninger, mottak, bosetting og tilrettelegging for tilbakevending for flyktninger. Videre har Kommunal- og regionaldepartementet ansvaret for å utvikle og samordne tiltak mot rasisme og diskriminering, samt å forvalte støtte til innvandrerorganisasjoner og annen frivillig virksomhet som bidrar til kulturelt mangfold, dialog og samhandling. Samtidig skal Kommunal- og regionaldepartementet medvirke til å utforme en samordnet politikk generelt i forhold til innvandring, flyktningsspørsmål og integrering, slik at ulike tiltak og virkemidler blir sett i sammenheng. Kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver er ikke lovfestet utover det som følger av sektorlovgivningen.

Fra 1. januar 2001 vil Kommunal- og regionaldepartementet overta ansvaret for utlendingslovgivningen og statsborgerskapslovgivningen fra Justisdepartementet. Fra samme tidspunkt vil det opprettes en utlendingsnemnd som skal behandle klager over vedtak etter utlendingsloven truffet av Utlendingsdirektoratet i første instans, og som i dag blir behandlet av Justisdepartementet.

Kommunen

I kommuner hvor det er etablert statlige mottak har kommunen ansvar for å yte nødvendige kommunale tjenester til beboerne i mottakene. Dette omfatter bl.a. helsetjenester, barneverntjenester og opplæring.

Bosetting av flyktninger er basert på et samarbeid mellom kommunene og staten. Ved bosetting av flyktninger i kommunene har bosettingskommunene et generelt ansvar for å tilby kommunale tjenester til flyktninger på linje med andre innbyggere.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har et generelt ansvar for å tilby fylkeskommunale tjenester til flyktninger på linje med andre innbyggere.

Fylkeskommunene har ansvar for forvaltning av tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og tilskudd til frivillig virke som bidrar til mangfold, dialog og samhandling i lokalsamfunn.

Staten – Utlendingsdirektoratet

Utlendingsdirektoratet med seks underliggende regionkontorer, har ansvaret for iverksetting av flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken på Kommunal- og regionaldepartementets og Justisdepartementets ansvarsområde. Regionkontorene har den direkte kontakten med kommunene. I tillegg kommer oppgaver knyttet til lov om utlendingers adgang til riket av 24. juni 1988 nr. 64 og lov om Riksborgarrett av 8. desember 1950 nr. 3 m.m.

Direktoratet med regionkontorer er ansvarlig for etablering og finansiering av statlige mottak for asylsøkere og flyktninger. Videre har staten ansvar for å fastsette rammer for tiltak og tilbud i mottakene. Den daglige driften av de statlige mottakene ivaretas av driftsoperatører etter avtale med Utlendingsdirektoratet. Både kommuner, humanitære organisasjoner og private har i dag avtale med staten om drift av mottak.

Finansiering

Når det gjelder kommunenes tjenester overfor beboere i statlige mottak, gis det en kompensasjon for kommunenes gjennomsnittlige utgifter til helse, barnevern, tolk og administrasjon etc.. Ved inngåelse av avtaler om drift av statlig mottak med en ikke-kommunal driftsoperatør, mottar vertskommunen et eget tilskudd fra staten, vertskommunal kompensasjon. Ved inngåelse av avtaler med kommunale driftsoperatører er et tilsvarende beløp inkludert i de økonomiske overføringene som følger av avtalen mellom Utlendingsdirektoratet og den aktuelle kommunen.

Kommuner som bosetter flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag mottar et 5-årig integreringstilskudd. Tilskuddet skal dekke kommunesektorens gjennomsnittsutgifter til bosetting og integrering av flyktninger i bosettingsåret og de fire neste årene.

I tillegg til utgifter til statlige mottak og integreringstilskuddet består programkategorien 13.20 Innvandring på statsbudsjettet av enkelte mindre tilskuddsordninger som tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og tilskudd til frivillig virke som bidrar til mangfold, dialog og samhandling i lokalsamfunn.

14.9.6 Samiske formål

Kommunal- og regionaldepartementet har som oppgave å samordne statens arbeid med samiske saker. Sektoransvarsprinsippet innebærer at det enkelte departement har ansvaret for samiske saker innenfor sine sektorområder, mens Kommunal- og regionaldepartementet har det overordnede ansvaret for samordning av samiske saker.

Sametinget

Sametinget ble opprettet ved lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold vedtatt av Stortinget 12. juni 1987. Sametinget ble offisielt åpnet 1. oktober 1989.

Sametinget er et statlig organ, men er som politisk organ ikke underordnet i forhold til regjeringen. Sametingets arbeidsområde er etter sameloven alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppen. Sametinget kan etter eget initiativ reise og avgi uttalelse om alle saker innenfor sitt arbeidsområde. Det kan også av eget tiltak legge frem saker for offentlige myndigheter og private institusjoner mv.. Sametinget har beslutningsmyndighet når dette følger av bestemmelser i loven eller er fastsatt på annen måte.

Samelovens betydning for kommuner og fylkeskommuner – Språkbestemmelsene

Sameloven definerer det samiskspråklige forvaltningsområdet til kommunene Kåfjord, Kautokeino, Karasjok, Porsanger, Tana og Nesseby. Forvaltningen i disse kommunene skal være tospråklig. Alle offentlige organer i området er pålagt å følge språkreglene i sameloven.

Sametinget forvalter og fastsetter reglene for tildeling av tilskudd som skal brukes til tospråklig tjenesteyting og oppbygging av kompetanse i tospråklighet i det samiskspråklige området. Ordningen er rettet mot kommunene og fylkeskommunene i forvaltningsområdet. Statlige etater må selv dekke sine utgifter. Kommunene og fylkeskommunene i området må hvert år søke om disse midlene og legge frem plan og budsjett for bruken av midlene.

– Sametinget som høringsinstans

I samsvar med sameloven bør offentlige organer gi Sametinget anledning til å uttale seg før de treffer avgjørelse i saker på Sametingets arbeidsområde. Dette innebærer ingen plikt til å forelegge saker for Sametinget, men en meget sterk oppfordring.

I Miljøverndepartementets rundskriv T-3/98 Arbeidet med fylkesplanene pålegges fylkeskommunene Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark å bringe Sametinget, som rådgivende organ, inn i fylkesplanleggingen.

14.9.7 Nasjonale minoriteter

Fra 1. januar 1999 er Kommunal- og regionaldepartementet tillagt et samordningsansvar for politikken overfor nasjonale minoriteter i Norge. Prinsippet om sektoransvar gjelder fortsatt på alle områder og fagmyndighetene på de ulike sektorer og forvaltningsnivåer har samme ansvar for personer som tilhører nasjonale minoriteter som for resten av befolkningen.

Som oppfølging av Norges ratifikasjon av Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter 17. mars 1999 skal det etableres en helhetlig politikk på området. Politikken overfor nasjonale minoriteter skal ha som siktemål å følge opp eksisterende norsk lovgivning på området og internasjonale forpliktelser. Det vil bli lagt frem en stortingsmelding om politikken overfor nasjonale minoriteter i 2000.

14.9.8 Valg

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for oppgaver knyttet til lov om valg av 1. mars 1985 nr. 3. Departementet har ansvaret for å tilrettelegge for den praktiske gjennomføringen av valg til Stortinget, fylkestingene, kommunestyrene og Sametinget.

Oppgavene i forbindelse med valgene vil bli vurdert av det offentlig oppnevnte valglovutvalget som skal avgi innstilling 31. desember 2000.

Kommunen

Etter valgloven er det kommunene som har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av valg (unntatt mottak av forhåndsstemmer). De forberedende oppgavene, herunder manntallsføringen, er det kommunene som står for.

Oppgavene i forbindelse med avviklingen av stemmemottaket på valgdagen er kommunenes ansvar. Kommunene utfører godkjenning og opptelling av stemmene til alle valgene og mandatfordeling og kandidatoppgjør til kommunestyrevalget.

Fylkeskommunen

Til fylkestingsvalget foretar fylkeskommunen mandatfordeling og kandidatoppgjør. Til stortingsvalget foretar fylkeskommunene fordeling av distriktsmandatene.

Staten – Fylkesmannen

Fylkesmannen utfører kontroll av forberedelse og gjennomføring av valgoppgjørene i forbindelse med kommunestyre- og fylkestingsvalg, på grunnlag av hva stemmestyrene, valgstyrene og fylkesvalgstyrene har protokollert. Fylkesmannen pålegger videre retting av feil ved mandatfordelingen og kandidatoppjøret. Fylkesmannen skal sende melding til departementet om andre feil som blir oppdaget.

– Riksvalgstyret

Riksvalgstyret foretar fordeling av utjevningsmandatene og kandidatoppgjør ved stortingsvalg.

– Statens postselskap

Statens postselskap har ansvaret for gjennomføringen av forhåndsstemmegivningen innenriks.

– Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet gjennomfører forhåndsstemmegivningen utenriks og på Svalbard og Jan Mayen.

Departementet står for produksjon og utsending av valgmateriell til forhåndsstemmegivning og stemmegivningen på valgdagen (unntatt en del av stemmesedlene).

Finansiering

Utgiftene fylkeskommunene har til stortingsvalg refunderes av staten. Utgiftene kommunene har til stortingsvalg dekkes av staten etter satser. Utgiftene knyttet til kommune- og fylkestingsvalg må kommunene og fylkeskommunene finansiere av sine frie inntekter.

14.10 Kulturdepartementet

14.10.1 Kulturformål generelt

Staten har ansvaret for en overordnet nasjonal politikk på kulturområdet. Samtidig bygger viktige deler av kulturpolitikken på et lokalt ansvar og engasjement, som utøves av kommuner og frivillige organisasjoner og samordnes av fylkeskommunene. Denne lokale aktiviteten er i liten grad styrt av lover og forskrifter. Statens virkemidler er i stor grad økonomi og informasjon.

Kulturdepartementet er opptatt av fylkes- og kommuneplanleggingen nyttes aktivt for å fremme kultur- og idrettsformål og sikre rasjonell ressursbruk. Dette kommer til uttrykk i Miljøverndepartementets rundskriv T-2/98 Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen. Det foreligger imidlertid ikke spesielle formkrav til behandlingen av kulturområdet i fylkesplanleggingen, og fylkeskommunene har gjort ulike valg i forhold til dette området ved utforming av fylkesplaner, fylkesdelplaner og fylkessektorplaner.

Det finnes heller ikke spesielle formkrav til kommunal planlegging på kulturområdet. Kulturdepartementet har i rundskriv T-2/98 gitt uttrykk for at departementet ser positivt på at kulturområdet forankres i lokale planer. Ved tilskudd til konkrete tiltak, f.eks. lokale kulturbygg, blir det stilt krav om at tiltakene inngår i kommunal planlegging i forhold til etablering og drift. For å sikre at tilskudd til utbygging av idrettsanlegg blir fordelt ut fra generelle samfunnsmessige, anleggspolitiske og idrettspolitiske målsettinger, er det fra 1989 stilt krav om kommunale langtidsplaner for utbygging av idrettsanlegg. De aller fleste kommunene har i dag utarbeidet kommunedelplaner for dette.

Kommunene og fylkeskommunene finansierer på eget grunnlag kulturformål innen følgende hovedområder: Bibliotekformål (jf. nedenfor), kulturvern, museer, kino (ikke fylkeskommunene), andre medieformål, kunst, kultur og kulturformidling, idrett, friluftsliv, barne- og ungdomsarbeid og andre kulturformål (bl.a. tilskudd til ulike organisasjoner og prosjekter).

Over Kulturdepartementets budsjett har man følgende øremerkede tilskuddsordninger til kommuner og fylkeskommuner:

1. *Kap. 320 post 60 Lokale og regionale kulturbygg:* Fylkeskommunene er bemyndiget til å foreta detaljfordeling av de statsmidler som stilles til disposisjon for det enkelte fylke. Fylkeskommunene må følge den prosedyre og de krav til behandling av søknader som departementet har fastsatt. Forhåndsgodkjenning av planer for lokale kulturbygg er delegert til kommunene. Unntatt er kulturbygg samlokalisert med skoler eller idrettshaller.
2. *Kap. 322 post 61 Tilskudd til fylkeskommunale kulturoppgaver:* Målsettingen med tilskuddet er å styrke formidlingen av billedkunst og kunsthånd-

- verk i regionene.
3. *Kap. 324 post 60 Scenekunst i fylkeskommunene:* Bevilgningen under denne posten gjelder driftstilskudd til Den norske kulturbåten A/S Innvik. Tilskuddet blir overført via Hordaland fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune.
 4. *Kap. 326 post 60 Mobil bibliotektlejning og biblioteklokaler:* Posten omfatter driftstilskudd til mobil bibliotektlejning i kommuner og fylkeskommuner, og investeringstilskudd til kjøp av bokbuss i økonomisk svake kommuner og i samiske områder. Posten omfatter også tilskudd til bygging m.m. av biblioteklokaler.
 5. *Kap. 328 post 60 Tilskudd for museer:* Bevilgningen på denne posten gjelder den statlige delen av tilskuddet til museumsdrift i fylkeskommunene.
 6. *Funksjonsdelingsinstitusjoner:* I alt 52 institusjoner på kulturfeltet inngår i det såkalte "funksjonsdelingssystemet", fordelt på kategoriene nasjonale institusjoner, region-/landsdelsinstitusjoner og knutepunktinstitusjoner. Det er institusjoner innenfor områdene scenekunst, musikk, museum og billedkunst som inngår i funksjonsdelingssystemet. Institusjonene har til oppgave å formidle kulturtiltak og kulturopplevelser innenfor disse feltene til publikum. De mottar tilskudd fra staten (ved Kulturdepartementet) og fra regionen (fylkeskommune og kommune). Når det gjelder de nasjonale institusjonene, yter staten hele det offentlige tilskuddet. For region-/landsdelsinstitusjonene er det offentlige driftstilskuddet delt mellom stat og region ⁴⁸ i forholdet 70/30. For knutepunktinstitusjonene i Sør-Norge er det lagt til grunn en tilskuddsdeling mellom stat og region i forholdet 60/40, mens det i Nord-Norge er en fordelingsnøkkel for tilskudd til disse institusjonene på 70/30. Et unntak er knutepunktinstitusjonen Nordnorsk kunstmuseum, som får 100 prosent statlig støtte. Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge (LINN) inngår ikke i funksjonsdelingssystemet, men nevnes likevel i denne sammenheng. Det offentlige tilskuddet til LINN er delt mellom stat og region i forholdet 75/25. Med ett unntak er alle teaterinstitusjonene som inngår i funksjonsfordelingssystemet, organisert som aksjeselskaper. Museumsinstitusjonene, symfoniorkestrene og de to festspillene er organisert som stiftelser. Forholdet mellom stat, fylkeskommune og kommune vedrørende fordeling av ansvar og oppgaver overfor region-/landsdelsinstitusjoner og knutepunktinstitusjoner, er regulert på grunnlag av en standardavtale. Standardavtalen er gjort gjeldende i forhold til alle institusjonene i disse to kategoriene. Avtalens hovedformål er å fastlegge tilskuddsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. I tillegg til å presisere tilskuddsfordeling mellom avtalepartene og hvilke institusjoner som omfattes (innenfor det aktuelle fylket), inneholder standardavtalen bestemmelser knyttet til budsjettgrunnlag/-prosedyrer og budsjettamordning. Alle institusjonene som inngår i funksjonsdelingssystemet har et eget

48. Begrepet region kan her ha varierende innhold. Det kan være tale om en fylkeskommune. Det kan unntaksvis være tale om flere fylkeskommuner, og det kan være tale om en kombinasjon av en fylkeskommune og en kommune, eventuelt også flere kommuner.

styre. Styret og direktør/daglig leder er ansvarlig for virksomheten ved den enkelte institusjon. Det oppnevnes statlige representanter i styrene for alle institusjonene. I styrene for de nasjonale institusjonene og region-/landsdelsinstitusjonene oppnevner staten ved Kulturdepartementet et flertall av styrerepresentantene, inklusive styreleder. I knutepunktinstitusjonene oppnevner staten styreleder og inntil to styremedlemmer. Kommuner og fylkeskommuner oppnevner representanter til styrene for region-/landsdelsinstitusjonene og knutepunktinstitusjonene.

7. *Skolekonsertordningen*: Skolekonsertordningen gir alle grunnskoleelever i mer enn 360 kommuner i 18 fylker to konsertbesøk hvert år gjennom hele skoletiden. Kulturdepartementet har det overordnede ansvaret for skolekonsertordningen. Rikskonsertene har det kunstneriske og økonomiske ansvaret for skolekonsertvirksomheten og samarbeider med fylkeskommunene om produksjon og gjennomføring av skolekonsertene. Rikskonsertene dekker halvparten av utgiftene til musikkprodusentstillinger i 18 fylkeskommuner, samt overfører kommunenes egenandel til fylkeskommunene som skal bruke disse midlene til å styrke det profesjonelle musikklivet regionalt.
8. *Spillemidler til idrettsanlegg i kommunene*: Det følger av lov om pengespill mv. av 28. august 1992 nr. 103 at 1/3 av overskuddet i Norsk Tipping AS skal gå til idrettsformål. I forskrifter til loven av 11. desember 1992 heter det i § 2:

”Kulturdepartementet eller den departementet gir fullmakt, foretar fordelingen innenfor rammen av de enkelte poster. Departementet fastsetter prosedyrer og detaljregler for fordeling.”

Fylkeskommunene er bemyndiget til å foreta detaljfordeling av de spillemidler som hvert år stilles til disposisjon for det enkelte fylke. De må imidlertid følge de prosedyrer og de krav for behandling av søknader som departementet har fastsatt. Planene for anleggene som det søkes om stønad til, må på forhånd være godkjent av Kulturdepartementet eller den departementet bemyndiger. Departementet har gitt fullmakt til kommunene til å foreta forhåndsgodkjenning av planer for de fleste anleggstyper.

14.10.2 Bibliotek

Bibliotekstjenesten reguleres gjennom lov om folkebibliotek av 20. desember 1985 nr. 108.

Av kapittel I i loven fremgår det at folkebibliotekene skal ha til oppgave å fremme opplysning, utdanning og annen kulturell virksomhet gjennom informasjonsformidling og ved å stille bøker og annet egnet materiale gratis til disposisjon for alle som bor i landet, jf. § 1. Folkebibliotekene er ledd i et nasjonalt biblioteksystem, dvs. lokale folkebibliotek som kommunen har ansvaret for, fylkesbibliotekene som fylkeskommunen har ansvaret for og sentrale bibliotek- og veiledningstjenester som staten har ansvaret for.

Kommunen

Alle kommuner skal ha et folkebibliotek til å løse formål som nevnt i kapittel I i loven, jf. § 4. I henhold til § 5 skal alle kommuner ha fagutdannet biblioteksjef.

Det er i forskrift om personale i folkebibliotek gitt dispensasjonsregler fra denne bestemmelsen. Folkebibliotekene kan drives av kommunen alene eller i helt eller delvis driftsfellesskap med en annen kommune eller fylkeskommune.

Fylkeskommunen

Til formål på fylkeskommunalt nivå nevnt i kapittel I skal alle fylkeskommuner ha et fylkesbibliotek ledet av en fagutdannet biblioteksjef, jf. § 8. Fylkesbiblioteket skal være knyttet til et folkebibliotek.

Fylkeskommunen kan opprette avtaler om felles bibliotekdrift med en eller flere kommuner. Fylkesbiblioteket har ansvaret for fjernlånsvirksomheten i fylket og organisering av bibliotekenes lånesamarbeid, jf. § 9 i loven.

Fylkesbiblioteket skal etter § 10 gi råd til lokale myndigheter, yte bibliotekfaglig veiledning og assistanse, og arrangere møter og kurs om bibliotekspørsmål.

Det skal være et organisert samarbeid mellom fylkesbiblioteket og fylkeskommunens skoleledelse. Samarbeidet mellom fylkesbiblioteket og de statlige skolemyndighetene i fylket skal sikres ved avtaler, slik at fylkesbibliotekets faglige kompetanse stilles til rådighet for skolemyndighetene.

Fylkeskommunen skal utover det som følger av § 3, gi uttalelser vedrørende fordeling av statlige midler, og bistå statlige myndigheter ved utredning og planlegging, jf. § 11.

Staten – Statens bibliotektilsyn

Statens oppgaver etter bibliotekloven ivaretas av Statens bibliotektilsyn på vegne av Kulturdepartementet, som fastsetter retningslinjer for virksomheten.

I henhold til instruksen for Statens bibliotektilsyn skal Statens bibliotektilsyn arbeide for at lovens målsetting blir oppfylt og påse at myndighetene på de ulike forvaltningsnivåer oppretter og driver slik bibliotekteneste som loven forutsetter.

Finansiering

Det gis særlige statstilskudd til visse bibliotekformål som ikke naturlig hører inn under den enkelte kommunes ansvarsområde, eller som er av særlig betydning for opprettholdelse av et nasjonalt biblioteksystem.

Over kap. 326 Språk-, litteratur- og bibliotekformål gis det over post 78 bl.a. tilskudd til samisk bibliotekteneste, finsk bibliotekteneste, bibliotekteneste for innvandrere og flyktninger, i statlige helseinstitusjoner og i fengsel.

For øvrig må kommunene og fylkeskommunene dekke sine utgifter innenfor sine frie inntekter.

14.10.3 Lov om arkiv

Lov om arkiv av 4. desember 1992 nr. 126 trådte i kraft 1. januar 1999 sammen med en omfattende forskrift om offentlige arkiver. Loven pålegger i § 6 alle offentlige organer i stat og kommune å holde arkiv, og at disse skal være ord-

net og innrettet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilde for samtid og ettertid.

Det følger av loven § 9 at arkivmateriale bare kan kasseres etter særskilt samtykke fra Riksarkivaren eller i samsvar med kassasjonsregler fastsatt med hjemmel i loven § 12. Det følger av § 3-21 i forskriften at slike kassasjonsregler må være godkjent av Riksarkivaren. Datatilsynet kan likevel fatte vedtak om sletting av personregistre, men det må først innhentes uttalelse fra Riksarkivaren, jf. loven § 9 bokstav c. Riksarkivaren har ellers et generelt veilednings- og tilsynsansvar for arkivarbeid i stat og kommune og kan gi pålegg som er nødvendig for å oppfylle reglene i lov og forskrift.

Det følger av §§ 5-1 og 5-2 i forskrift at arkiv som ikke lenger er i bruk for administrative formål, skal avleveres til arkivdepot, normalt etter 25-30 år. Statlige arkiver avleveres til Arkivverket, jf. loven § 10, dvs. Riksarkivet eller ett av de åtte regionale statsarkivene, mens den enkelte kommune og fylkeskommune er pålagt å opprette egne ordninger for arkivdepot, jf. § 5-1 andre ledd i forskriften.

14.10.4 Kino- og videokonsesjon

Kommunen

I henhold til lov av 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram § 2 kreves kommunal konsesjon for fremsyning og omsetning av film og videogram i næring. Konsesjonsordningen er nærmere regulert i forskrift om film og videogram, fastsatt av Kulturdepartementet 20. desember 1999.

Staten – Fylkesmannen

Kommunale konsesjonsvedtak kan påklages til fylkesmannen i henhold til forvaltningsloven § 28.

14.10.5 Lov om stadnamn

Kommunen

Kommunestyret eller den det gir fullmakt har, ifølge § 6 annet ledd første punktum i lov om stadnamn av 18. mai 1990 nr. 11, kompetanse til å vedta skrivemåten av navn på kommunale gater, vegger, parker, torg, bydeler, boligfelt, anlegg og lignende.

Fylkeskommunen

Fylkestinget eller den det gir fullmakt har, ifølge § 6 annet ledd annet punktum i loven, kompetanse til å vedta skrivemåten av navn på fylkeskommunale vegger, anlegg og lignende.

14.11 Landbruksdepartementet

Noen av de viktigste lovene innen landbruket er:

- Lov om jord av 12. mai 1995 (jordloven)
- Lov om skogbruk og skogvern av 21. mai 1965 (skogbruksloven)
- Lov om konsesjon og om forkjøpsrett for det offentlige ved erverv av fast eiendom av 31. mai 1974 (konsesjonsloven)

- Lov om odelsretten og åsetesretten av 28. juni 1974 (odelsloven)
- Lov om jordskifte o.a. av 21. desember 1979 (jordskifteloven)
- Lov om regulering av ervervsmessig husdyrhold av 13. juni 1975
- Lov om landets kornforsyning av 22. juni 1928
- Lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror av 10. juli 1936

Disse lovene regulerer aktiviteten under flere av virksomhetsområdene, og det vises til disse under virksomhetsområdene.

14.11.1 Landbruksadministrasjonen

Kommunen

Kommunene har et 1. linjeansvar for gjennomføring av landbrukspolitikken. Kommunene er selvstendig landbruksmyndighet etter jordloven og skogbruksloven, med ansvaret for en rekke landbrukssaker både innenfor lov- og tilskuddsforvaltning. Kommunen har plikt til å utføre oppgaver pålagt av overordnet organ; fylkesmannen, fylkeslandbruksstyret, Statens Landbruksforvaltning (SLF) og Landbruksdepartementet.

Staten – Fylkesmannen

Fylkesmannen skal ivareta de nasjonale målene i landbrukspolitikken, og legge til rette for effektive og regionale tilpasninger. Hovedoppgavene for fylkesmannen er utvikling, veiledning og tilsyn, samordning og samhandling overfor kommuner, fylkeskommuner, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og andre statlige aktører, samt ivareta rettssikkerheten. Fylkesmannen skal jevnlig rapportere til overordnet myndighet i forhold til de mål som blir satt. Fylkesmannen behandler et stort antall enkeltsaker hovedsakelig etter jordloven, konsesjonsloven, husdyrkonsesjonsloven, skogbruksloven m.m. både som førsteinstans og klageinstans, og som forvalter av en rekke tilskuddsordninger i landbruket. Videre forbereder fylkesmannen saker for fylkeslandbruksstyret.

– Fylkeslandbruksstyret

Fylkeslandbruksstyret har et statlig mandat, men velges av fylkeskommunen. Hovedtyngden av de sakene fylkeslandbruksstyrene avgjør følger av jord-, skogbruks-, konsesjons- og odelsloven. Fylkeslandbruksstyret er skogoppsynsmyndighet på fylkesnivå i saker som har sitt utgangspunkt i skogbruksloven og forskrifter gitt i medhold av denne.

Fylkeslandbruksstyrene har også en viktig funksjon som klageinstans for vedtak kommunene treffer i medhold av jordloven, konsesjonsloven, skogbruksloven og lovenes forskrifter. I kurante saker er klagebehandlingen lagt til fylkesmannen.

Fylkeslandbruksstyret er høringsorgan og har innsigelsesmyndighet i saker etter plan- og bygningsloven. Fylkeslandbruksstyret har her ansvar for vern av dyrket og dyrkbar jord, og skal se til at en gjennom arealplanlegging legger forholdene til rette for utvikling av landbruksnæringen.

Fylkesmannen, fylkeslandbruksstyret og kommunen skal arbeide for rimelige salgstilbud på eiendom. Dersom en ikke får til frivillige kjøp, kan

retten til forkjøp etter lov om konsesjon og om forkjøpsrett for det offentlige ved erverv av fast eiendom og rett til ekspropriasjon, benyttes. Fylkesmannen, fylkeslandbruksstyret og kommunen skal ellers hjelpe til med forberedelser av grunnutnyttingsplaner som vedkommer landbruket etter plan- og bygningsloven og gjøre det arbeidet de blir pålagt ved lov eller vedtak av Landbruksdepartementet.

– Statens Landbruksforvaltning (SLF)

Statens Landbruksforvaltning skal være operativ fra 1. juli 2000, og overtar oppgavene underlagt Statens Kornforretning, Omsetningsrådet, Fraktkontoret for slakt og deler av Statens landbruksbank, jf. Innst. S. nr. 89 (1998-99). Statens Landbruksforvaltning vil være et forvaltningsorgan underlagt Landbruksdepartementet. Ved etableringen av dette forvaltningsorganet, blir mye av forvaltningen særlig av tilskuddsordningene over jordbruksavtalen, samt en del andre ordninger samlet i ett statlig forvaltningsorgan.

Finansiering

Den kommunal landbruksforvaltning finansieres over de frie inntektene.

14.11.2 Næringsutvikling og miljø

Landbruksmyndighetene har ansvaret for lov- og tilskuddsforvaltning, samt kontroll- og tilretteleggingsfunksjoner knyttet opp mot næringsutvikling og miljøarbeid innenfor landbruket.

Kommunen

Landbrukspolitiske oppgaver som står sentralt for kommunenivået er virkemiddelbruk, strategisk planlegging, faglig oppfølging og veiledning, samt kontroll og dokumentasjon av virksomheten innenfor jord-, skog- og hagebruk. Kommunen har et 1. linjeansvar ovenfor bruker. Der myndighet ikke er delegert, sendes sakene videre til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond eller fylkesmannen.

Kommunene er pålagt å sikre at skogeierne driver sin skog i tråd med bestemmelsene i skogbruksloven, og forskrifter hjemlet i denne loven. Kommunene har videre ansvaret for forvaltningen av de forskjellige tilskuddsordninger og skogavgiftssystemet. Kommunene er pålagt å ha nødvendig fagkompetanse i jord- og skogbruk (jordloven § 3, skogbruksloven § 4).

Staten – Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND)

Fra 1. januar 2000 overtok Statens nærings- og distriktsutviklingsfond forvaltningen av de økonomiske virkemidlene knyttet til finansiering av tradisjonelt jord- og hagebruk, samt nye næringer, som tidligere var underlagt fylkesmannen og Statens landbruksbank. Fra fylkesmannen fikk Statens nærings- og distriktsutviklingsfond overført ansvaret for forvaltningen av de sentrale bygdeutviklingsmidlene, og de fylkesvise, bedriftsrettede bygdeutviklingsmidlene.

– *Fylkesmannen*

Fylkesmannen skal gjennom landbruksavdelingen ivareta de nasjonale målene i landbrukspolitikken og legge til rette for effektive, regionale tilpasninger.

Fylkesmannen administrerer i dag bygdeutviklingsmidlene til generelle utrednings- og tilretteleggingstiltak, grøfting, praktikantordningen og midlene til onnebarnehager. Videre har fylkesmannen ansvaret for forvaltningen av midlene under Landbrukets Utviklingsfond til miljø- og skogformål, sammen med midlene til samme formål over statsbudsjettet. Fylkesmannen har ansvar for forvaltning og kontroll av bruken av virkemidler under jordbruksavtalen i tråd med målene i landbrukspolitikken og økonomireglementet.

Fylkesmannen er et utviklings- og kompetanseorgan for landbruksnæringen, med hovedtyngden av sitt arbeidsfelt innenfor utviklingsoppgaver innenfor alle deler av landbrukssektoren, samfunnsplanlegging, forvaltningsoppgaver og rettssikkerhet. Videre skal fylkesmannen stimulere til samarbeid og fellestiltak, og hjelpe til å skape nye nettverk og kompetansesentra på tvers av innarbeidede tradisjoner. Fylkesmannen har et særskilt ansvar for å være en pådriver i regional og kommunal planlegging, samt ta initiativ til samarbeid mellom aktørene i kommunene, fylkeskommunen og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.

14.11.3 Arealplanlegging

Landbruksdepartementet skal sikre areal som grunnlag for varig landbruksproduksjon og forvalte arealressursene for å fremme verdiskapning, bosetting og sysselsetting. Hovedvirkemidlene bygger hovedsakelig på jordloven, konsesjonsloven, odelsloven, jordskifteloven, forpaktingsloven og gjerde- og beitelovgivningen. Der ikke myndigheten er delegert, har Landbruksdepartementet myndighet til å treffe avgjørelser. Avgjørelsesmyndigheten er for de fleste saker delegert til kommunene eller fylkeslandbruksstyrene. Landbruksdepartementet har også et ansvar for å legge til rette for samfunnsplanlegging som ivaretar landbrukets interesser og verdier på en måte som fremmer gode vilkår for næringsdrift.

Kommunen

Kommunen har avgjørelsesmyndighet i en del saker etter jordloven, konsesjonsloven og odelsloven.

Kommunen har også et særlig ansvar som utøvende planmyndighet etter plan- og bygningsloven. Kommunen skal gjennom sin rolle som planmyndighet ivareta miljø- og landbrukshensyn som får konsekvenser for lokal areal- og ressursbruk.

Kommunen har ansvar for å ivareta jordverninteressene og tilrettelegge for miljøvennlig infrastruktur gjennom sin arealplanlegging.

Gjennom utarbeiding og bruk av landbruksplaner i kommunale planprosesser skal kommunen legge til rette for en godt samordnet planlegging.

Staten – Fylkesmannen

Gjennom dialog og forhandlinger må fylkesmannen motvirke at verdifullt landbruksareal blir bygget ned, og se til at kommunene benytter de mulighetene plan- og bygningsloven gir for å legge til rette for utvikling av landbruket.

Fylkesmannen skal også bidra til å styrke fylkesplanen som en arena for regional samordning og for å løse saker med regionale virkninger.

Fylkesmannen skal prioritere arbeidet med verneplaner, hvor fylkesmannen utarbeider forslag om vern etter naturvernloven på oppdrag fra Miljøverndepartementet.

Fylkesmannen har avgjørelsesmyndighet i noen saker etter jordloven og odelsloven, og er videre klageinstans i noen konsesjonssaker.

– Statens Landbruksforvaltning

Som tidligere nevnt ble Statens Landbruksbank avviklet med virkning fra 1. januar 2000, og oppgavene under Statens landbruksbank ble overført til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og Statens Landbruksforvaltning. Det er bestemt at Statens Landbruksforvaltning skal overta klagebehandlingen i saker etter jordloven etter Statens landbruksbank. I tillegg har departementet bestemt at det meste av enkeltsaksbehandlingen knyttet til jordloven, konsesjonsloven og odelsloven skal legges til den nye forvaltningsenheten fra samme dato. Dette innebærer at klagebehandlingen i saker som avgjøres av fylkeslandbruksstyret/fylkesmannen i førsteinstans, i hovedsak vil bli lagt til den nye enheten.

– Jordskifteverket

Jordskifterettene planlegger og dømmer i henhold til jordskifteloven. Oppgavene er blant annet knyttet til deling av sameie, bytte av grunn, ordning og samordning av arealbruk og bruksretter. Jordskifteverket har tilknytning til det ordinære rettsapparatet ved at saker kan ankes til lagmannsrett og Høyesterett.

14.11.4 Reindrift

Landbruksmyndighetene skal bidra til å skape en næring i balanse med beiteressursene og som medvirker til å holde oppe samisk egenart, og medvirke til kvalitetsproduksjon av reinkjøtt som sikrer inntektsgrunnlaget for reindriftsfolk.

Landbruksdepartementet er det ansvarlige fagdepartement for reindriftspolitikken, mens Kommunal- og regionaldepartementet er ansvarlig for samepolitikken.

Landbruksdepartementet har ansvaret for forhandlinger og gjennomføringen av reindriftsavtalen og de økonomiske tiltak som settes inn på dette området.

Staten – Reindriftsforvaltningen

Reindriftsforvaltningen er Landbruksdepartementets ytre fagetat med ansvar for forvaltning, veiledning og forskning innenfor fagområdet reindrift. Etaten

forvalter reindriftsavtalen. Sentraladministrasjon ligger i Alta, og det er seks områdekontorer.

14.11.5 Matvarekvalitet, dyrehelse og plantehelse

Landbruksdepartementet skal sikre trygge matvarer av høy kvalitet. Landbruksdepartementet skal også ivareta en god plante- og dyrehelse. De operative arbeidsoppgavene under Landbruksdepartementet ansvarsområde er lagt til Statens næringsmiddeltilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn, Norsk institutt for planteforskning og Veterinærinstituttet. Statens næringsmiddeltilsyn forvalter også næringsmiddelregulering underlagt Sosial- og helsedepartementet og Fiskeridepartementet.

Området matvarekvalitet, dyrehelse og plantehelse reguleres av et omfattende lovverk. De fleste av disse lovene forvaltes fra det offentlige side av staten alene. Dette omfatter plantesykdomsloven, fiskesykdomsloven, lov om handel med gjødsel og jordforbedringsmidler mv., lov om tilsyn med fôrvarer, lov om dyrevern, midlertidig lov om forbud mot innførsel, hold og avl av farlige hunder, lov om veterinærer og husdyrloven.

To lover under Landbruksdepartementet gir imidlertid staten hjemmel til å pålegge kommunene å utføre oppgaver på vegne av staten. Dette gjelder lov om kvalitetskontroll med landbruksvarer mv. av 17. juni 1932 nr. 6 og lov om kjøttproduksjon av 10. januar 1997 nr. 9.

Lov om kvalitetskontroll med landbruksvarer

Loven omfatter varer som er fremstilt ved husdyr- eller planteproduksjon, erstatningsmidler for disse, samt produkter som er videreforedlet av slike varer. Loven omfatter også produkter fra viltvoksende vekster. Loven er en fullmaktslov og hjemler fastsettelse av forskrifter som kan sette krav til kontroll med landbruksvarer som utføres, omsettes eller innføres. Dette har blitt tolket slik at den også hjemler rene næringsmiddelforskrifter, og det er disse som i dag er dominerende. I følge NOU 1996:10 *Effektiv matsikkerhet* er det fastsatt 32 forskrifter i medhold av loven.

Staten

Tilsyn med flere av forskriftene er lagt til Statens næringsmiddeltilsyn, mens tilsyn med andre varer for eksempel planteskolevarer er lagt til Statens landbrukstilsyn. Noen forskrifter angir ikke tilsynsorgan men enkelte av disse bestemmer i stedet at Statens næringsmiddeltilsyn kan

”forby omsetting av varer som ikke er i samsvar med forskriftene”.

Kommunen

Av § 3 i lov om kvalitetskontroll med landbruksvarer mv. fremgår det at Kongen kan pålegge kommunen, det kommunale næringsmiddeltilsynet eller andre offentlige tilsynsorgan å utføre kontroll etter loven.

De fleste forskriftene i medhold av loven legger tilsynsansvar og vedtaksmyndighet til de kommunale næringsmiddeltilsynene med Statens næringsmiddeltilsyn som klageorgan.

Lov om kjøttproduksjon

Formålet med loven er å sikre at produksjon av slaktedyr, slakt og ferskt kjøtt foregår på en slik måte at kravet til helse, kvalitet og redelighet, blir ivaretatt langs hele produksjonskjeden.

Staten

Statens næringsmiddeltilsyn er delegert myndighet til å føre tilsyn med virksomhetene, utføre kjøttkontroll og fatte nødvendige vedtak for å sikre gjennomføring av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, og skal påse at gjeldende bestemmelser om dyrevern og dyrehelse i slakterier overholdes.

Kommunen

I henhold til § 13 i loven kan Statens næringsmiddeltilsyn pålegge det kommunale eller interkommunale næringsmiddeltilsynet å føre det konkrete tilsyn og fatte nødvendige vedtak for å sikre gjennomføring av bestemmelsene. De kommunale eller interkommunale næringsmiddeltilsynet plikter i så fall å sørge for at oppgavene utføres av en tilsynsveterinær.

Finansiering

Finansieringen av kjøttkontrollen ble lagt om fra 1. januar 1999 slik at slakteriene nå betaler for de faktiske kostnadene for tilsyn eller slakte- og tilsynsplaner. Hjemmelen for en slik finansiering er gitt i § 17 i lov om kjøttproduksjon.

Tilsvarende hjemmel gis i § 2 i lov om kvalitetskontroll med landbruksvarer mv. hvor det heter at Kongen kan pålegge vedkommende importører, eksportører, selgere eller produsenter å betale en avgift til dekning av utgiftene til kontrolltiltak etter denne lov eller forskrift utferdiget i medhold av loven.

Fondet for statlig næringsmiddeltilsyn i kommunene ble avviklet ved årsskiftet 1999/2000. Tilsynet som tidligere har vært budsjettert i fondet er fra 2000 budsjettert på kap. 1114 Statens næringsmiddeltilsyn post 01.

Lov om dyrevern

Lov om dyrevern av 20. desember 1974 nr. 73 regulerer bl.a. dyrevernsmndas arbeid, jf. § 23.

Staten

Til å føre tilsyn med dyreholdet skal det i hvert veterinærdistrikt være en eller flere statlige dyrevernemnder. Tallet på dyrevernemnder i det enkelte veterinærdistrikt fastsettes av fylkesmannen etter tilråding fra distriktsveterinæren.

Hver dyrevernemnd skal ha 3 medlemmer. I særlige tilfeller kan nemnda ha 5 medlemmer. Distriktsveterinæren er ansvarlig for sekretariatsfunksjonen til nemnda. Distriktsveterinæren er ikke medlem av nemnda, men har møteplikt uten stemmerett.

Medlemmene og like mange varamedlemmer oppnevnes av fylkesmannen for 4 år av gangen etter forslag fra de enkelte kommunene.

14.12 Miljøverndepartementet

14.12.1 Naturforvaltning

Området dekker bevaring av biologisk mangfold gjennom bærekraftig bruk, vern og restaurering - i hovedsak naturvern, viltforvaltning, fiskeforvaltning, motorferdsel, genteknologi og friluftsliv.

Oppgavefordelingen innenfor naturforvaltningsområdet blir i stor grad styrt av følgende lovverk:

- Lov om friluftsliv av 28. juni 1957 nr. 16
- Lov om naturvern av 19. juni 1970 nr. 63
- Lov om motorisert ferdsel i utmark og vassdrag av 10. juni 1977 nr. 82
- Lov om viltet av 29. mai 1981 nr. 38
- Lov om laksefisk og innlandsfisk mv. av 15. mai 1992 nr. 47
- Lov om statlig naturoppsyn av 21. juni 1996 nr. 38

Fylkeskommunen har ingen formell myndighet etter dette lovverket med unntak av friluftsløven.

Friluftsløven

Lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16 har som formål

"...å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmennhetens rett til ferdsel, opphold mv. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes." (§ 1).

Løven inneholder nærmere regler om krav til ferdselskultur, om rett til ferdsel og opphold, om innskrenkninger i ferdselsretten, om områder for friluftsliv, om friluftslivsforvaltningens organer og funksjoner og om håndheving; herunder om straff, fjerning av ulovlige innretninger og erstatning.

På sentralt nivå er Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning ansvarlige for friluftslivsforvaltningen. Regionalt har både fylkesmannen og fylkeskommunen forvaltningsansvar på feltet, og lokalt ligger ansvaret på kommunen. Kommunestyrets myndighet kan delegeres videre i henhold til kommuneløven.

Departement, direktorat, fylkesmann, fylkeskommune og kommune er etter løven § 21 alle definert som "friluftslivsorganer" hvis arbeidsoppgaver er nærmere beskrevet i § 22. Det fremgår her at friluftslivsorganene skal utføre de oppgaver som er tillagt dem etter løven og ellers ha et generelt ansvar for å fremme allmennhetens friluftslivsinteresser. Kommune, fylkeskommune og fylkesmann skal arbeide for å fremme friluftslvsformål innen sitt område, og har rett til å opptre, klage og reise søksmål for å ivareta allmennhetens interesser i alle saker av interesse for friluftslivet.

Kommunen

Kommunen er tildelt myndigheten til ved forskrift å regulere sykling, ridning og lignende i utmark (§ 2 annet ledd), til å regulere ferdselen i friluftsområder med særlig stor utfart (§ 15) og til å foreta tidsavgrenset avsperring av områder som er særlig utsatt for allmenn ferdsel, der denne ferdselen gjør

skade eller vesentlig hindrer den bruk av eiendommen som grunneier eller bruker utøver (§ 16).

Kommunen kan ved enkeltvedtak (§ 14) godkjenne avgift som grunneier eller bruker har satt for adgang til særskilt opparbeidet friluftsområde, kreve ulovlig oppføring av byggverk, inngjerding eller lignende stanset, kreve allerede oppførte ulovlige byggverk, stengsler, skilt eller lignende fjernet på den skyldiges kostnad (§ 40), samt fatte enkeltvedtak om innløsning av områder som i særlig grad er utsatt for allmennhetens ferdsel, og der vedtak om sperring ikke blir truffet eller ikke er tilstrekkelig til å beskytte området (§ 18). Kommunen har videre myndighet til å gi uttalelse om diverse tvilsspørsmål etter loven (§ 20).

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen skal som kommunen og fylkesmannen, fremme allmennhetens friluftsjnteresser og arbeide for å fremme friluftsjformål. Fylkeskommunen har rett til å opptre, klage og i tilfelle reise søksmål for å ivareta allmennhetens interesser i alle saker av interesse for friluftslivet (§ 22).

Staten – Fylkesmannen

Kommunens forskriftsvedtak skal stadfestes av fylkesmannen. Fylkesmannen har myndighet (§ 3 tredje ledd) til å vedta forskrift om avvik fra normaltidspunktene for ferdsel på frosset eller snøbelagt innmark. Fylkesmannen er klageinstans for kommunale enkeltvedtak.

Finansiering

Kommunene og fylkeskommunene finansierer sine oppgaver etter loven av sine frie inntekter.

Naturvernloven

Lov av 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern (naturvernloven) har som formål å sikre en forsvarlig disponering av naturressursene ut fra hensynet til samspillet mellom menneske og natur, og til at naturens kvalitet bevares for fremtiden.

For å verne naturområder mot inngrep og påvirkning hjemler naturvernloven adgang til å treffe vedtak om opprettelse av nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat og naturminne, samt særskilte fredningsvedtak for sjeldne eller truede planter og dyrearter.

Kommunen

Kommunen har hittil ikke hatt myndighet i henhold til naturvernloven. Etter delegasjonsvedtak av 25. juni 1998 har kommunen nå anledning til å få tildelt forvaltningsmyndighet for eksisterende naturminner, naturreservater og landskapsvernområder gjennom særskilt delegasjonsvedtak fra Direktoratet for naturforvaltning.

Staten – Fylkesmannen

Fylkesmannen er tildelt myndighet i saksforberedelsen av vedtak om opprettelse av alle former for vernevedtak etter naturvernloven. Fylkesmannen har også myndighet når det gjelder skjøtsel i nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater og naturminner, samt myndighet til å gi dispensasjon fra vernevedtak innenfor alle vernekategorier. Fylkesmannen har videre et ansvar for saksbehandlingen etter naturvernloven § 18. –

Direktoratet for naturforvaltning

Direktoratet for naturforvaltning har myndighet til å treffe enkeltvedtak og gi forskrift for såvidt gjelder midlertidig vern ved alle typer vernekategorier. Direktoratet kan også gjennom enkeltvedtak og forskrift forby ferdsel i landskapsvernområde, naturreservat og naturminne, jf. § 22 1. ledd. Direktoratet er videre tillagt praktiske oppgaver i forbindelse med endelige vedtak om vern for alle vernekategorier og er godkjenningmyndighet for forvaltningssplanene.

Direktoratet for naturforvaltning har også myndighet til gjennom enkeltvedtak og forskrift å treffe vedtak om mindre endringer i vernevedtak, samt oppheve eldre fredninger av objekter og arealer. Direktoratet er tillagt praktiske oppgaver ved behandlingen av erstatningskrav etter § 20 og kan også forlenge fristen for fremsettelse av erstatningskrav etter § 20 a. Direktoratet er klageinstans for vedtak om dispensasjoner fra vernevedtak fattet av fylkesmannen.

– Miljøverndepartementet

Departementet er klageinstans i saker der direktoratet har truffet enkeltvedtak i førsteinstans. Myndigheten til å forby eller regulere ferdsel i nasjonalparker, jf. § 22 annet ledd er delegert til departementet. Dette kan skje ved enkeltvedtak og/eller forskrift. Departementet er videre tillagt sentrale praktiske oppgaver i forbindelse med forberedelse av vernevedtak for Kongen i statsråd. Vedtak om opprettelse av nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat og naturminne med vernebestemmelser, treffes av Kongen i statsråd.

Finansiering

Fylkesmannen forvalter to øremerkede tilskuddsordninger til kommunenes naturforvaltningsoppgaver. Utover det må kommunene finansiere sine oppgaver av de frie inntektene.

Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag

Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10. juni 1977 har som formål å regulere motorferdselen med sikte på å verne naturmiljøet og fremme trivselen.

Lovens utgangspunkt i § 3 er at motorisert ferdsel i utmark og vassdrag er forbudt, med mindre annet følger av loven selv eller vedtak fattet med hjemmel i loven. Loven tar ikke sikte på å hindre nødvendig ferdsel til anerkjente nytteformål.

Loven er supplert med en nasjonal forskrift av 15. mai 1988 for bruk av motorkjøretøy i utmark og på islagte vassdrag.

Kommunen

Kommunen har myndighet til å fastsette forskrift om bruk av motorfartøy på innsjøer som er 2 km² eller større, på elvestrekninger, og på innsjøer mindre enn 2 km² som inngår som en del av et farbart vassdrag (§ 4a). Kommunen har myndighet til å fastsette forskrift om bruk av motorfartøy på innsjøer mindre enn 2 km² når det foreligger særlige grunner, og om landing og start med luftfartøy på bestemte steder i utmark og på vassdrag (§ 5). Kommunen kan også fastsette forskrift som regulerer nærmere ferdsel som er tillatt etter den nasjonale forskrift § 3 b) til g).

Kommunen kan, der særlige grunner foreligger, gi tillatelse ved enkeltvedtak til start og landing med luftfartøy eller bruk av motorfartøy som ikke kan skje med hjemmel i loven (§ 6). Kommunen kan også ved enkeltvedtak dispensere fra reglene om forbud mot motorferdsel i den nasjonale forskrift §§ 5 og 6.

Kommunen har etter nasjonal forskrift §§ 4 og 8 forslagsrett overfor fylkesmannen når det gjelder fastsettelse av forskrifter om opprettelse av snøscooterløyper i Finnmark og Nord-Troms, samt om opprettelse av snøscooterløyper til fiskevann.

Kommunen har i tillegg oppgaver i tilknytning til veiledning og informasjon og andre generelle forvaltningsoppgaver etter loven.

Staten – Fylkesmannen

Fylkesmannen har innsigelsesmyndighet overfor kommunale forslag til forskrifter om bruk av motorfartøy på innsjøer mindre enn 2 km² når det foreligger særlige grunner, og om landing og start med luftfartøy på bestemte steder i utmark og på vassdrag (§ 5). Dersom fylkesmannens innsigelse ikke blir tatt hensyn til av kommunen, må forskriften sendes fylkesmannen til godkjenning.

Fylkesmannen kan vedta forskrift som begrenser kjøring i spesielt sårbare områder etter nasjonal forskrift §§ 2 og 3. På bakgrunn av forslag fra kommunen kan fylkesmannen, etter nasjonal forskrift §§ 4 og 8, vedta forskrifter om opprettelse av snøscooterløyper i Finnmark og Nord-Troms, samt om snøscooterløyper til fiskevann.

Fylkesmannen kan gjøre enkeltvedtak om hvorvidt et kjøreforhold går inn under nasjonal forskrift §§ 2 og 3. Fylkesmannen kan etter nasjonal forskrift § 9 ved forskrift eller enkeltvedtak gjøre unntak fra kjøreforbudet i Finnmark og Nord-Troms fra og med 5. mai til og med 30. juni.

Fylkesmannen er klageinstans for kommunens enkeltvedtak i medhold av lov og nasjonal forskrift.

Fylkesmannen har i tillegg oppgaver i tilknytning til veiledning og informasjon og andre generelle forvaltningsoppgaver etter loven.

– Direktoratet for naturforvaltning

Direktoratet for naturforvaltning kan etter nasjonal forskrift § 8 åpne mulighet for bruk av snøscooter til viktige fiskevann i enkelte deler av landet. Direktoratet er klageinstans for fylkesmannens enkeltvedtak i medhold av nasjonal forskrift. Direktoratet har i tillegg oppgaver i tilknytning til veiledning og informasjon og andre generelle forvaltningsoppgaver etter loven.

– Miljøverndepartementet

Departementet kan gi forskrifter om bruk av motorkjøretøy i utmark og på islagte vassdrag (§ 4a), om tillatelse til motorferdsel utover de tilfellene som er nevnt i loven § 4 (jf. § 4 annet ledd), om ferdselsregulering i særlig verdifulle natur- og friluftslivsområder (§ 7 annet ledd), og om samarbeid mellom to eller flere kommuner om regulering av ferdsel over kommunegrensene (§ 9).

Departementet har i tillegg oppgaver i tilknytning til veiledning og informasjon og andre generelle forvaltningsoppgaver etter loven.

Finansiering

Kommunene finansierer sine oppgaver etter loven av sine frie inntekter.

Viltloven

Lov av 29. mai 1981 nr. 38 om viltet (viltloven) har som formål at viltet og viltets leveområder skal forvaltes slik at naturens produktivitet og artsriktighet bevares.

Viltloven er en omfattende lov med enkeltbestemmelser som gir detaljerte føringer på oppgave- og ansvars plasseringen i viltforvaltningen. Det er en generell målsetting i viltforvaltningen at oppgaver utføres av det forvaltningsnivå som er nærmest de berørte parter. Myndighetsfordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåer følger dels av lov, dels av forskrift og dels av delegasjonsvedtak. I vedlegg 1 gis en oversikt over fordeling av myndighet og oppgaver etter viltlovens bestemmelser.

Kommunen

Kommunen er i lov og forskrift gitt myndighet og pålagt plikter på en rekke områder. Det kan skilles mellom situasjoner der kommunen har praktiske oppgaver uten formell vedtaksmyndighet og der den har myndighet til å fatte vedtak. I det følgende nevnes noen eksempler på praktiske oppgaver. Eksempler på praktiske oppgaver er bl.a. kommunens ansvar for ivaretagelse av viltinteressene, bidrag til utarbeidelse og videreutvikling av viltkart, samt generell veiledning og informasjon i relasjon til vedtak om biotopvern. På hjorteviltområdet bidrar kommunene i etablering av samarbeidsorganer, og har oppgaver i forbindelse med erstatning og forebyggende tiltak mot hjorteviltskader.

Kommunene har formell myndighet på en rekke områder innen viltforvaltningen, jf. vedlegg 1. Et eksempel er den årlige tildeling av fellingstillatelser/kvoter på hjortevilt hvor kommunene fatter vedtak i første instans.

Staten – Fylkesmannen

Fylkesmannen er ved forskrift og egne delegasjonsvedtak tildelt en rekke oppgaver i viltforvaltningen, både av formell og praktisk karakter. Fylkesmannens formelle myndighet fremgår av vedlegg 1. På enkelte områder fatter fylkesmannen vedtak i første instans, mens på andre områder er fylkesmannen klageinstans for vedtak fattet av kommunen.

– Direktoratet for naturforvaltning

Direktoratet for naturforvaltning er ved lov, forskrift og egne delegasjonsvedtak tillagt myndighet på de fleste av viltlovens områder, dels til å treffe enkeltvedtak, dels til å vedta forskrifter. Direktoratet har bl.a. vedtatt forskrift om forvaltning av hjortevilt, forskrift om alminnelige jakttider og jaktmåter mv. for jaktseongene fra 1. april 1997 t.o.m. 31. mars 2002, forskrift om våpen og ammunisjon til storvilt- og til småviltjakt og skyteprøve for storviltjegere og forskrift om felling av bestemte viltarter som gjør skade. Direktoratet treffer enkeltvedtak innenfor et bredt spekter, bl.a. biotopvern, felling av store rovdyr, innførsel/utsetting av fremmede viltarter, tildeling av fallvilt mv..

Direktoratet for naturforvaltning er klageinstans for enkeltvedtak fattet av fylkesmannen.

– Miljøverndepartementet

Departementet er gitt myndighet i lov som øverste organ i viltforvaltningen. Departementet er klageinstans i saker der Direktoratet for naturforvaltning har truffet vedtak i førsteinstans. Vedtak om vern av viltets leveområder (biotopvern) treffes av Kongen i statsråd.

Finansiering

Miljøverndepartementet dekker utgifter til oppgaver i viltforvaltningen gjennom refusjon av midler fra viltfondet. Kommunene får også egne øremerkede tilskudd fra Miljøverndepartementet til dekning av utgifter til særskilte viltforvaltningsoppgaver. For øvrig finansierer kommunene sin virksomhet av sine frie inntekter.

Fiskeforvaltning

Laks- og innlandsfiskeloven av 15. mai 1992 nr. 47 og enkelte bestemmelser i fjelloven av 5. juni 1975 nr. 31 regulerer laks- og innlandsfiskeforvaltningen. Lovene har som formål å sikre at naturlige bestander av anadrome laksefisk, innlandsfisk og deres leveområder samt andre ferskvannsorganismer forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevares. I vedlegg 2 gis en oversikt over fordeling av myndighet og oppgaver etter bestemmelsene i laks- og innlandsfiskeloven.

Kommunen

Kommunen har oppgaver som første myndighetsinstans i enkeltvedtak etter en rekke bestemmelser i lovene. Kommunene ivaretar også praktiske oppgaver, jf. vedlegg 2.

Staten – Fylkesmannen

Fylkesmannen er klageinstans for de fleste av bestemmelsene der kommunen er første myndighetsinstans. Fylkesmannen er selv første myndighetsinstans etter flere bestemmelser. Videre er fylkesmannen forskriftsmyndighet på en rekke områder og ivaretar enkelte praktiske oppgaver, jf. vedlegg 2.

– Direktoratet for naturforvaltning

Direktoratet for naturforvaltning er klageinstans i enkelte av sakene der kommunen er første myndighetsinstans, samt for saker der fylkesmannen er første myndighetsinstans. Direktoratet for naturforvaltning har myndighet til å gi forskrifter på en rekke områder og ivaretar enkelte praktiske oppgaver innenfor fiskeforvaltningen, jf. vedlegg 2.

– Miljøverndepartementet

Foruten det overordnede ansvaret for feltet, har departementet også direkte myndighet på enkelte virksomhetsområder.

Finansiering

Miljøverndepartementet dekker utgifter til oppgaver i fiskeforvaltningen gjennom refusjon av midler fra Fiskefondet. Departementet bidrar også med øremerket tilskudd til enkeltprosjekter. For øvrig finansierer kommunene sine oppgaver av sine frie inntekter.

14.12.2 Forurensningsområdet

Området omfatter utslipp av menneskeskapt forurensning – i hovedsak overgjødning og oljeforurensning, helse- og miljøfarlige kjemikalier, langtransporterte og lokale luftforurensninger og støy, utslipp av klimagasser og ozonnedbrytende stoffer, radioaktiv forurensning og avfall og tiltak for å motvirke disse.

Lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og avfall (forurensningsloven) har som utgangspunkt at ingen har rett til å forurense uten å ha særskilt hjemmel. Slik hjemmel finnes i loven selv, forskrift eller i særskilt enkelttillatelse. I tillegg til lovens alminnelige bestemmelser, gir loven bestemmelser om utslippstillatelse, avløpsanlegg, avfall, akutt forurensning, tilsynsbestemmelser, regler om straff og forurensningsgebyr, samt administrative bestemmelser om blant annet forurensningsmyndighetene på riksnivå, fylkesnivå og kommunalt nivå. I vedlegg 3 gis en oversikt over fordeling av myndighet og oppgaver etter forurensningslovens bestemmelser.

Kommunen

Kommunen er i lov og forskrifter gitt myndighet og pålagt plikter innen avløp, avfall og akutt forurensning. Myndigheten omfatter retten til å gi pålegg om utbedring av stikkledninger og fjerning av avfall m.m., gi utslippstillatelse samt fastsette forskrift for gebyrer. Kommunens plikter omfatter blant annet ansvaret for drift og vedlikehold av kommunale avløpsanlegg og anlegg for behandling av forbruksavfall og slam samt å sørge for beredskap mot akutt

forurensning. Miljøverndepartementets rundskriv T-5/98 gir oversikt over kommunens myndighet og plikter etter forurensningsloven.

Staten – Fylkesmannen

Fylkesmannen er i forskrift og gjennom delegering gitt myndighet til konsesjonsbehandling, tilsynsutøvelse og klagebehandling. Fylkesmannen er konsesjonsmyndighet og tilsynsmyndighet overfor utslipp fra kommunale avløpsanlegg, fyllplasser, oppdrettsanlegg, skytebaner m.m.. Fylkesmannen er også tilsynsmyndighet overfor landbruksforurensninger og andre nærmere angitte forurensningsområder, samt klagemyndighet for vedtak truffet av kommunen.

– Statens forurensningstilsyn

Statens forurensningstilsyn er i forskrift og gjennom delegering gitt myndighet på de fleste av forurensningslovens områder. Statens forurensningstilsyn er blant annet gitt konsesjons- og tilsynsmyndighet for industriutslipp og avfallsforbrenningsanlegg m.m. og er klagemyndighet for avgjørelser truffet av fylkesmannen. Innenfor Statens forurensningstilsyn sitt ansvarsområde har Statens forurensningstilsyn instruksjonsmyndighet overfor fylkesmannen.

Finansiering

Miljøverndepartementet forvalter tre øremerkede tilskudd rettet mot kommunene. Det gjelder tilskudd til utvikling av miljøvennlige lokalsamfunn, Aksjon Jærvassdrag og tilskudd til kommunale avløpstiltak. Når det gjelder finansiering av kommunens virksomhet på vann-, avløp- og renovasjonssektoren, gir lovverket kommunen hjemmel til å kreve abonnentene for full kostnadsdekning ved illeggelse av kommunale gebyrer.

14.12.3 Kulturminneforvaltning

Området omfatter forvaltning av kulturminner, kulturmiljøer og landskapets kulturhistoriske innhold gjennom vern, bærekraftig bruk og vedlikehold. Lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven) har som formål å verne kulturminner og kulturmiljøer som en del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Ved lov av 3. mars 2000 nr. 14 ble det vedtatt relativt omfattende endringer i kulturminneloven, jf. Ot.prp. nr. 50 (1998-99) *Om lov om endringer i lov av 9. juni 1978 nr 50 om kulturminner*. Kulturminner er alle menneskelige spor etter menneskelig virksomhet i det fysiske miljø.

Kulturminneloven har bestemmelser om automatisk fredete kulturminner (fredet direkte i loven), fredning av kulturminner og kulturmiljøer gjennom særskilte vedtak, og bestemmelser om forvaltningen av kulturminner og kulturmiljøer som er fredet i eller i medhold av loven. Loven har bl.a. et generelt forbud mot å skade eller gjøre inngrep i fredete kulturminner og bestemmelser om å undersøke mulige konsekvenser for fredete kulturminner ved planlegging av offentlige og større private tiltak. Faglig og geografisk ansvarsfordeling er fastsatt gjennom egne forskrifter til loven. Disse forskriftene er

for tiden under revisjon, men vil ikke medføre grunnleggende endringer i ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene.

Kommunen

Gjennom ansvaret for arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven skal kommunene påse at også kulturminneinteressene blir ivaretatt i den fysiske arealplanleggingen. Etter de siste endringene i kulturminneloven har kommunen varslingsplikt når det søkes om riving eller vesentlige endringer av bygninger og anlegg eldre enn 1850.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har ansvar for kulturminnevernet på regionalt nivå. Fylkeskommunen utøver forvaltningsmyndighet etter kulturminneloven. Dette omfatter bl.a. myndighet til å frede midlertidig kulturminner og kulturmiljøer som trues av inngrep, før det er etablert et formelt vern etter kulturminneloven (med unntak av samiske kulturminner). Fylkeskommunen skal forberede fredningssaker for Riksantikvaren og Regjeringen. Andre sentrale oppgaver for fylkeskommunene er registreringer, skjøtsel og formidling. Fylkeskommunen skal dessuten ivareta de samlede kulturminneinteressene på en forsvarlig måte etter plan- og bygningsloven og andre sektors virkefelt.

Staten – Samisk kulturminneråd

Samisk kulturminneråd har ansvaret for samisk kulturminnevern på regionalt nivå. Sametinget har en rådgivende rolle overfor Samisk kulturminneråd. Samisk kulturminneråd har tilsvarende myndighet og oppgaver innen samisk kulturminnevern som fylkeskommunen har for det øvrige kulturminnevernet.

– Landsdelsmuseene og sjøfartsmuseene

På tvers av de ordinære forvaltningsnivåene er det åtte forvaltningsmuseer som har ansvar etter kulturminneloven. Museene har frigivningsmyndigheten for automatisk fredete kulturminner, med unntak av kulturminner fra middelalderen. Dette vil bli endret i nær fremtid ved at frigivningsmyndigheten overføres til Riksantikvaren. Landsdelsmuseene har ansvaret for gjennomføringen av arkeologiske utgravninger.

– Riksantikvaren

Riksantikvaren er direktoratet for kulturminneforvaltningen og Miljøverndepartementets rådgivende og utøvende faginstans for forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer. Riksantikvaren har ansvar for å gi faglige bidrag til departementets arbeid med kulturminnevern som en integrert del av miljøvernpolitikken. Riksantikvaren har også rådgivende funksjon overfor annen offentlig forvaltning, allmennheten og næringslivet. Riksantikvaren har ansvaret for at den statlige kulturminnepolitikken blir gjennomført, og har i denne sammenheng et overordnet ansvar for fylkeskommunenes, forvaltningsmu-

seenes, Sysselmannens og Samisk kulturminneråds arbeid som regionale kulturminnemyndigheter. Riksantikvaren skal gjennom tilretteleggings- og stimulerings tiltak bidra til at kommunene tar nødvendig hensyn til kulturminner og kulturmiljøer som viktige elementer og ressurser i sine omgivelser. Riksantikvaren behandler saker etter kulturminneloven enten i første instans eller som klageorgan.

Finansiering

Ved siden av ett øremerket tilskudd til regionale kulturminnetiltak, finansieres kulturminnevernet over fylkeskommunenes frie inntekter.

14.12.4 Oppgaver etter plan- og bygningsloven

Nedenfor behandles planbestemmelsene i plan- og bygningsloven. Bygningsdelen av loven er omtalt under Kommunal- og regionaldepartementet.

Den samordnede planlegging på kommune-, fylkes- og riksnivå er lovregulert gjennom plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77. Loven har bestemmelser om planlegging på riksnivå, fylkesnivå og kommunenivå (kapitlene IV, V, VI og VII). I tillegg er det bestemmelser om plikt til å foreta konsekvensutredninger (kapittel VII-A), hjemler for ekspropriasjon (kapittel VIII), regler om plikt til å betale for vann- og avløpsanlegg (kapittel IX) og krav til bygninger og regler om behandling av byggesaker (kapitlene XI-XVI).

Det er lagt stor vekt på at planleggingen etter loven skal skje som en åpen prosess. Plandokumentene skal være offentlige fra et tidlig tidspunkt, og det skal legges til rette for at de som blir berørt skal kunne medvirke. Planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommune og kommune skal på et tidlig tidspunkt drive en aktiv opplysningsvirksomhet om planarbeidet.

Kommuneplanlegging

I henhold til § 20-1 i plan- og bygningsloven skal kommunene utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling innenfor sine områder. Kommuneplanleggingen er både en arealregulerende planlegging med rettsvirkning i forhold til grunneierne, og en strategisk og handlingsorientert planlegging for utvikling av kommunen som samfunn.

Kommunestyret er øverste planleggingsmyndighet i kommunen og skal ha ansvaret for og ledelsen av kommuneplanleggingen og arbeidet med reguleringsplaner i kommunen, jf. § 9-1. Alle kommuner skal ha et fast utvalg for plansaker.

I hver kommune skal det utarbeides en kommuneplan. Minst en gang i løpet av hver valgperiode skal kommunestyret vurdere kommuneplanen samlet, herunder om det er nødvendig å foreta endringer i den. Planen skal inneholde en langsiktig del og en kortsiktig del. Den langsiktige delen omfatter mål for utviklingen i kommunen, retningslinjer for sektorenes planlegging og en arealdel for forvaltningen av arealer og andre naturressurser. Den kortsiktige delen omfatter samordnet handlingsprogram for sektorenes virksomhet de nærmeste år. Kommuneplanleggingen skal bygge på de økonomiske og øvrige ressursmessige forutsetninger for gjennomføring. Det kan utarbeides

arealplan og handlingsprogram for del av kommunen og handlingsprogram for bestemte virksomhetsområder. Arealdelen skal i nødvendig utstrekning angi:

- byggeområder
- landbruks-, natur- og friluftsområder
- områder for råstoffutvinning
- andre områder som er båndlagt eller skal båndlegges for nærmere angitte formål i medhold av denne eller andre lover og områder for Forsvaret
- områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, akvakultur-, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategorier
- viktige ledd i kommunikasjonssystemet.

Organer som har oppgaver vedrørende ressursutnyttning, vernetiltak, utbygging eller sosial og kulturell utvikling innenfor kommunens område, skal gi kommunen nødvendig hjelp i planleggingsarbeidet, jf. § 9-3. Fylkeskommunen skal så langt det er mulig gi kommuner hjelp og veiledning med deres gjøremål etter plan- og bygningsloven, jf. § 12-3.

Miljøverndepartementet kan gi nærmere bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid, jf. § 20-3. Herunder kan departementet gi bestemmelser om oppretting av de nødvendige samarbeidsorgan, om hvilke oppgaver samarbeidet skal gjelde og om hvilket geografiske område det skal omfatte. Før slike bestemmelser gis, skal vedkommende kommuner ha anledning til å uttale seg.

Utkast til kommuneplan sendes fylkeskommunen, berørte statlige organer og organisasjoner mv. som har særlige interesser i planarbeidet til uttalelse og legges ut til offentlig ettersyn. Dersom innsigelse knytter seg til klart avgrensede deler av planer, kan kommunestyret likevel fastsette at planen for øvrig får rettsvirkning etter § 20-6, jf. § 20-5. Har fylkeskommunen, nabokommunen eller berørte statlige fagmyndigheter hatt innsigelser til kommuneplanens arealdel, skal arealdelen etter vedtak i kommunestyret sendes Miljøverndepartementet til godkjenning, dersom kommunestyret ikke har tatt hensyn til innsigelsen. I innsigelsessaker skal partene før saker sendes til Miljøverndepartementet, forsøke å bli enige. I de tilfeller det er vanskelig å komme frem til omforente planer, er det lagt opp til et system der fylkesmannen mekler mellom partene. Meklingsinstituttet er ikke lovpålagt.

Departementet avgjør om innsigelsene skal tas til følge. Departementet kan i den forbindelse gjøre de endringer i planen som den finner påkrevet. Selv om fylkeskommunen eller berørte statlige fagmyndigheter ikke har hatt innsigelser mot kommuneplanens arealdel, kan departementet, etter at kommunestyret er gitt anledning til å uttale seg, foreta endringer i planen ut fra nasjonale interesser. Kommunen nå være underrettet om at planen vil bli endret innen 3 måneder etter at departementet har mottatt den. Kommunestyrets og departementets vedtak om å godkjenne eller endre kommuneplanens arealdel kan ikke påklages.

I henhold til § 20-6 skal kommuneplanen legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen.

Det skal utarbeides reguleringsplan for de områder i kommunen hvor det er bestemt i arealdelen av kommuneplanen at utbygging mv. bare kan skje etter slik plan og for områder hvor det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider. Med reguleringsplan forstås i loven en detaljplan med tilhørende bestemmelser som regulerer utnytting og vern av grunn, vassdrag, sjøområder, bebyggelse og det ytre miljø i bestemte områder i en kommune innenfor den ramme §§ 25 og 26 i loven angir. Det kan også fremmes private reguleringsforslag, av grunneiere, rettighetshavere og andre interesserte.

Plan- og bygningsloven åpner en viss adgang for kommunene til å innføre egne lovregler tilpasset den enkelte kommunes behov. Ved vedtekt kan det for en kommune eller del av en kommune fastsettes de lempninger, skjerpelser, tillegg eller unntak fra bestemmelsene i loven som finnes påkrevd av hensyn til forholdene på stedet. Slike vedtekter gis av kommunestyret etter at det faste utvalget er gitt anledning til å uttale seg. Vedtekten må stadfestes av departementet for at den skal bli gyldig, jf. §§ 3 og 4. Slike vedtekter er for plandelen bare gitt i begrenset grad.

Fylkesplanleggingen

Fylkestinget er øverste planleggingsmyndighet i fylket. Fylkestinget skal ha ansvaret for og ledelsen av fylkesplanarbeidet. Fylkestinget kan delegere sine gjøremål etter loven til fylkesutvalget, til underutvalg eller til administrasjonen. Dette gjelder ikke myndigheten til å vedta fylkesplaner, jf. § 12-1. Fylkesrådmannen skal ha det administrative ansvar for fylkeskommunens oppgaver etter loven. Enhver fylkeskommune skal ha en fagkyndig planleggings- og utbyggingsadministrasjon for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven.

Organer som har oppgaver vedrørende ressursutnytting, vernetiltak, utbygging og kulturell eller sosial virksomhet innenfor fylkets område skal gi fylkeskommunen nødvendig hjelp i planleggingsarbeidet. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at statlige organer oppfyller sin plikt til å yte bistand.

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

Fylkesplanleggingen skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunens fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket. I hvert fylke skal fylkeskommunen utarbeide en fylkesplan. Fylkesplanen består av mål og langsiktige retningslinjer for utviklingen i fylket og et samordnet handlingsprogram for de statlige og fylkeskommunale sektors virksomhet som angir hvordan målene skal oppfylles. Handlingsprogrammet skal også omfatte de kommunale sektorer for så vidt angår spørsmål som er av vesentlig betydning for fylket eller større deler av det. I planen fastlegges også retningslinjer for bruken av arealer og naturressurser i fylket når det gjelder spørsmål som får vesentlige virkninger ut over grensene for en kommune eller som den enkelte kommune ikke kan løse innenfor sitt område og som må ses i sammenheng for flere kommuner i fylket. Når det er hensiktsmessig, kan det utarbeides fylkesplan for bestemte virksomhetsområder eller grupper av tiltak fylkesplanleggingen omfatter og

for deler av fylket. Planleggingen skal bygge på de økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring.

Fylkestinget skal i henhold til § 19-5 foreta en ny planbehandling minst en gang i hver valgperiode.

Departementet kan gi bestemmelser om samarbeid mellom to eller flere fylkeskommuner om fylkesplanleggingen, jf. § 19-2. Herunder kan departementet gi bestemmelser om opprettelse av nødvendige samarbeidsorganer, om hvilke oppgaver samarbeidet skal gjelde og om hvilket geografiske område det skal omfatte. Før slike bestemmelser gis, skal vedkommende fylkeskommuner ha hatt anledning til å uttale seg.

Tidligst mulig under utarbeidelsen av planforslaget skal fylkeskommunen gjøre kjent forslag til mål for utviklingen i fylket og hovedpunktene i forslag til langsiktige retningslinjer for sektorenes planlegging og handlingsprogram. Forslagene skal legges frem i en slik form at de er egnet til å gi grunnlag for en offentlig debatt, jf. § 19-4. Utkast til fylkesplan sendes til uttalelse til fylkesmannen, kommunene samt til offentlige organer og organisasjoner mv. som blir berørt av utkastet.

Fylkesplanen skal, når den er vedtatt av fylkestinget, legges frem for Kongen til godkjenning. I samband med godkjenningen kan Kongen fastsette slike endringer i planen som finnes påkrevd ut fra hensynet til rikspolitiske interesser, jf. § 19-4. Fylkesdelplaner godkjennes av Miljøverndepartementet.

Godkjent fylkesplan skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket, jf. § 19-6. Dersom det innen de statlige virksomhetsfelter blir aktuelt å fravike fylkesplanens forutsetninger, skal vedkommende statsorgan ta spørsmålet opp med fylkeskommunens planleggingsmyndigheter.

Planlegging på riksnivå

Kongen har ansvaret for og leder planleggingsvirksomheten på riksnivå. Miljøverndepartementet har det administrative hovedansvar for statens planleggingsoppgaver etter loven, og skal arbeide for at de vedtak som treffes på riksnivå blir fulgt opp i den fylkeskommunale og kommunale planleggingen, jf. § 13. Departementet kan overføre myndighet den er tillagt i eller i medhold av loven til fylkesmannen.

Kongen kan stille opp generelle mål og rammer og gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utvikling i fylker og kommuner som skal legges til grunn for planleggingen etter plan- og bygningsloven, jf. § 17-1.

Når det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller regionale interesser, kan Kongen etter samråd med de berørte kommuner og fylkeskommuner for et tidsrom av inntil 10 år nedlegge forbud mot at det innenfor nærmere avgrensede geografiske områder blir iverksatt særskilt angitt bygge- eller anleggstiltak uten samtykke av departementet, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med arealdelen av kommuneplanen eller reguleringsplan. Kongen kan forlenge forbudet med 5 år av gangen. Før slike vedtak fattes, skal forslag til bestemmelse legges ut til offentlig ettersyn i de berørte kommuner.

§ 18 om statlig reguleringsplan og arealdel av kommuneplan gir staten hjemmel til å gripe direkte inn og fastlegge arealbruken i en kommune.

Bestemmelsen er et unntak fra lovens hovedregel om at det er kommunestyret som er øverste planleggingsmyndighet når det gjelder arealbruken i kommunen. § 18 håndheves av Miljøverndepartementet og kan bare brukes når gjennomføringen av viktige statlige eller fylkeskommunale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det.

Departementet kan gi forskrifter til gjennomføring og utfylling av bestemmelsene i loven, jf. § 6. Det er ikke gitt forskrifter til planbestemmelsene, men byggeforskriftene og forskrifter vedrørende konsekvensutredning er hjemlet i denne bestemmelsen.

I henhold til § 9-4 kan Statens vegvesen utarbeide og fremme utkast til oversiktsplaner, herunder vegutredninger, etter kap. V og VI og regulerings- og bebyggelsesplan etter kap. VII. Beslutninger om å legge slike planer ut til offentlig ettersyn kan gjøres av Statens vegvesen. Kommunen skal holdes orientert om planarbeidet.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om vegplanlegging, herunder vegutredning. Fylkeskommunen og kommunen plikter å gi planforslag fra Statens vegvesen en så rask behandling som mulig.

Finansiering

Kommunenes og fylkeskommunenes arbeid etter plan- og bygningsloven finansieres over de frie inntektene.

14.12.5 Kart og geodata

Området omfatter ansvaret for at det blir etablert og drevet en geografisk informasjonsinfrastruktur. Ansvaret er delt mellom kommunene og staten.

Kommunen

Kommunen har ansvar for eiendomsoppmåling, eiendomskartverk, adressetildeling og innhenting og rapportering av endringsopplysninger vedrørende grunneiendommer, adresser og bygninger til GAB-registeret (registeret over landets grunneiendommer, adresser og bygninger), jf. lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom av 23. juni 1978 nr. 70. Kommunen har også ansvar for kommunalt kartgrunnlag etter plan- og bygningsloven. Kommunen benytter dels statlige kartserier og dels utarbeider kommunen egne og mer detaljerte kart.

Staten – Statens kartverk og fylkeskartkontorene

Statens kartverk med sine fylkesvise regionkontorer (fylkeskartkontorene) har ansvaret for landsomfattende geodetisk grunnlag (referanseramme for navigasjon, oppmåling, kartlegging og annen bruk av koordinater i marka) og landsomfattende dataserier og kartserier, herunder sentralt stedsnavnregister (SSR) og register over landets grunneiendommer, adresser og bygninger (GAB).

– Andre statsetater

Andre statsetater har mer spesialiserte geodataoppgaver, for eksempel Norges geologiske undersøkelser (under Nærings- og handelsdepartementet), Norsk institutt for jord- og skogkartlegging og Jordskifteverket (begge under Landbruksdepartementet). Statens ansvar er i hovedsak ikke lovregulert. Områder som er lovregulert er f. eks. føring av SSR, føring av GAB (lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom) og Jordskifteverkets virksomhet (lov om jordskifte o a).

14.13 Nærings- og handelsdepartementet

14.13.1 Næringsutvikling og -finansiering

Fylkeskommunenes oppgaver i regionalt utviklingsarbeid og distriktpolitikken er beskrevet under Kommunal- og regionaldepartementet.

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond ble opprettet i 1993 ved sammenslåing av fire tidligere statsetater innefor det nærings- og distriktpolitiske området:

Distriktenes utbyggingsfond, Den norske industribank, Industrifondet og Småbedriftsfondet. Statens fiskarbank ble integrert i Statens nærings- og distriktsutviklingsfond fra 1997. I 1999 vedtok Stortinget å avvikle Statens landbruksbank og å overføre flere oppgaver fra fylkesmennenes landbruk-savdelinger til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond forvalter en rekke av statens virkemidler innenfor nærings- og distriktpolitikken og en mindre andel av virkemidlene innenfor landbruks-, fiskeri- og miljøpolitikken. Dette er virkemidler som bedriftsrettede tilskudd, lån og egenkapitalinvesteringer og bransje- og geografisk rettede programmer (f. eks. kompetanse- og omstillingsprogrammer).

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond sin virksomhet er hjemlet i lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond av 3. juli 1992 nr. 97 og vedtekter av 4. januar 1993. Loven beskriver bl.a. Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds formål, virksomhetsområde og styrende organer.

Fra opprettelsen hadde Statens nærings- og distriktsutviklingsfond regionkontorer i Kristiansand, Bergen, Ålesund, Trondheim og Bodø. De tre siste årene har Statens nærings- og distriktsutviklingsfond opprettet fylkesvise distriktskontorer som opptrer som 1. linjetjeneste overfor bedriftene i sitt fylke (Oslo og Akershus og Aust-Agder og Vest-Agder har felles kontor).

Kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver på det området er ikke hjemlet ved lov.

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND)

Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds distriktskontorer opptrer som 1. linjetjeneste overfor bedriftene i sitt fylke. Distriktskontorene gir råd og veiledning, og foretar endelig behandling av 90-95 prosent av søknadene til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.

Når det gjelder saker som angår næringsutvikling innenfor jord- og skogbruk i grensesnittet mot øvrig næringsliv, avklarer SND og fylkesmannens landbruksavdeling synspunkter med hverandre.

SND samarbeider med en rekke offentlige aktører innenfor næringsutvikling. Samarbeidsformene varierer både med hensyn til omfang og grad av forpliktelse. Viktige partnere er bl.a. kommuner og fylkeskommuner, Norges Forskningsråd, Norges Eksportråd, Norges Designråd, ulike universitets-, høyskole- og forskningsmiljøer, Selskapet for industrivekst, fiskeriforvaltningen og Patentstyret. Av særlig betydning er forholdet til fylkeskommunene. SNDs samarbeid med fylkeskommunen er omtalt nedenfor.

Fylkeskommunen

Forholdet til fylkeskommunene er hjemlet i § 11 i lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond der det heter:

”Fylkeskommunen skal medvirke ved forberedelse og gjennomføring av nærmere bestemte låne-, garanti- og tilskuddsordninger som hører under fondet.”

Alle fylkeskommuner har inngått avtaler med Statens nærings- og distriktsutviklingsfond om etablering av distriktskontorer i fylkene. Avtalene definerer ansvar og arbeidsoppgaver for partene og er nesten identiske i alle fylker. Avtalenes hovedinnhold er at:

- Partene skal bistå hverandre i arbeidet med næringsutvikling.
- Statens nærings- og distriktsutviklingsfond skal legge til rette for å drøfte hensiktsmessige samarbeidsformer på andre utvalgte områder.
- Fylkesplanene og fylkeskommunens strategiske næringsplan er retningsgivende for Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds virksomhet i den grad dette ikke er i strid med Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds overordnede mål og strategier, som igjen bygger på nasjonale mål i nærings- og distriktpolitikken.
- Kontoret skal utføre alle SND-relaterte arbeidsoppgaver.
- Kontoret kan utføre forvaltningsoppgaver for andre bedriftsrettede fylkeskommunale virkemidler som etablererstipend og fylkeskommunale næringsfond.
- Kontoret skal ha et lokalt styre utnevnt av fylkeskommunen.
- Et antall medarbeidere overføres fra fylkeskommunen til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.
- Avtalene spesifiserer nærmere hva som er Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds konkrete arbeidsoppgaver og hvordan det operative grensesnittet mot fylkeskommunene skal være. Samarbeidet bygger på at fylkeskommunene legger føringer for den utøvende del av politikken gjennom fylkesplanen og strategiske næringsplaner. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond er den utøvende del av systemet.

Det fylkesvise styret skal sikres reell medinnflytelse i enkeltsaker, men det er distriktskontorets leder som har beslutningsmyndigheten lokalt og som rapporterer til sin overordnede i Statens nærings- og distriktsutviklingsfond. Det fylkesvise styret har en rådgivende stilling. Loven hjemler altså ikke mer enn

at det her skal foregå et samarbeid, mens innholdet i dette fastsettes i tosidige avtaler mellom Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og hver enkelt fylkeskommune.

Kommunen

Innenfor de næringer Statens nærings- og distriktsutviklingsfond historisk sett har arbeidet er det ingen formelle relasjoner med kommunene. Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds distriktskontorer har imidlertid informasjonsoppgaver overfor kommunenes næringskonsulenter. Kommunene fungerer for en stor del som 1. linjetjeneste for Statens nærings- og distriktsutviklingsfond ved å formidle kontakt mellom bedrifter og distriktskontoret.

Med integreringen av Statens Landbruksbank og deler av fylkesmenenes landbruksavdelinger i SND fra 2000 er dette endret. Oppgaver som kommunene hadde i tilknytning til søknader om finansiering i Statens Landbruksbank videreføres når det gjelder søknader om lån til landbruksformål i SND. Søknader fra landbruksnæringen kanaliseres i stor grad gjennom kommunene. Kommunene har også et ansvar for å føre kontroll med tiltak som innvilges finansiering og fremmer anmodninger om utbetaling etter henstilling fra søkere.

Kommunenes rolle i næringsutviklingsarbeidet er nærmere omtalt under Kommunal- og regionaldepartementet.

Finansiering

Fylkeskommunenes og kommunenes regional- og næringsutviklingsarbeid finansieres over øremerkede tilskudd og frie inntekter.

14.13.2 Tilsyn med serveringsvirksomhet

Kommunen

I følge serveringsloven av 13. juni 1997 nr. 55 er det kommunens ansvar å forvalte lovens bestemmelser om tildeling av serveringsbevilling til den som driver næring med serveringsvirksomhet, samt oppfølging av at loven overholdes. Serveringsstedets styrer må ha gjennomført en etablererprøve, jf. § 5. Etablererprøven er obligatorisk. Ordningen trådte i kraft fra 1. januar 2000 med en overgangstid på ett år. Innholdet i prøvene er standardisert og gjennomføringen er lagt til den enkelte kommune.

Staten

Politimyndighetene-, skatte- og avgiftsmyndighetene, tollmyndighetene, Næringsmiddeltilsynet og Arbeidstilsynet skal i følge § 11 melde fra til kommunen hvis de avdekker forhold som kan være av betydning for bevilgningsspørsmålet og skal ellers uten hinder av taushetsplikt gi de opplysninger kommunen finner det nødvendig å hente. Fylkesmannen er klageinstans i serveringsbevillingssaker.

Finansiering

Den enkelte kommune kan kreve et gebyr på opptil kroner 300 for hver enkelt avleggelse av etablererprøven. Det er ikke gebyradgang for behandling av serveringsbevillingene.

14.13.3 Vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster

Området er regulert gjennom lov om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster av 21. juni 1963 nr. 1.

Fylkeskommunen

Særlig viktig etter loven er retten til å ta opp skjellsand som betinger konsesjon. Konsesjonsmyndigheten er delegert til fylkeskommunen, jf. § 2 i loven. Konsesjon kan gis etter omfattende høringsrunde og dersom ikke allmenne hensyn taler i mot.

Staten – Nærings- og handelsdepartementet

Nærings- og handelsdepartementet er klageinstans for vedtak fattet av fylkeskommunen.

Finansiering

Fylkeskommunen må finansiere sine oppgaver over de frie inntektene.

14.14 Olje- og energidepartementet

14.14.1 Energi- og vassdragssektoren

Olje- og energidepartementet er tillagt ansvaret for energiforvaltningen og store deler av vassdragsforvaltningen i fastlands-Norge. Departementet har ansvaret for følgende lovverk:

- Lov av 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom mv. (industrikonsesjonsloven).
- Lov av 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven).
- Lov av 12. juni 1931 nr. 1 i henhold til konvensjonen mellom Norge og Sverige om visse spørsmål vedrørende vassdragsretten av 11. mai 1929.
- Lov av 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene (vassdragsloven). Vassdragsloven vil bli avløst av ny vannressurslov lagt frem for Stortinget 19. mars 1999.
- Lov av 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring omsetning og fordeling av energi mm (energiloven).

Forvaltningen av disse lovene er tillagt Olje- og energidepartementet og Norges vassdrags- og energidirektorat. Særlig konsesjonsbehandling knyttet til lovene er en viktig arbeidsoppgave. Vanlig saksgang er at Norges vassdrags- og energidirektorat forbereder konsesjonsbehandlingen ved å sende

konsesjonssøknader til berørte parter og innstille overfor departementet. For energilovens vedkommende er Norges vassdrags- og energidirektorat delegert myndighet til å gi konsesjoner vedrørende elektriske anlegg, herunder kraftledninger. I disse sakene er departementet klageinstans. Når det gjelder vedtak om ekspropriasjon etter oreigningsloven (som konsesjonsmyndighet for søknader om anlegg og drift av kraftledninger) har Olje- og energidepartementet/Norges vassdrags- og energidirektorat myndighet til å fatte vedtak. (Fylkesmannen er bemyndiget til å fatte vedtak hva angår kraftledninger med lavere spenning enn 22 kV.)

Når det gjelder søknader etter vassdragslovgivningen, gjennomfører Norges vassdrags- og energidirektorat den forberedende konsesjonsbehandlingen og sender deretter sin innstilling til departementet. Saken avgjøres til slutt av Kongen etter at de i enkelte tilfelle også har vært forelagt Stortinget. Både kommuner og fylkeskommuner er høringsinstans i konsesjonssakene. Det vises for øvrig til omtale under Miljøverndepartementet om kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver som planmyndighet.

14.15 Samferdselsdepartementet

14.15.1 Saker etter samferdselsloven

Samferdselsloven av 4. juni 1976 nr. 63 løyverregulerer store deler av den innenlandske vegtransporten. I tillegg er det løyveplikt for persontransport i rute med fartøy.

Ansvarsforholdet for administrasjon av ulike løyver til lands og til sjøs fremgår av tabellen nedenfor. Som det fremgår av tabellen ligger ansvaret for løyveordningen dels på fylkeskommunenivå, dels på departementsnivå.

Tabell 14.4: Administrasjon av løyver etter samferdselsloven

Løyvetype	Førsteinstans	Klageinstans
Drosje, selskapsvogn, handikapløyve	Fylkeskommunen	Fylkeskommunen
Turvogn	Fylkeskommunen	Fylkeskommunen
Gods	Fylkeskommunen	Samferdselsdepartementet
Ruter internt i fylket*	Fylkeskommunen	Fylkeskommunen
Ruter over fylkesgrensene*	Samferdselsdepartementet	Kongen
Fylkesvegferge	Fylkeskommunen	Fylkeskommunen
Riksvegferge**	Fylkeskommune (i samråd med vegsjefene)	Samferdselsdepartementet

* Løyver for passasjerruter til sjøs følger tilsvarende modell.

** Dersom det brukes anbud ved tildeling av løyve er Vegdirektoratet førsteinstans. Ved riksvegferger over fylkesgrensene er Samferdselsdepartementet førsteinstans og Kongen klageinstans.

Finansiering

Fylkeskommunene må finansiere sitt arbeid over de frie inntektene.

14.15.2 Vegene

Formålet med vegloven av 21. juni 1963 nr. 23 er å sikre planlegging, bygging, vedlikehold og drift av offentlige og private veger. Det offentlige vegnettet er tredelt - riksveger, fylkesveger og kommunale veger, jf. vegloven § 9. Det vises til kapittel 10. 3 og 10.5 for en nærmere omtale av planprosessene knyttet til veginvesteringer.

Kommunen

Kommunen har ansvaret for kommunale veger.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har forvaltningsansvaret for fylkeskommunale veger. De fylkesvise statlige vegkontorene ivaretar de praktiske vegoppgavene for fylkeskommunen.

Staten – Vegdirektoratet/vegsjefene i fylkene

Vegdirektoratet og de fylkesvise vegsjefene har ansvaret for riksvegnettet. Vegloven § 9 hjemler delegasjon av riksvegmyndighet til fylkeskommunene og kommunene, men slik delegasjon har hittil ikke skjedd.

Videre ivaretar de fylkesvise vegkontorene de praktiske oppgavene for fylkesvegene på vegne av fylkeskommunen.

Når det gjelder klageordningen for enkeltvedtak fattet etter vegloven, er hovedregelen at de alminnelige reglene i forvaltningsloven følges. Forvaltningslovens regler medfører at det klages enten innenfor kommunen, fylkeskommunen eller staten for henholdsvis kommunale veger, fylkeskommunale veger eller riksveger.

– Fylkesmannen

Fylkesmannen er klageinstans for vedtak i alle avkjørselssaker i riksvegsammenheng.

Finansiering

Kommunene finansierer kommunale veger av sine frie inntekter. Fylkeskommunene finansierer hovedsakelig fylkeskommunale veger med sine frie inntekter, men det gis også tilskudd fra staten i form av øremerkede midler.

14.15.3 Kollektivtransport

Kollektivtransport omfatter i første rekke rutegående persontransport med motorvogn (buss) og fartøy, jernbane, tunnelbane og sporvogn.

Kommunen

Kommunene har ikke direkte ansvar for kollektivtransport. Følgende kommunale ansvarsområder har imidlertid betydning for kollektivtransporttilbudet: Investeringer og vedlikehold i kommunale veger, investeringer og vedlikehold i infrastruktur for kollektivtransport i tilknytning til kommunale veger, f. eks. busslommer og leskur, arealplanlegging og –utvikling.

Fylkeskommunen

Etter samferdselsloven av 4. juni 1976, fastlegger fylkeskommunen overordnede rammer for kollektivdriften slik som offentlige tilskudd, takstnivå, dekning og frekvens av ulike strekninger og fordeling av løyver. Fylkeskommunen er bestillerorgan for kollektivtransport (med unntak av jernbanetransport hvor staten ved Samferdselsdepartementet har bestillerrollen).

Etter jernbaneloven av 11. juni 1993 nr. 100 § 7 annet ledd har fylkeskommunen i de tilfeller hvor den yter tilskudd til lokal jernbane innen et fylke, myndighet til å godkjenne ruteplaner og takster, i stedet for departementet. Slike vedtak om tilskudd, godkjenning av ruteplaner og takster kan ikke påklages til departementet.

Bestemmelsen tilsvare stort sett samferdselsloven § 24 a nr. 1, som gjelder fylkeskommunens ansvar for lokale rutesamband og lokal godstransport innenfor eget fylke. Dette innebærer at dersom en fylkeskommune ønsker å kjøpe transporttjenester fra en jernbaneoperatør (lokal jernbane, sporveg, tunnelbane eller forstadsbane), har fylkeskommunen også rett til å fastsette de nærmere vilkår for transportens omfang og transportprisene, i den utstrekning den ønsker å regulere dette. Fylkeskommunen har imidlertid ingen plikt til å fastsette slike vilkår, eller til å yte tilskudd til lokale jernbaner.

Fylkeskommunene har ansvaret for investering i og vedlikehold av infrastruktur for kollektivtrafikk i tilknytning til fylkesveger, men det er vegkontorene som ivaretar de praktiske oppgavene i tilknytning til dette.

Fylkeskommunen har etter plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 (omtalt under Miljøverndepartementet) et overordnet ansvar for samferdselplanleggingen i fylket.

Mange fylkeskommuner har valgt å etablere fylkeskommunale administrasjonsselskaper for å ivareta oppgaver knyttet til kollektivtrafikken i fylkene. Selskapenes primæroppgave er å kjøpe/bestille og samordne kollektivtrafikk-tjenester fra transportselskaper.

Staten – Vegkontorene

Statens vegkontorer har ansvaret for drift av og investeringer i riksvegene og andre anlegg av betydning for kollektivtrafikken som ligger i tilknytning til riksvegene (f. eks. busslommer, leskur, kollektivfelt). Videre har vegkontorene et driftsansvar for fylkesvegene og kollektivanlegg i tilknytning til fylkesvegene.

– Samferdselsdepartementet

Når det gjelder kollektivtransporten på jernbane fastlegger Samferdselsdepartementet overordnede rammer for driften av jernbanen.

Finansiering

Fylkeskommunene utgifter til drift av kollektivtrafikk finansieres over inntektssystemet.

14.15.4 Jernbaneloven*Staten*

Den som vil drive jernbanevirksomhet må ha tillatelse fra Samferdselsdepartementet. For å få tilgang til å trafikkere det nasjonale jernbanenettet må en i tillegg ha tillatelse fra Kongen.

For baner som ikke er knyttet til det nasjonale jernbanenettet, er Statens jernbanetilsyn delegert myndighet til å gi tillatelse til å drive jernbanevirksomhet. Statens jernbanetilsyn er for øvrig tillagt myndighet til å godkjenne jernbanenes kjøreveg og rullende materiell, samt føre tilsyn med virksomheten.

Etter jernbaneloven § 7, første ledd, kan Samferdselsdepartementet ved forskrift eller enkeltvedtak fastsette krav om at transportvilkår, billettsystem, takster og ruteplaner, skal være godkjent av departementet, i den utstrekning slike krav ikke er i strid med internasjonale avtaler.

Jernbaneverket er infrastrukturforvalter for det statlige jernbanenettet og fordelingsorgan for sporkapasitet på det nasjonale jernbanenettet, jf. forskrift fastsatt med hjemmel i jernbaneloven.

14.15.5 Vegtrafikk

Vegtrafikkloven av 18. juni 1965 nr. 4 regulerer vegtrafikk, herunder ulike konsekvenser av slik trafikk. Loven er ment å ivareta hensynet til trafikksikkerhet, fremkommelighet og miljø. Også andre lover som bilansvarsloven, bilverkstedsloven, lov om pliktmessig avhold og lov om motorferdsel i utmark regulerer vegtrafikk. Vegtrafikkloven er først og fremst en rammelov, og inneholder fullmakter til å gi nærmere regler om gjennomføring og utfylling av lovens bestemmelser. De fleste reglene er gitt ved forskrift.

Kommunen

Kommunen er gitt myndighet etter vegtrafikkloven til bl.a. å innføre avgiftsparkering med tilhørende gebyr, oppsetting og oppmerking av enkelte skilt og fastsetting av enkelte fartsgrenser på det kommunale vegnettet, treffe midlertidig vedtak om trafikkforbud og innføring av gebyr for bruk av pigdekk på nærmere fastsatt område.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har ansvaret for å tilrå og samordne tiltak for å fremme trafikksikkerheten i fylket, jf. vegtrafikkloven § 40 a.

Staten

De fylkesvise vegkontorene innehar bl.a. håndhevingsoppgaver av mer kjøretøyteknisk art, med tilhørende gebyrmyndighet.

Finansiering

Dersom en kommune har innført avgiftsparkering med tilhørende gebyr, tilfaller inntektene kommunen. Utgiftene til ordningen forutsettes dekket gjennom inntektene fra ordningen.

Ved eventuell innføring av gebyr for bruk av piggdekk i en kommune, er inntektene forutsatt å tilfalle kommunen. Utgifter dekkes gjennom inntektene. Øvrige kommunale og fylkeskommunale oppgaver finansieres over de frie inntektene.

14.16 Sosial- og helsedepartementet

14.16.1 Kommunehelsetjenesten

Kommunens ansvar for primærhelsetjenesten følger av lov om helsetjenesten i kommunene av 19. november 1982 nr. 66.

Kommunen

I kommunehelsetjenesteloven heter det i § 1-1 at:

”Landets kommuner skal sørge for nødvendig helsetjeneste for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen. Kommunens helsetjeneste omfatter offentlig organisert helsetjeneste som ikke hører under stat eller fylkeskommune, og privat helsevirksomhet som drives i henhold til avtale med kommunen som nevnt i § 4-1.”

§ 1-3 første ledd i loven angir at:

”Kommunens helsetjenester skal omfatte følgende oppgaver:

1. Fremme helse og forebygging av sykdom, skade eller lyte. Tiltak med dette for øye organiseres som
 - a. miljørettet helsevern ⁴⁹
 - b. helsestasjonsvirksomhet
 - c. helsetjenester i skoler
 - d. opplysningsvirksomhet
 - e. helsetjenester for innsatte i de kommuner der det ligger anstalter under fengselsvesenet.
2. Diagnose og behandling av sykdom, skade eller lyte
3. Medisinsk habilitering og rehabilitering
4. Pleie og omsorg”

Det spesifiseres videre i § 1-3 andre ledd at kommunen skal sørge for følgende deltjenester: Allmennlegetjeneste, herunder en fastlegeordning og legevaktordning, fysioterapitjeneste, sykepleie, herunder helsesøstertjeneste og

49. Miljørettet helsevern vil bli særskilt omtalt lengre bak.

hjemmesykepleie, jordmortjeneste, sykehjem eller boform for heldøgns omsorg og pleie og medisinsk nødmeldetjeneste.

Det følger av § 2-1 at:

”Enhver har rett til nødvendig helsehjelp i den kommunene der han eller hun bor eller midlertidig oppholder seg.”

Forvaltningslovens regler gjelder for vedtak om hjemmesykepleie og plass i sykehjem eller boform for heldøgns omsorg og pleie, men ikke for vedtak om andre kommunehelsetjenester. Den som søker helsehjelp, kan påklage avgjørelsen etter § 2-1 til det organ kommunestyret bestemmer. Går avgjørelsen klageren imot eller avvises klagen, kan det klages til fylkeslegen, jf. § 2-4.

I § 1-4 femte ledd heter det at kommunen skal samarbeide med fylkeskommune og stat slik at helsetjenesten i landet best mulig kan virke som en enhet.

Enhver kommune plikter å medvirke til undervisning og praktisk opplæring av helsepersonell, jf. § 6-1. Videre skal kommunen sørge for at dens ansatte helsepersonell får påkrevet videre- og etterutdanning, jf. § 6-2.

For å sikre befolkningen en best mulig sosialtjeneste og helsetjeneste innen rammen av de foreliggende og påregnelige ressurser, er kommunestyret etter lov om planlegging av helse- og sosialtjenesten i kommunene av 19. november 1982 nr. 68 pålagt å utarbeide en plan for sosiale tjenester og helsetjenester. Tidligst mulig under planbehandlingen skal kommunen utarbeide og gjøre kjent forslag til løsning av spørsmålet i planarbeidet som bør gjøres til gjenstand for nærmere orientering og debatt. Utkast til plan skal sendes fylkeskommunen, berørte statlige organer i fylket og andre berørte til uttalelse, og etter kunngjøring skal utkastet legges ut til offentlig ettersyn. Kommunens plan for sosialtjenesten og helsetjenesten og kommuneplaner etter plan- og bygningsloven skal samordnes.

Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten av 30. mars 1984 nr. 15 § 3 pålegger at:

”Enhver som yter helsetjeneste skal etablere internkontrollsystem for virksomheten og sørge for at virksomhet og tjenester planlegges, utføres og vedlikeholdes i samsvar med allment aksepterte faglige normer og krav fastsatt i medhold av lov eller forskrift.”

Det innebærer at kommunen skal føre internkontroll med sin virksomhet innenfor helseområdet.

Staten – Fylkeslegen

I tillegg til at fylkeslegen er klageinstans etter kommunehelsetjenesteloven § 2 skal fylkeslegen føre tilsyn med alt helsevesen og alt helsepersonell i fylket, jf. § 2 i lov om statlig tilsyn med helsetjenesten. Videre skal fylkeslegen gjennom råd, veiledning og opplysning medvirke til at befolkningens behov for helsetjenester blir dekket, og til at lover, forskrifter og retningslinjer for helsetjenesten blir kjent og overholdt. Fylkeslegen skal holde Statens helsetilsyn orientert om helseforholdene i fylket og om forhold som innvirker på disse.

Fylkeslegen skal påse at alle som yter helsetjenester har etablert internkontrollsystem og fører kontroll med sin egen virksomhet på en slik måte at det kan forebygge svikt i helsetjenesten, jf. § 3 i lov om statlig tilsyn med helsetjenesten.

– Statens helsetilsyn

Statens helsetilsyn skal etter tilsynsloven § 1 ha det overordnede faglige tilsyn med helsetjenesten i landet, og skal utøve myndighet i samsvar med det som er bestemt ved lov, forskrift eller pålegg fra departementet.

Etter kommunehelsetjenesteloven § 6-3 skal Statens helsetilsyn føre medisinskfaglig tilsyn med at kommunene fremmer helsetjenestens formål på en forsvarlig og hensiktsmessig måte, og se til at lover og forskrifter for helsetjenesten blir kjent og overholdt.

Videre hjemler § 6-3 tilsynsloven § 5 en adgang for Statens helsetilsyn til å gi pålegg om å rette på forholdene hvis virksomhet innen helsetjenesten drives på en måte som kan ha skadelige følger for pasienter eller på annen måte er uheldig eller uforsvarlig. Tilsvarende bestemmelse er gitt i kommunehelsetjenesteloven § 6-3 for helsetjenester i kommunene.

– Sosial- og helsedepartementet

§ 1-1a i kommunehelsetjenesteloven inneholder bestemmelser om legefordeling til kommunehelsetjenesten. Det heter der at departementet hvert år fastsetter en samlet ramme for antall nye legestillinger som kan opprettes i kommunehelsetjenesten og antall nye avtalehjemler for privat allmennlegevirksomhet, jf. § 4-1.

Departementet kan påby samarbeid mellom kommuner når det finnes påkrevet for en tilfredsstillende løsning av oppgaver innen helsetjenesten, og om nødvendig gi regler for dette, herunder også om fordeling av utgifter, jf. § 1-5.

Dersom kommuner som samarbeider om helsetjenester ikke blir enige kan hver av dem kreve at saken blir løst ved voldgift eller megling avhengig av type sak. §§ 6-4 og 6-5 inneholder bestemmelser om voldgift og megling, herunder departementets rolle.

Dersom det er innsigelser fra fylkeskommunen eller fra berørt statlig fagmyndighet i fylket mot kommunenes plan for sosiale tjenester og helsetjenester, og det ikke lykkes å løse tvisten ved forhandlinger, skal saken avgjøres av departementet, jf. § 5 i lov om planlegging av helse- og sosialtjenesten i kommunene. Departementet kan bestemme at to eller flere kommuner skal samarbeide om løsning av særlige oppgaver innen sosialtjenesten og helsetjenesten.

Finansiering

Loven slår i § 5-1 fast at:

”Kommunen skal dekke utgiftene ved helsetjeneste den har ansvaret for”.

§ 5-2 i loven fastslår at:

”Staten yter årlig rammetilskudd til delvis dekning av kommunens utgifter til helsetjenesten. Tilskuddet inngår i det samlede rammetilskuddet til kommunenes helse- og sosialtjeneste.”

Til berørte kommuner yter dessuten staten årlig et særskilt tilskudd til fengselshelsetjenesten.

14.16.2 Sosialtjenesten

Sosialtjenesten reguleres gjennom lov om sosiale tjenester av 13. desember 1991 nr. 81.

Kommunen

Ansvar for sosialtjenesten etter lov om sosiale tjenester er som hovedregel lagt til kommunene, jf. § 2-1. Ansvar for de generelle oppgavene som forebyggende virksomhet, samarbeid med andre deler av forvaltningen og frivillige organisasjoner, boliger til vanskeligstilte og informasjon (kapittel 3), de sosiale tjenestene (kapittel 4), økonomiske stønad (kapittel 5) og særlige tiltak overfor rusmiddelmisbrukere (kapittel 6) og regler om begrensninger og kontroll med bruk av tvang overfor personer med psykisk utviklingshemming (kapittel 6A).

Av § 4-1 fremgår det at:

”Sosialtjenesten skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer.”

§ 4-2 angir at:

”De sosiale tjenester skal omfatte:

- a) praktisk bistand og opplæring til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker
- b) avlastningstiltak for personer og familier som har et særlig tyngende omsorgsarbeid
- c) støttekontakt for personer og familier som har behov for dette på grunn av funksjonshemming, alder eller sosiale problemer
- d) plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker
- e) lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid.”

Det følger av § 4-3 at:

”De som ikke kan dra omsorg for seg selv, eller er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål, har krav på hjelp etter § 4-2 bokstav a-d.”

Videre er sosialtjenesten i henhold til § 4-5 forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv.

Etter § 5-1 skal kommunen gi økonomisk stønad til de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter.

Etter § 6-1 skal kommunen gjennom råd, veiledning og hjelpetiltak hjelpe den enkelte til å komme bort fra misbruk av alkohol eller andre rusmidler.

Kapittel 7 i sosialtjenesteloven omhandler institusjoner og boliger med heldøgns omsorgstjenester. Det fremgår av § 7-5 at:

”Kommunen har ansvaret for planlegging, etablering og drift av boliger med heldøgns omsorgstjenester for dem som på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker har behov for det.”

Kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av sosialtjenestens personell, jf. § 2-3.

For å sikre befolkningen en best mulig sosialtjeneste og helsetjeneste innen rammen av de foreliggende og påregnelige ressurser, er kommunestyret etter lov om planlegging av helse- og sosialtjenesten i kommunene av 19. november 1982 nr. 68 pålagt å utarbeide en plan for sosiale tjenester og helsetjenester. Tidligst mulig under planbehandlingen skal kommunen utarbeide og gjøre kjent forslag til løsning av spørsmålet i planarbeidet som bør gjøres til gjenstand for nærmere orientering og debatt. Utkast til plan skal sendes fylkeskommunen, berørte statlige organer i fylket og andre berørte til uttalelse, og etter kunngjøring skal utkastet legges ut til offentlig ettersyn. Kommunens plan for sosialtjenesten og helsetjenesten og kommuneplaner etter plan- og bygningsloven skal samordnes.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen er i henhold til § 2-4 i sosialtjenesteloven ansvarlig for de oppgaver den er pålagt etter §§ 7-1 til 7-4. Dette omfatter ansvaret for etablering og drift av institusjoner med tilknyttede spesialisttjenester for omsorg for og behandling av rusmiddelmisbrukere, jf. § 7-1. Fylkeskommunen er pålagt å utarbeide en plan for løsningen av de oppgaver som er nevnt i § 7-1, jf. § 7-2.

Staten – Fylkesmannen

Fylkesmannen skal føre tilsyn med institusjoner og boliger med heldøgns omsorgstjenester, jf. sosialtjenesteloven §§ 7-9 og 7-10. Finner fylkesmannen at institusjonen eller boligen drives uforsvarlig, kan han gi pålegg om å rette forholdet.

Fylkesmannen er klageinstans for enkeltvedtak som fattes av den kommunale sosialtjenesten, jf. sosialtjenesteloven § 8-6. Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket, jf. § 8-7. Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig.

Fylkesmannen skal som overordnet instans gi kommunene veiledning om lov om sosiale tjenester.

– Fylkesnemnda for sosiale saker

I hvert fylke skal det være en nemnd som skal avgjøre saker om tiltak for rusmiddelmisbrukere etter § 6-2 og § 6-2 a, jf. § 9-1. Fylkesmannen skal være sekretariat for fylkesnemnda. Nemndas vedtak kan bringes inn for herreds- eller byretten, jf. § 9-10. Fylkesnemnda for sosiale saker er også klageinstans

for vedtak om bruk av tvang m.m. etter sosialtjenesteloven kapittel 6A, jf. § 6A-8 tredje ledd.

– Sosial- og helsedepartementet

Departementet har generelt ansvar for å føre tilsyn med at lovverket blir anvendt riktig og i tråd med lovens formål, og for å gjennomføre nødvendige endringer i regelverket, gi retningslinjer, ta initiativ til at det blir satt i gang forskning, sørge for at det finnes et forsvarlig tilbud for utdanning av personale og at de som skal anvende loven ellers får forsvarlig veiledning og sørge for at det blir utarbeidet informasjonsmaterieell, jf. § 2-5.

Dersom det er innsigelser fra fylkeskommunen eller fra berørt statlig fagmyndighet i fylket mot kommunenes plan for sosiale tjenester og helsetjenester, og det ikke lykkes å løse tvisten ved forhandlinger, skal saken avgjøres av departementet, jf. § 5 i lov om planlegging av helse- og sosialtjenesten i kommunene. Departementet kan bestemme at to eller flere kommuner skal samarbeide om løsning av særlige oppgaver innen sosialtjenesten og helsetjenesten.

Finansiering

Den enkelte kommune skal sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte de tjenester og sette i verk de tiltak som kommunen har ansvaret for, jf. § 11-1.

Etter § 11-2 kan kommunen pålegge den som mottar tjenester å dekke kostnadene helt eller delvis. Kostnadsdekning kan bare kreves innenfor rammen av vedkommendes inntekter, og slik at vedkommende beholder tilstrekkelig til å dekke personlige behov og bære sitt ansvar som forsørger.

Den enkelte fylkeskommune skal sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte de tjenester og sette i verk de tiltak som fylkeskommunen har ansvar for, jf. § 11-3.

I henhold til § 11-4 skal den kommunen som har søkt om inntak for en person i institusjon yte delvis refusjon av oppholdsutgifter til fylkeskommunen etter satser som fastsettes i forskrifter gitt av Kongen. Det kan også fastsettes satser for kommunal refusjon ved inntak i tilknyttet spesialisttjeneste. Kongen kan gi forskrifter om dette.

Det følger av § 11-6 at:

”Staten yter årlig rammetilskudd til delvis dekning av kommunenes og fylkeskommunenes utgifter. Tilskuddene fordeles gjennom inntektsystemet for kommunene og fylkeskommunene etter regler gitt av Kongen.”

Videre bevilges det øremerkede tilskudd over Sosial- og helsedepartementets budsjett til sosialtjenesten. Rundskriv I-1/2000 gir oversikt over sentrale øremerkede tilskuddsordninger til psykiatri, pleie-, omsorgs- og sosiale tjenester som Sosial- og helsedepartementet administrerer for budsjettåret 2000. Fylkesmannen og fylkeslegen har for en del av ordningene en sentral rolle i oppfølging, vurdering og utbetaling av tilskuddene.

14.16.3 Sykehustjenester

Lov av 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. fastsetter hvem som har ansvaret for å sørge for et tilbud av spesialisthelsetjenester og stiller krav til dem som yter denne typen tjenester.

Spesialisthelsetjenesteloven § 1-2 angir at loven gjelder for spesialisthelsetjeneste, og at departementet ved forskrift eller i det enkelte tilfelle kan bestemme hva som er spesialisthelsetjeneste. Det tas sikte på at spesialisthelsetjenesteloven skal tre i kraft 1. januar 2001. Frem til loven trer i kraft gjelder lov om sykehus mv. av 19. juni 1969 nr. 57. Omtalen nedenfor av oppgavefordelingen bygger på spesialisthelsetjenesteloven.

Fylkeskommunen

I henhold til § 2-1 skal fylkeskommunen sørge for at personer med fast bopel eller oppholdssted i fylket tilbys spesialisthelsetjeneste i og utenfor institusjon, herunder sykehustjenester, medisinske laboratorietjenester, radiologiske tjenester og akuttmedisinsk beredskap, inklusive medisinsk nødmeldetjeneste og ambulansetjeneste med bil og eventuelt båt.

§ 2-3 i loven pålegger en plikt til at helsetjenestene som ytes i henhold til loven, skal være forsvarlige. § 3 i lov om statlig tilsyn med helsetjenesten av 30. mars 1984 nr. 15 pålegger at enhver som yter helsetjeneste skal etablere internkontrollsystem for virksomheten og sørge for at virksomhet og tjenester planlegges, utføres og vedlikeholdes i samsvar med allment aksepterte faglige normer og krav fastsatt i medhold av lov eller forskrift. Det innebærer at fylkeskommunen skal føre internkontroll med sin virksomhet innenfor helseområdet.

Fylkeskommunene kan inngå avtaler med en eller flere kommuner eller fylkeskommuner eller med staten for å løse oppgavene de er pålagt i loven. Fylkeskommunen kan også inngå avtale med private tjenesteytere.

Regionale helseutvalg

Landet er inndelt i helseregioner. Kongen har bestemt følgende inndeling:

- Helseregion Sør: Vestfold, Buskerud, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder
- Helseregion Øst: Oslo, Akershus, Østfold, Hedmark, Oppland
- Helseregion Vest: Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane
- Helseregion Midt-Norge: Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag
- Helseregion Nord: Nordland, Troms, Finnmark.

Fylkeskommunene som utgjør en helseregion skal etablere et regionalt helseutvalg for samarbeid om spesialisthelsetjenesten innen regionen, jf. § 5-2. Det regionale helseutvalget skal på vegne av fylkeskommunene i regionen utarbeide regional helseplan. Det skal fremgå av den regionale helseplanen hvilke institusjoner og tjenester den enkelte fylkeskommune er ansvarlig for og skal yte tilskudd til, jf. § 5-3.

Staten – Statens helsetilsyn/Fylkeslegen

Fylkeslegen skal føre tilsyn med alt helsevesen og alt helsepersonell i fylket, jf. § 2 i lov om statlig tilsyn med helsetjenesten. Videre skal fylkeslegen gjennom råd, veiledning og opplysning medvirke til at lover, forskrifter og retningslinjer for helsetjenesten blir kjent og overholdt.

Fylkeslegen skal holde Statens helsetilsyn orientert om helseforholdene i fylket og om forhold som innvirker på disse.

Fylkeslegen skal påse at alle som yter helsetjenester har etablert internkontrollsystem og fører kontroll med sin egen virksomhet på en slik måte at det kan forebygge svikt i helsetjenesten, jf. § 3 i lov om statlig tilsyn med helsetjenesten.

Dersom helsetjenester som omfattes av spesialisthelsetjenesteloven drives på en måte som er i strid med loven eller bestemmelser gitt i medhold av den, og driften antas å kunne ha skadelige følger for pasienter, kan Statens helsetilsyn gi påbud om å rette forholdene, jf. § 8-1 i lov om spesialisthelsetjenesten m.m.. Statens helsetilsyn kan om nødvendig, stenge helseinstitusjonen.

– Sosial- og helsedepartementet

Den regionale helseplan, jf. ovenfor, skal vedtas av departementet. Sykehus må godkjennes av departementet før det kan yte helsetjenester, jf. § 4-1. Departementet kan gi forskrift om at det kreves godkjenning av departementet for andre helseinstitusjoner og helsetjenester enn sykehus, vesentlige endringer i helseinstitusjoner og tjenestetilbud som har godkjenning og eventuelt knytte vilkår til godkjenningen.

I henhold til spesialisthelsetjenesteloven § 2-4 kan departementet ved forskrift eller i det enkelte tilfelle gi bestemmelser om oppgaver for og oppgavefordeling mellom sykehus; herunder lands-, flerregionale og regionale funksjoner, anskaffelse og bruk av medisinsk-teknisk utstyr ved sykehus, bruk av metoder for undersøkelse og behandling ved sykehus.

Staten skal sørge for at allmennheten tilbys luftambulansetjeneste og kan inngå avtale med offentlige eller private ambulansetøvere. Luftambulansetjenesten skal drives i samarbeid med de berørte fylkeskommuner.

Departementet kan hvert år fastsette antall nye spesialistlegestillinger og avtalehjemler for privat spesialistpraksis som skal opprettes for hver medisinsk spesialitet, jf. § 5-5. Dette gjelder for institusjoner og tjenester som inngår i den enkelte regionale helseplan og statlige institusjoner og tjenester. Antall nye stillinger og avtalehjemler angis som en samlet ramme for hver enkelt helseregion. De regionale helseutvalg fordeler de enkelte stillinger og avtalehjemler.

Finansiering

Etter § 6-1 skal utgiftene forbundet med helseinstitusjon eller annen virksomhet som omfattes av spesialisthelsetjenesteloven, dekkes av den som eier den aktuelle virksomheten. Fylkeskommunen skal dekke godkjente utgifter til drift og vedlikehold av private institusjoner og tjenester som i henhold til regional helseplan, er fylkeskommunens ansvar. Utgiftene til privat praksis

som drives i henhold til avtale med fylkeskommunen skal dekkes etter nærmere avtale mellom den privatpraktiserende og fylkeskommunen.

§ 6-2 i loven fastslår at staten yter årlig rammetilskudd til delvis dekning av fylkeskommunens utgifter. Tilskuddet fordeles gjennom inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene.

Innsatsstyrt finansiering ble innført for somatiske sykehus fra 1. juli 1997. Finansieringsordningen omfattet i utgangspunktet pasienter behandlet ved innleggelse. Fra 1. januar 1999 har i tillegg pasienter behandlet med dagkirurgi og enkelte dagmedisinske prosedyrer vært omfattet. Ordningen innebærer at staten refunderer antall pasientbehandlinger med en aktivitetsbasert andel, differensiert på ulike pasientgrupper i henhold til et klassifiseringssystem (DRG⁵⁰), som klassifiserer pasienter etter sykdomstype og behandlingsomfang. Finansieringsordningen er basert på at fylkeskommunen har eier- og driftsansvar for sykehus, og refusjonene utbetales til fylkeskommunen. Den aktivitetsbaserte refusjonsandelen for 2000 er 50 prosent av full DRG-pris.

I tillegg til rammetilskuddet og den innsatsstyrte finansieringen, mottar fylkeskommunene øremerkede tilskudd til spesielle handlingsprogram.

Staten gir tilskudd til drift av regionsykehus og sykehus med universitetsklinikkfunksjoner, jf. § 6-4 til delvis dekning av sykehusets driftsutgifter og de merutgifter som følger av utdanning, forskning og særlige funksjoner ved vedkommende institusjon.

Staten dekker delvis utgiftene til renter og avdrag av godkjente kostnader for byggarbeider som inngår i regional helseplan.

14.16.4 Psykiatri

De særskilte bestemmelser som omhandler de psykiatriske spesialisthelsetjenestene er regulert i lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven) av 2. juli 1999 nr. 62. Loven erstatter lov om psykisk helsevern av 28. april 1961 nr. 2. Psykisk helsevernloven er en særlov i forhold til lov om spesialisthelsetjenester av 2. juli 1999. Organisatoriske og administrative bestemmelser er inntatt i spesialisthelsetjenesteloven. Det tas sikte på at psykisk helsevernloven skal tre i kraft ved årsskiftet 2000/2001.

Kommunen

Psykisk helsevernloven er en spesialisthelsetjenestelov, og kommunene faller derfor utenfor det denne loven regulerer. Når det gjelder kommunenes ansvar for mennesker med psykiske lidelser følger det bestemmelsene i kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven. Denne pasient-/klientgruppe er ikke særskilt nevnt i disse lovene, men skal behandles på linje med alle andre.

50. DRG står for Diagnose Relaterte Grupper. DRG-systemet klassifiserer pasienter etter sykdomstype og behandlingsomfang. Målet er at pasientgruppene skal være medisinsk meningsfylte og forholdsvis homogene med hensyn til forbruk av ressurser. Beregnet ressursforbruk for hver DRG uttrykkes ved en relativ kostnadsvekt, hvor gjennomsnittspasienten har en kostnadsvekt lik 1. Kostnadsvektene varierer fra 0,2 til 8,0 i det norske DRG-systemet. Kostnadsvektene uttrykker hvor ressurskrevende pasientene i en DRG er, og summert for sykehuset gir disse et uttrykk for den gjennomsnittlige tyngde for patientsammensetningen ved sykehuset. Dette gjør det mulig å foreta sammenlikninger mellom sykehus mht produksjon og medgåtte ressurser.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunens ansvar for psykiatriske spesialisthelsetjenester er regulert i spesialisthelsetjenesteloven § 2-1. For øvrig vises det til beskrivelsen av fylkeskommunens ansvar under omtalen av sykehustjenester.

Regionalt helseutvalg

Det vises til beskrivelsen av regionalt helseutvalg under omtalen av sykehustjenester.

Staten – Statens helsetilsyn/Fylkeslegen

Det vises til beskrivelsen under omtalen av sykehustjenester.

Vedtak om tvungen legeundersøkelse, jf. § 3-4 og 3-5 i psykisk helsevernloven kan påklages til fylkeslegen uten oppsettende virkning.

I henhold til § 3-11 i psykisk helsevernloven kan Statens helsetilsyn etter klage i noen tilfelle endre kontrollkommisjonens vedtak om ikke å innlegge en person som søkes overført fra annen institusjon eller anstalt.

– Kontrollkommisjon

Psykisk helsevernloven § 6-1 bestemmer at det skal være en kontrollkommisjon der hvor noen er under psykisk helsevern. Kommisjonen skal treffe de avgjørelser som særlig er tillagt den etter nærmere regler gitt av departementet. I den utstrekning det er mulig, skal kontrollkommisjonen også føre den kontroll den finner nødvendig for pasientenes velferd. Kontrollkommisjonen er uavhengig i sin virksomhet.

Nærmere omtale av kontrollkommisjonen fremgår av kapittel 6 i psykisk helsevernloven.

– Sosial- og helsedepartementet

Det vises til beskrivelsen under omtalen av sykehustjenester.

Den enkelte kontrollkommisjon oppnevnes av Sosial- og helsedepartementet, som også bestemmer hvilket område som skal være tillagt hver kommisjon.

Finansiering

Etter § 6-1 skal utgiftene forbundet med helseinstitusjon eller annen virksomhet som omfattes av spesialisthelsetjenesteloven, dekkes av den som eier den aktuelle virksomheten. Fylkeskommunen skal dekke godkjente utgifter til drift og vedlikehold av private institusjoner og tjenester som i henhold til regional helseplan, er fylkeskommunens ansvar. Utgiftene til privat praksis som drives i henhold til avtale med fylkeskommunen skal dekkes etter nærmere avtale mellom den privatpraktiserende og fylkeskommunen.

§ 6-2 i loven fastslår at staten yter årlig rammetilskudd til delvis dekning av fylkeskommunens utgifter. Tilskuddet fordeles gjennom inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. I tillegg til rammetilskuddet mottar fylkeskommunene øremerkede tilskudd til spesielle handlingsprogram.

Staten dekker utgiftene til kontrollkomisjonenes virksomhet, jf. § 6-8 i spesialisthelsetjenesteloven.

14.16.5 Lov om helsepersonell

Lov om helsepersonell mv. av 2. juli 1999 nr. 64 erstatter ni lover og flere forskrifter om godkjenning av helsepersonellgrupper. Den nye loven regulerer helsepersonellens plikter og ansvar. Loven omhandler ikke organisatoriske og administrative bestemmelser som berører oppgavefordelingen på kommune- og fylkeskommunenivå.

I henhold til § 68 i loven skal det opprettes en klagenemnd for helsepersonells klage på vedtak om reaksjoner (Statens helsepersonellnemnd). Nemnden skal være et uavhengig organ med helsefaglig og juridisk ekspertise.

14.16.6 Lov om pasientrettigheter

Formålet med lov om pasientrettigheter av 2. juli 1999 nr. 63 er å bidra til å sikre befolkningen lik tilgang på helsehjelp av god kvalitet ved å gi pasienter rettigheter overfor helsetjenesten. Det tas sikte på at pasientrettighetsloven skal tre i kraft ved årsskiftet 2000/2001.

Kapittel 2 i loven omhandler retten til helsehjelp. Bestemmelsene omfatter rett til nødvendig helsehjelp, rett til vurdering, rett til fornyet vurdering, rett til valg av sykehus og rett til individuell plan. I henhold til § 2-4 vil pasienten når loven trer i kraft ha rett til å velge på hvilket offentlig sykehus eller distriktpspsykiatrisk senter behandlingen skal foretas. Dette gjelder ikke behandling innen barne- og ungdomspsykiatrien. Videre kan ikke pasienten velge behandlingsnivå. Kommunene og fylkeskommunene er ansvarlig for å oppfylle pasientrettighetene i forhold til henholdsvis primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Pasientrettighetsloven inneholder i begrenset grad bestemmelser som berører oppgavefordelingen på kommune- og fylkeskommunenivå. Selve oppgavefordelingen følger av kommunehelsetjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og psykiatriloven. De bestemmelser i pasientrettighetsloven som gjelder oppgavefordeling er knyttet til klagebehandling og pasientombud.

Staten – Fylkeslegen

Dersom den som yter helsehjelp, aviser anmodning om oppfyllelse av rettighet etter § 7-1 eller mener at rettighetene er oppfylt, kan det klages til fylkeslegen.

Fylkeskommunen

I henhold til § 8-2 skal alle fylkeskommuner ha et pasientombud. Pasientombudets arbeidsområde omfatter offentlige spesialisthelsetjenester. Pasientombudet skal arbeide for å ivareta pasientenes behov, interesser og rettssikkerhet overfor helsetjenesten, og for å bedre kvaliteten i helsetjenesten.

Finansiering

Fylkeskommunene må dekke sine utgifter til pasientombud av sine frie inntekter.

14.16.7 Miljørettet/forebyggende forvaltning

Miljørettet helsevern

Miljørettet helsevern er en del av helsetjenestens forebyggende arbeid, og omfatter de faktorer i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha negativ innvirkning på helsen. Disse omfatter bl.a. biologiske, kjemiske, fysiske og sosiale miljøfaktorer.

Kommunen

Etter kommunehelsetjenesteloven § 1-2 skal kommunene ved sin helsetjeneste fremme folkehelse og trivsel og gode sosiale og miljømessige forhold, og søke å forebygge og behandle sykdom, skade eller lyte.

Helsetjenestens utadrettede og tverrsektorielle oppgaver er fastsatt i kommunehelsetjenesteloven § 1-4. Bestemmelsen fastsetter at kommunehelsetjenesten bl.a. skal ha relevant oversikt over helsetilstanden til befolkningen i kommunen, ha oversikt over faktorer som kan innvirke på helsetilstanden til befolkningen i kommunen, foreslå helsefremmende og forebyggende tiltak i kommunen, medvirke til at relevante helsemessige hensyn blir ivaretatt av andre offentlige organer, og gi råd og veiledning til og delta i plan- og samarbeidsorganer som blir opprettet i kommunen.

Etter kapittel 4a i kommunehelsetjenesteloven er kommunestyret gitt myndighet innen miljørettet helsevern i forhold til andre sektorer, særlig eiere av eiendom og virksomheter. Med myndighet menes krav til meldeplikt og godkjenning, konsekvensutredning, opplysningsplikt, rett til granskning, pålegg om retting eller stansing av forhold etc.. Dette innebærer også at kommunen er tilsynsmyndighet for virksomheter som omfattes av kapittel 4a.

Staten – Fylkesmannen

Fylkesmannen er klageinstans for kommunale vedtak fattet i medhold av kapittel 4a, jf. kommunehelsetjenesteloven § 4a-12. Før vedtak i klagesaken fattes skal det innhentes uttalelse fra fylkeslegen.

– Fylkeslegen

Fylkeslegen skal påse at kommunen har etablert internkontrollsystem for sitt miljørettede helsevern og fører kontroll med sin egen virksomhet på en slik måte at det kan forebygge svikt i tjenesten, jf. § 3 i lov om statlig tilsyn med helsetjenesten av 30. mars 1984 nr. 15.

Finansiering

Kommunene finansierer arbeidet med miljørettet helsevern innenfor sine frie inntekter.

Tilsyn med næringsmidler - samordnet næringsmiddelkontroll

Næringsmiddelområdet reguleres i dag i hovedsak av fem lover som ligger under tre departementer, Sosial- og helsedepartementet, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet. De aktuelle lovene er:

- Lov av 19. mai 1933 nr. 3 om tilsyn med næringsmidler (næringsmiddell-

- oven)
- Lov av 17. mars 1978 nr. 6 om samordnet næringsmiddelkontroll (samordningsloven)
 - Lov av 17. juni 1932 nr. 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer mv.
 - Lov av 10. januar 1997 nr. 9 om kjøttproduksjon
 - Lov av 28. mai 1959 nr. 12 om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer o.a.

Sosial- og helsedepartementet har ansvaret for de to første lovene. Disse omtales nærmere nedenfor. De tre øvrige er omtalt under henholdsvis Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet.

a) Lov om samordnet næringsmiddelkontroll

Samordningsloven som ligger under Sosial- og helsedepartementet, regulerer hvorledes næringsmiddelkontrollen skal organiseres.

Kommunen

I § 1 fremgår det at alle kommuner skal ha næringsmiddelkontroll, og at flere kommuner kan gå sammen om felles (interkommunal) kontrollordning.

Staten – Fylkesmannen

Av § 2 fremgår det at såfremt ikke annet er bestemt ved lov eller med hjemmel i lov, fører fylkesmannen tilsyn med næringsmiddelkontrollen i fylket og påser at kontrollen utføres etter de retningslinjer som fastsettes av styret (Statens næringsmiddeltilsyn). I henhold til § 1 kan fylkesmannen bestemme at kommunene skal gå sammen om felles (interkommunalt) kontrollordning.

– Statens næringsmiddeltilsyn

Av § 3 fremgår det at Kongen skal opprette et styre for næringsmiddelkontroll. Dette har gradvis utviklet seg fra et sekretariat som lå i Statens helsetilsyn til det ble utskilt som Statens næringsmiddeltilsyn i 1988. Senere ble Statens næringsmiddeltilsyn omgjort til et direktorat som ligger administrativt under Landbruksdepartementet, men der Sosial- og helsedepartementet, Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet har ansvar for sine respektive lovområder.

– Sosial- og helsedepartementet

Departementet kan bestemme at fylkeskommunen skal ta seg av særlige kontrolloppgaver, og at vedkommende kommune samtidig skal fritas for disse oppgaver, jf. § 1.

b) Lov om tilsyn med næringsmidler Kommunen

I næringsmiddeloven fremgår det av § 4 at den kommunale eller interkommunale næringsmiddelkontrollen fører tilsyn med at bestemmelser i næringsmiddeloven overholdes.

Klageinstans på vedtak fattet av den kommunale eller interkommunale næringsmiddelkontroll, er kommunestyret, med mindre kommunestyret har bestemt at særskilt klagenemnd skal være klageinstans. Vedtak truffet etter delegert kompetanse fra departementet kan likevel påklages til departementet.

Staten

Ansvar for importkontrollen og tilsyn med næringsmiddelvirksomheter som har regional, landsdekkende eller eksportrettet karakter er tillagt Sosial- og helsedepartementet i to faser (1. januar 1995 og 1. januar 1996). Ansvar er deretter delegert til Statens næringsmiddeltilsyn som så igjen har delegert det til de kommunale næringsmiddeltilsynene, jf. næringsmiddeloven § 4. Dette innebærer at på de statliggjorte områdene har Statens næringsmiddeltilsyn instruksjonsrett i forhold til de kommunale næringsmiddeltilsynene.

Finansiering

Utgifter ved tilsyn på det kommunale området dekkes av kommunen innenfor sine frie inntekter, jf. næringsmiddeloven § 7.

Fylkeskommunen dekker alle utgifter ved særlige kontrolloppgaver som den måtte bli pålagt.

For det statliggjorte området (ansvar for importkontrollen og tilsyn med næringsmiddelvirksomheter som har regional, landsdekkende eller eksportrettet karakter) dekkes tilsynet via næringsmiddelavgiften som er hjemlet i forskrift om næringsmiddelavgift av 27. november 1992 nr. 875 § 1 og Stortingets budsjettvedtak, jf. § 7.

Ervervsdrivende kan pålegges å betale for særskilte ytelser, herunder godkjenning av virksomheter og produkter samt attester innenfor lovens område, jf. § 7 annet ledd.

Dersom det foreligger overtredelse av lovens bestemmelser, må vedkommende næringsdrivende eller foretagende betale utgifter ved å ta ut, sende og undersøke prøver, jf. § 7 tredje ledd.

Tilsynsmyndigheten kan også pålegge den som er ansvarlig for virksomhet, som gjentatte ganger unnlater å etterkomme pålegg slik at tiltak må iverksettes, å dekke alle faktiske utgifter forbundet med slike tiltak, jf. § 7 femte ledd.

Drikkevannsforvaltningen

Drikkevannsforsyningen reguleres gjennom forskrift av 1. januar 1995 om vannforsyning og drikkevann med mer. Forskriften har sitt rettslige grunnlag i tre forskjellige lover. Disse er:

- Lov av 19. mai 1933 nr. 3 om tilsyn med næringsmidler (næringsmiddeloven)
- Lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene (kommunehelsetjenesteloven)
- Lov av 2. desember 1955 nr. 2 om helsemessig beredskap.

Det gis i drikkevannsforskriften regler om ansvar for godkjenning av og tilsyn med vannverk. Dessuten er det krav om rapportering fra vannverkseier til vannverksregisteret som forvaltes av Statens institutt for folkehelse.

I henhold til drikkevannsforskriften § 9 er godkjenningsnivå og klageinstans, avhengig av den geografiske utbredelsen av vannforsyningssystemet.

Kommunen

Kommunestyret selv gir godkjenning av vannforsyningssystem innen kommunen.

Tilsynet med vannkvalitet ved vannverkene er delt mellom kommunen ved kommunelegen og det kommunale næringsmiddeltilsyn.

Det kommunale næringsmiddeltilsyn skal med hjemmel i næringsmiddeloven § 4 føre tilsyn med vann til drikke- og næringsmiddelformål.

Kommunelegens tilsyn har hjemmel i kommunehelsetjenesteloven § 4a-2. Denne hjemmelen omfatter tilsyn med alle helsemessige forhold, og omfatter i utgangspunktet tilsyn med forhold ved bl.a. vannkilde, nedbørsfelt, leveringssikkerhet, råvann, vannbehandling og transportnett. Tilsynet omfatter i prinsippet også alle forhold av betydning for vannkvaliteten, hva enten vannet skal benyttes til næringsmiddelformål eller annet hygienisk formål.

Staten – Fylkesmannen

Dersom vannforsyningssystemet berører flere kommuner er det fylkesmannen som gir godkjenning. Drikkevannsforskriften § 9 sier videre at fylkesmannen er klageinstans for vedtak fattet av kommunen.

– Statens helsetilsyn

Statens helsetilsyn fører tilsyn med vannverkens beredskapsplaner etter lov om helsemessig beredskap.

– Sosial- og helsedepartementet

Departementet godkjenner de vannforsyningssystem som berører flere fylker, og er klageinstans for vedtak fattet av fylkesmannen. Kongen er klageinstans for vedtak fattet av departementet.

Finansiering

Vannverkseier finansierer i utgangspunktet selv vannverket. Et flertall av de godkjenningspliktige vannverkene er kommunale, resten er private andelslag og lignende. For å motivere til økt innsats for å bedre vannforsyningen, ble det i 1995 bevilget midler over statsbudsjettet til gjennomføring av Program for vannforsyning. Programmet ble etablert for en 5-års periode til år 2000, med mulig forlengelse i ytterligere fem år. I 1999 ble det totalt bevilget 66 millioner kroner til programmet.

Det er i utgangspunktet ikke satt noen øvre grense for hvor stor andel av kostnadene det ytes støtte til, men vannverket må regne med en betydelig egenandel. Utmålingen av tilskuddet beror på en konkret vurdering i det

enkelte tilfellet. Det viktigste kriteriet har vært tiltakets kostnad sett i forhold til antall abonnenter som kostnadene kan fordeles på.

Smittevernområdet

Lov om vern mot smittsomme sykdommer av 5. august 1995 nr. 55 gir i kapittel 7 detaljerte bestemmelser for administrative organer og deres myndighet. Det er videre gitt en rekke forskrifter i medhold av smittevernloven, og noen av disse berører også spørsmålet om oppgavefordeling. Eksempler er forskrift om smittevern i helseinstitusjoner – sykehusinfeksjoner av 5. juli 1996 nr. 699 og forskrift om tuberkulosekontroll av 20. oktober 1996 nr. 1043.

Kommunen

Kommunen skal i henhold til § 7-1 i loven sørge for at alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen er sikret nødvendige forebyggende tiltak, undersøkelsesmuligheter, behandling og pleie utenfor institusjon og pleie i sykehjem eller annen kommunal institusjon i forhold til smittsom sykdom.

Kommunen skal utføre de oppgaver innen smittevernet som pålegges i loven eller etter bestemmelser i medhold av loven, herunder skaffe seg oversikt over arten og omfanget av de smittsomme sykdommer som forekommer i kommunen, drive opplysning om smittsomme sykdommer og gi råd og veiledning om hvordan de forebygges, sørge for at individuelt forebyggende tiltak blir satt i verk og sørge for at andre tiltak etter denne loven eller kommunehelsetjenesteloven blir satt i verk. Tiltak og tjenester for å forebygge smittsomme sykdommer eller motvirke at de blir overført skal utgjøre et eget område i planen for kommunens helsetjeneste. Helsetjenesten i kommunen skal samarbeide med myndigheter som har oppgaver av betydning for tiltakene.

Kommunen skal føre tilsyn og sørge for at reglene i loven blir overholdt og at vedtak i medhold av loven blir gjennomført.

Ved iverksetting av tiltak etter §§ 3-1 og 3-8 kan kommunen mot vederlag bruke og om nødvendig skade andres eiendom.

Foruten oppgavene etter § 7-1 er kommunen også pålagt oppgaver etter andre bestemmelser i smittevernloven. Et eksempel er § 3-8 om gjennomføring av det statlige vaksinasjonsprogrammet.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen skal etter § 7-3 i loven sørge for at befolkningen innen fylket er sikret nødvendig spesialistundersøkelse, laboratorieundersøkelse, poliklinisk behandling og sykehusbehandling, forsvarlig isolering i sykehus, og annen spesialisthelsetjeneste i forhold til smittsom sykdom.

Tiltak og tjenester for å forebygge smittsomme sykdommer eller motvirke at de blir overført skal utgjøre et eget område i planen for fylkeskommunens helsetjeneste.

Fylkeskommunen skal også utpeke en sykehuslege som kan gjøre vedtak etter §§ 4-2 og 5-8 sammen med kommunelegen.

Staten – Fylkeslegen

Fylkeslegen skal etter § 7-4 i loven ha særlig oppmerksomhet rettet mot allmennfarlige smittsomme sykdommer, og skal holde Statens helsetilsyn orientert om forholdene i fylket, jf. lov av 30. mars 1984 om statlig tilsyn med helsetjenesten.

Fylkeslegen er også klageinstans for kommunale vedtak så fremt ikke noe annet er bestemt i loven, jf. § 8-3.

– Smittevernemnda

Gjennomføring av tiltak med tvang etter smittevernloven §§ 5-2 og 5-3 avgjøres av smittevernemnda, jf. § 7-5. Smittevernemnda er den av fylkesnemndene for sosiale saker, jf. sosialtjenesteloven § 9-1 som departementet utpeker til denne oppgaven. Fylkesmannen skal være sekretariat for smittevernemnda.

Finansiering

Kommuner og fylkeskommuner finansierer i hovedsak smittevernarbeidet innenfor sine frie inntekter. Enkelte vaksiner betales av staten gjennom budsjettet til Statens institutt for folkehelse som leverer disse vaksinene gratis til kommunene. Legehjelp og legemidler overfor såkalte "allmennfarlige smittsomme sykdommer" finansieres fullt ut av folketrygden, og er gratis for pasienter som benytter seg av det offentlige tjenestetilbud. Det er en egen tilskuddspost på statsbudsjettet, kap. 719 post 70 Handlingsplan mot HIV/AIDS epidemien mv., men denne finansierer bare i liten grad kommunale tiltak.

Tobakksskadeområdet

Tobakksskadeområdet er regulert av lov om vern av tobakksskader av 9. mars 1973 (tobakksskadeloven) og flere forskrifter.

Kommunen og statlige lokale arbeidstilsyn

I henhold til tobakksskadeloven § 6 skal luften være røykfri i lokaler og transportmidler hvor allmennheten har adgang. Det er kommunestyret som skal føre tilsyn med at bestemmelsen overholdes. Gjelder det et arbeidslokale skal det lokale arbeidstilsynet føre tilsyn. Tilsvarende gjelder i henhold til forskrift av 15. desember 1995 om røyking på restauranter og andre serveringssteder. Kommunestyret fører tilsyn med at bestemmelsene overholdes generelt og arbeidstilsynet fører tilsyn med arbeidslokaler. Kommunestyret skal i tvilstilfelle avgjøre hvem som er myndighetsorgan. Kommunestyret og arbeidstilsynet kan bruke virkemidler i henhold til kommunehelsetjenesteloven og arbeidsmiljøloven.

Staten – Fylkesmannen

Klageinstans for vedtak fattet av kommunestyret etter tobakksskadeloven eller restaurantforskriften er fylkesmannen. Før vedtak i klagesak treffes skal det innhentes uttalelse fra fylkeslegen.

– *Statens tobakkskaderåd*

Statens tobakksskaderåd skal i henhold til tobakksskadeloven undersøke virkningen av tiltak som settes i verk i medhold av loven, jf. § 7. Statens tobakksskaderåd er tilsynsmyndighet i henhold til forskrift av 15. desember 1995 om forbud mot tobakksreklame og forskrift av 15. desember 1995 nr. 1035 om merking av tobakksvarer om tjære og nikotininnhold i sigaretter.

– *Direktoratet for arbeidstilsynet*

Direktoratet for arbeidstilsynet er klageinstans for vedtak fattet av det lokale arbeidstilsynet.

– *Sosial- og helsedepartementet*

Sosial- og helsedepartementet har det overordnede ansvaret for tobakksskadeloven med forskrifter, og er klageinstans for vedtak fattet av Statens tobakksskaderåd.

Finansiering

Det er ingen spesielle finansieringsordninger. Hver instans og etat bærer sine utgifter over egne budsjetter.

Habilitering og rehabilitering

I et rehabiliteringsopplegg går brukernes tjenestebehov ofte på tvers av både nivå, sektorer og profesjoner. Hjemler for en helhetlig rehabiliteringsprosess vil således finnes spredt i lovverket og tre i kraft ut fra brukerens alder og livssituasjon. I det videre vil kun hovedhjemmel for rehabilitering på kommunalt og fylkeskommunalt nivå behandles.

Kommunen

På kommunalt nivå er medisinsk habilitering og rehabilitering hjemlet i lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene. Hva helsehjelpen i kommunen skal omfatte vedrørende rehabilitering blir nærmere beskrevet i kommunehelsetjenesteloven § 1-3 punkt nr. 3.

I § 1-3 siste ledd åpnes det adgang til en nærmere presisering av innholdet av rehabilitering gjennom forskrifter. En forskrift som presiserer rehabilitering på kommunalt nivå er ikke gitt.

Fylkeskommunen

Rehabilitering er ikke nevnt spesielt som oppgave på fylkeskommunalt nivå i lov om sykehus mv. av 19. juni 1969 nr. 57 (sykehusloven), men følger ut fra forståelsen av oppgavefordelingen som er gjort mellom forvaltningsnivåene. Fylkesnivået har således ansvar for utredning for og veiledning av kommunene for rehabilitering som krever en kompetanse som overstiger kommunenes nivå.

De fylkeskommunale oppgavene innenfor rehabilitering kan være delt mellom lokalsykehus, sentralsykehus og et mer spesialisert nivå ved region-sykehuset.

Landsdekkende og statlig nivå

I tillegg til den spesialiserte rehabiliteringen som ytes på fylkeskommunalt og regionalt nivå, blir det også ytt spesialisert rehabilitering ved særlige institusjoner og sentre. Dette gjelder enkelte statlige eide institusjoner, blant annet barnesykehusene. Det er videre opprettet spesielle kompetansesenter for små og mindre kjente grupper av funksjonshemming. Videre finnes det spesielle helseinstitusjoner, helsesportssenter og opptreningsinstitusjoner. Det gjennomføres også behandlingsreiser til utlandet for særskilte pasientgrupper.

Finansieringsmåte og eierskap varierer, men i hovedsak tar alle institusjoner og senter i mot tilskudd over egen bevilgning i stats- eller trygdebudsjett. I noe utstrekning ytes det egenandel fra brukeren av tjenestene. Det finnes også en rekke statlige spesialpedagogiske kompetansesentre på Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets ansvarsområde.

Arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten er to viktige aktører på statlig nivå som har stor betydning i en helhetlig rehabiliteringsprosess, forankret i lov om folketrygd.

Finansiering

Kommunene finansiere sitt arbeid med medisinsk rehabilitering innenfor sine frie inntekter.

Fra og med 1994 er det bevilget et eget tilskudd til fylkeskommunenes rehabiliteringsarbeid over kap. 718 Rehabilitering post 60 på statsbudsjettet. Videre gis det finansiering gjennom polikliniske takster, og fra 1. januar 1999 ble det innført innsattsstyrt finansiering for fylkeskommunenes rehabiliteringsarbeid.

Hjelpemiddelformidling til funksjonshemmede

Kommunen

Kommunene har som tidligere omtalt basisansvaret for medisinsk habilitering og rehabilitering, jf. § 1-3 i kommunehelsetjenesteloven. Formidling av hjelpemidler er en del av dette basisansvaret.

Staten – Hjelpemiddelsentral

I henhold til folketrygdloven skal det være en hjelpemiddelsentral i hvert fylke. Hjelpemiddelsentralene er organisert som en egen avdeling i fylkestrygdekontoret.

Formidling av kunnskap om tilgjengelige hjelpemidler for funksjonshemmede og bruken av disse, er hjelpemiddelsentralenes viktigste oppgave, i tillegg til å forvalte folketrygdens hjelpemidler på en effektiv måte. Sentralene skal bistå kommunalt nivå på områder der disse ikke har tilstrekkelig kompetanse til å yte den nødvendige bistand til brukerne.

Finansiering

Hjelpemiddelsentralenes drifts- og stønadsutgifter blir finansiert over trygdebudsjettet. Folketrygden finansierer hjelpemidler som dekker langvarige behov (behov med mer enn 2 års varighet).

Kommunene har finansieringsansvaret for hjelpemidler til kortvarige behov (behov med under 2 års varighet). Unntaket er dersom hjelpemidlene må tilpasses individuelt, da finansieres de av folketrygden. Kommuner og fylkeskommuner har finansieringsansvaret for hjelpemidler til personer i institusjoner. Også i disse tilfellene finansieres imidlertid hjelpemidlene av folketrygden dersom de må tilpasses individuelt. Institusjonene må dekke eventuelle egenandeler. Kommunene og fylkeskommunene finansierer sine utgifter innenfor sine frie inntekter.

14.16.8 Tannhelse

Tannhelsetjenesten reguleres gjennom lov om tannhelsetjeneste av 3. juni 1983 nr. 54.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har ansvar for den offentlige tannhelsetjenesten. Den offentlige tannhelsetjenesten omfatter tannhelsetjeneste som utføres på gruppene som er nevnt i § 1-3 enten av fylkeskommunens ansatte eller av privatpraktiserende tannlege som har inngått avtale med fylkeskommunen etter § 4-1.

I henhold til § 1-3 skal den offentlige tannhelsetjenesten gi et regelmessig og 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 eller 20 år i behandlingsåret og andre grupper som det er fattet vedtak om i godkjent plan, jf. § 1-4.

Fylkeskommunen skal etter § 1-1 sørge for at tannhelsetjenester, herunder spesialisttjenester, i rimelig grad er tilgjengelige for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i fylket. Fylkeskommunen skal således gjennom den offentlige tannhelsetjeneste, også yte tjenester til den voksne befolkningen utover de prioriterte grupper under § 1-3 i områder med begrenset tilgang på privatpraktiserende tannleger. Pasienter som ikke er prioritert i § 1-3, men som allikevel får behandling i den offentlige tannhelsetjeneste, skal betale for behandlingen i henhold til takster for den offentlige tannhelsetjeneste. Videre skal den organisere forebyggende tiltak for hele befolkningen.

Fylkeskommunen har ansvaret for planlegging og samordning av den offentlige tannhelsetjenesten og privatpraksis. Fylkeskommunen skal ansette fylkestannlege. Enhver fylkeskommune plikter å medvirke til undervisning og praktisk opplæring av tannhelsepersonell, herunder også videre- og etterutdanning.

Staten – Fylkeslegen

Fylkeslegen behandler klager etter tannhelsetjenesteloven, jf. § 2-3.

I medhold av § 6-2 skal fylkeslegen føre tilsyn med at fylkeskommunene fremmer tannhelsetjenestens formål på forsvarlig og hensiktsmessig måte, og se til at lover og forskrifter for tannhelsetjenesten blir kjent og overholdt.

Finansiering

Kapittel 5 i loven omhandler utgiftsspørsmål. Fylkeskommunen skal dekke utgifter ved den offentlige tannhelsetjenesten. Staten yter årlig tilskudd til delvis dekning av fylkeskommunenes utgifter. Tilskuddet fordeles gjennom inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene.

14.16.9 Alkohollovgevingen

Lov av 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholloven) regulerer i hovedsak tilvirkning, innførsel, utførsel og all omsetning av drikker som inneholder alkohol.

Kommunen

Kommunen er bevillingsmyndighet for salg og skjenking av alkoholholdig drikk med mindre det gis statlig bevilling etter alkohollovens kapittel 5, jf. alkoholloven § 1-7. De viktigste kommunale vedtakene etter alkoholloven gjelder tildeling, fornyelse og inndragning av bevilling, og fastsettelse av salgs- og skjenketider.

Før kommunestyret avgjør søknaden, skal det innhentes uttalelse fra sosialtjenesten og politiet. Det kan også innhentes uttalelse fra skatte- og avgiftsmyndighetene. I kommuner som har militær øvingsplass, skal uttalelse innhentes fra vedkommende militære avdeling.

Kommunen skal utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan, jf. § 1-7d. Kommunen er videre ansvarlig for kontroll med utøvelsen av egne bevillinger og statlige bevillinger etter § 5-3 første ledd, jf. § 1-9.

Kommunene har ansvaret for å gjennomføre kunnskapsprøver om alkoholloven for styrere og stedfortredere ved salgs- og skjenkesteder med kommunal bevilling, jf. § 1-7c.

Staten – Fylkesmennene

Sosial- og helsedepartementet er bevillingsmyndighet for statlige skjenkebevillinger etter lovens kapittel 5. Myndigheten til å gi statlige bevillinger til skip etter § 5-2 er delegert til fylkesmannen.

Fylkesmannen er klageinstans for kommunens enkeltvedtak etter § 1-8 og kapittel 4, 5 og 7, jf. § 1-16. Fylkesmannens kompetanse er begrenset til å prøve om et vedtak er innholdsmessig lovlig, er truffet av rette organ og om det er blitt til på lovlig måte. Fylkesmennene skal videre veilede kommunene.

Fylkesmennene har ansvaret for å gjennomføre kunnskapsprøver om alkoholloven for styrere og stedfortredere ved skjenkesteder med statlig bevilling, jf. § 1-7c.

– Rusmiddeldirektoratet

Sosial- og helsedepartementet er bevillingsmyndighet for bevilling til tilvirkning og engrossalg av alkoholholdig drikk, jf. §§ 3A-1 og 6-1. Denne myndigheten er delegert til Rusmiddeldirektoratet, som også er delegert andre oppgaver på lovens område.

Finansiering

Oppgaver i tilknytning til behandling av søknader om kommunal bevilling og kontroll med utøvelsen finansieres av kommunens frie inntekter. For statlig og kommunal skjenkebevilling, og for kommunal bevilling til salg av øl, skal det imidlertid betales et bevillingsgebyr som er knyttet til omsatt varemengde i liter og som beregnes etter satser fastsatt av Sosial- og helsedepartementet i forskrift. Gebyrene tilfaller kommunen, med unntak av statlig skjenkebevilling til tog, fly og skip samt sikkerhetsgraderte befalsmesser, som tilfaller statskassen.

14.16.10Folketrygden

Trygdeetaten, som består av Rikstrygdeverket, fylkestyrgdekontorer, hjelpemiddelsentraler og trygdekontorer, har som hovedoppgave å sikre rettighetene til enkeltmennesker gjennom forvaltning av trygde- og bidragslovene. Videre har oppfølging av sykemeldte vært et av de mest sentrale satsingsområder i trygdeetaten i flere år. Dette arbeidet har som mål å bidra til å begrense sykefraværet, særlig langtidsfraværet, styrke rehabiliteringen og stabilisere tilgangen av uførepensjonister. Trygdeetaten er statlig. Av folketrygdlovens kapittel 20 går det frem at det skal være et eget trygdekontor i alle landets kommuner.

Folketrygdens ytelser kan grovt sett deles i to: Kontantytelser til livsopphold og ytelser til dekning av bestemte utgifter. Den første gruppen kan igjen deles i to. Det er dels snakk om ytelser ved inntektsbortfall som skyldes sykdom, skade eller lyte. Sykepenger, rehabiliteringspenger, uførepensjon og yrkesskadestønad er de viktigste ytelsene her. For det andre er det snakk om ytelser knyttet til bestemte livsfaser. De viktigste ytelsene her er alderspensjon, stønad til enslig mor eller far og etterlattepensjon.

Ytelsene til bestemt utgifter er mange. De viktigste er stønad til bil, tekniske og andre hjelpemidler for funksjonshemmede⁵¹, medisiner på blå resept, refusjoner for besøk hos lege, fysioterapeut og psykolog samt gravferdshjelp.

Trygdekontorene i hver kommune tar seg av den lokale administrasjonen og den direkte kontakten med publikum. De fleste sakene behandles på lokalt nivå. På noen saksområder innstiller trygdekontoret overfor fylkestyrgdekontoret. Fylkestyrgdekontorene har det administrative ansvaret for trygdekontorene i sitt fylke. Fylkestyrgdekontoret, eventuelt Rikstrygdeverket, er ankeinstans. Trygderetten er ankeinstans i siste ledd.

I løpet av de siste årene har enkelte ordninger som finansieres gjennom folketrygden blitt overført til andre departementers ansvarsområder. Dette gjelder bl.a. fødselspenger som er overført til Barne- og familiedepartementet og yrkesrettet attføring som er overført til Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Nedenfor følger en oversikt stønadsordninger etc. som ikke følger den alminnelige organiseringen av folketrygden under Sosial- og helsedepartementets område.

Kjøp av helsetjenester

Trygdeetaten er gitt anledning til å kjøpe medisinsk utredning og behandling for sykmeldte som har lidelser som kan kureres gjennom relativt enkle

51. Ansvarsfordelingen når det gjelder hjelpemidler for funksjonshemmede er omtalt foran.

inngrep (dagkirurgi). Formålet med ordningen er knyttet til redusert ventetid for utredning og behandling av sykmeldte, raskere tilbakeføring i arbeidslivet og dermed reduserte sykepengeutbetalinger. Fra 1999 gikk ordningen fra å være en forsøksordning til å bli en permanent og landsdekkende ordning. Før alle fylkene har etablert egne ordninger må de fylkene som har innført ordningen ta imot sykmeldte fra fylker hvor den ennå ikke er implementert. Ordningen var ved utgangen av 1999 i drift i alle landets fylker.

Staten – Trygdeetaten

Trygdeetaten og helsevesenet (fylkeskommunen og behandlere) samarbeider om ordningen, men ansvaret ligger i trygdeetaten.

I hovedsak kjøpes det behandling innenfor det offentlige helsevesen. Det er trygdekontorene som fører den sykmeldte til behandlingsapparatet på grunnlag av innspill fra pasientens primærlege. Trygdekontoret henvender seg enten direkte til den aktuelle behandler samtidig som fylkeskommunens administrasjon blir informert om behandlingen, eller trygdekontoret tar direkte kontakt med fylkeskommunen som finner mulige behandlere. Fylkestygdekontorene har ansvaret for ordningen i eget fylke.

Rikstrygdeverket har, etter at ordningen ble permanent og landsdekkende, en veiledningsrolle ovenfor fylkestygdekontorene.

Finansiering

Ordningen finansieres ved tildeling av midler fra Sosial- og helsedepartementet til Rikstrygdeverket. Rikstrygdeverket fordeler bevilgningen mellom fylkestygdekontorene. Fylkestygdekontorene foretar oppgjør direkte mot den enkelte behandler basert på de tjenester behandler har utført, etter på forhånd avtalefestede priser knyttet til type lidelse.

Syketransport og skyss av helsepersonell

Med syketransport menes transport av pasienter og eventuell nødvendig ledsager i forbindelse med undersøkelse og behandling hos helsepersonell, i helseinstitusjon mv. i tilfeller der pasientens sykdom eller skade ikke gjør det nødvendig å bruke ambulans. Syketransport kan foregå enten ved bruk av rutegående transportmiddel (tog, buss, båt eller fly), drosje eller med egen bil.

Formålet med bestemmelsene er å sikre pasientene lik adgang til å søke medisinsk behandling uten hensyn til hvor vedkommende er bosatt. Dette er hjemlet i folketrygdens kapittel 5.

Kommune og fylkeskommune

Det er i dag ingen instans som har et særskilt lovfestet ansvar for planlegging, etablering og drift av syketransporttjenestene.

Finansiering

Etter folketrygdloven dekkes nødvendige utgifter til reise når en pasient må reise for å få undersøkelse og behandling, jf. § 5-16 i folketrygdloven. Folketrygden dekker utgifter til reise både til kommunale og fylkeskommunale

helsetjenestetilbud og reise til helsetjenestetilbud som ligger utenfor kommunalt og fylkeskommunalt ansvarsområde.

Etter § 5-19 i folketrygdloven dekker folketrygden reiseutgifter for behandlingspersonell som gir helsetjenester som går inn under kapittel 5 i folketrygdloven. Det er et vilkår at medlemmet ikke kan møte frem på behandlingsstedet på grunn av sin helsetilstand.

Transportordninger for funksjonshemmede

Fylkeskommunen

Stortinget fattet 10. april 1986 vedtak om at ansvaret for de særskilte transportordninger for funksjonshemmede skal legges til fylkeskommunene fra 1. januar 1988. Samtlige fylkeskommuner har etablert en spesialtransportordning for funksjonshemmede (ofte kalt TT-ordning). I motsetning til folketrygdens stønadsordninger er spesialtransportordningen ikke rettighetsbasert.

Staten

Statens oppgave er å rettlede fylkeskommunene i deres arbeid med å utvikle transportordninger for funksjonshemmede.

Samferdselsdepartementet har utformet veiledende retningslinjer for fylkeskommunens utforming av et regelverk for spesialtransporten for funksjonshemmede. Retningslinjene gjelder tilbudets innhold, brukergodkjenning og saksbehandling.

I tillegg kan staten gjennom folketrygden yte stønad til bil og/eller grunnstønad til transport til funksjonshemmede som har særskilte transportproblemer.

Mange funksjonshemmede er godkjent som brukere av TT-ordninger, samtidig som de får bilstønad og/eller grunnstønad til transport fra folketrygden.

Finansiering

Grunnstønad til transport og stønad til bil dekkes gjennom folketrygden. Det er ikke avsatt øremerkede midler til fylkeskommunenes spesialtransportordning for funksjonshemmede. Fylkeskommunene må dekke sine utgifter av sine frie inntekter.

Aleneomsorg for barn - brukermedvirkning/hjelp til selvhjelp

Staten – Fylkestrygdekontor

I Innst. S. nr. 180 (1995-96) til St.meld. nr. 35 (1994-95) ga Stortinget sin tilslutning til at nettverksprosjekter for enslige forsørgere etableres på landsbasis. Formålet med ordningen er å hjelpe enslige forsørgere til å komme i utdanning eller arbeid. Fylkestrygdekontorene har ansvar for at det blir etablert lokale nettverk med brukerkontakt. Det er ansatt fylkeskoordinatorer ved fylkestrygdekontorene til å ha ansvar for ordningen. På lokalt nivå er det en brukerkontakt, som selv er enslig forsørger og stønadsmottaker, som står for virksomheten. Brukerkontakten får opplæring fra trygdekontoret og skal motivere og bistå andre enslige forsørgere.

Ordningen er ikke lovbestemt. Lovbestemmelsene i folketrygdloven regulerer kun særlige rettigheter til utvidet stønadstid og godtgjørelse i form av

utdanningsstønad til de som påtar seg oppgaven som brukerkontakt, jf. § 15-8 og § 15-12.

Trygdeetaten har ansvar for at enslige forsørgere i de årene de har krav på stønad til enslig mor eller far, bruker disse årene best mulig til utdanning, arbeidssøking og arbeid slik at de kan bli selvforsørget når stønadsperioden er over.

Arbeidsmarkedsetaten har ansvar for å samarbeide med trygdeetaten om dette, slik som for arbeidssøkende ellers.

Kommunen

Ordningen med lokale nettverk med brukerkontakt er avhengig av samarbeid med kommunene, men det er ingen lovpålagt oppgave for kommunen. Det er bl.a. ønskelig at kommunen stiller egnede lokaler til rådighet.

Kommunens ansvar for den aktuelle gruppen følger av de vanlige bestemmelser i sosialtjenesteloven, om at den som ikke er i stand til å sørge for seg selv har krav på sosialhjelp.

Finansiering

Trygdeetaten bidrar med å dekke ca. kroner 20 000 i driftsutgifter årlig for hvert enkelt brukerkontaktkontor. Ellers er virksomheten avhengig av mer tilfældige tilbud fra ulike etater.

Vanligvis tar kommunen ansvar for å stille lokaler til rådighet. I enkelte kommuner er det funnet frem til løsninger i tilknytning til arbeidskontor eller trygdekontor.

Kapittel 15

Regional og lokal statsforvaltning

I dette kapitlet gis en oversikt over dagens organisering av den regionale og lokale statsforvaltning. Videre gis det en oversikt over utviklingen i antall årsverk fra 1976 til 1999 i utvalgte deler av den regionale og lokale statsforvaltningen.

For en nærmere omtale av forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren vises det til kapittel 7.

15.1 Generelt om regional og lokal statsforvaltning

Regional og lokal statsforvaltning er statlige organer som er direkte eller indirekte instruert av sentrale statlige forvaltningsorganer og med oppgaver og mål innenfor en avgrenset del av landet. I prinsippet betyr det at det er regjeringen som er oppdragsgiver for organet. I praksis er det et departement eller et direktorat som står for den løpende styringen og som definerer innholdet i oppgavene.

De geografiske grensene for de ulike statlige regionale organene varierer, men den viktigste regionale avgrensningen er fylkene. Avgrensningene kan også omfatte flere fylker eller dekke et territorium som er mindre enn fylkene. Det finnes også noen få eksempler på inndelinger som krysser fylkesgrenser. Tilsvarende gjelder lokal statsforvaltning når det gjelder kommunegrensene. I hovedsak er det den enkelte sektors behov og ønsker som har vært avgjørende for den geografiske inndelingen man har i dag.

Det er store forskjeller mellom statsetatene når det gjelder målgruppe for aktiviteten og hvilken type oppgaver som ivaretas av statlig forvaltning på lokalt og regionalt nivå. Hovedtyngden av de regionale og lokale etatene er rettet mot innbyggerne og næringslivet. Langt færre regionale og lokale statsetater har kommuner og fylkeskommuner som direkte målgruppe for aktiviteten. Det er også forskjeller når det gjelder hvor mye regional og lokal stat samarbeider med hverandre og med kommuner og fylkeskommuner i oppgaveløsningen.

Tabell 15.1: Oversikt over statlige etater med regionale og/eller lokale enheter inndelt etter ansvarlig departement

Navn	Direktorat/ sentral enhet	Større enn fylke	Fylkesvise enheter	Mindre enn fylke eller kommune
<i>Arbeids- og administrasjonsdepartementet</i>				
Arbeidsmarkedsetaten	Aetat Arbeidsdirektoratet		18 Aetat fylke 18 Aetat arbeidsrådgivningskontorer 18 Aetat arbeidslivstjenestekontorer	129 arbeidskontorer (Aetat lokal)

Tabell 15.1: Oversikt over statlige etater med regionale og/eller lokale enheter inndelt etter ansvarlig departement

Navn	Direktorat/ sentral enhet	Større enn fylke	Fylkesvise enheter	Mindre enn fylke eller kommune
Fylkesmennene			18 fylkesmenn ¹⁾	
Konkurransetilsyn	Konkurransetilsynet	8 regionale kontorer		
Statsbygg	Statsbygg (hovedkontor)	5 regionkontorer		
<i>Barne- og familiedepartementet</i>				
Forbrukeradministrasjon	Forbrukerrådet		18 forbrukerrådskontorer	
Fylkesnemndene for sosiale saker		6 nemnder dekker 12 fylker	7 fylkesvise nemnder	
Tiltak for familie og likestilling, barn og unge			18 sosial- og familieavdelinger hos fylkesmennene	
<i>Finansdepartementet</i>				
Skatteetaten	Skattedirektoratet		19 fylkesskattekontorer og 18 skattefogdkontorer	436 ligningskontorer og folkeregistre
Toll- og avgiftsetaten	Toll- og avgiftsdirektoratet	11 distrikter		34 tollsteder
<i>Fiskeridepartementet</i>				
Kystverket	Kystdirektoratet	5 kystdistrikter og 8 sjøtrafikkavdelinger		
Fiskeridministrasjon	Fiskeridirektoratet	9 regionkontorer		63 fiskerikontorer
<i>Justisdepartementet</i>				
Domstolene	Høyesterett	6 lagmannsretter		93 herreds- og byretter
Politi- og lensmannsetaten	Politidirektoratet ²⁾	5 landsdelsordninger 11 UPdistrikter		54 politidistrikter 70 politistasjoner 327 lensmannskontorer
Kriminalomsorg ³⁾	Fengselsstyret/ <i>Kriminalomsorgens sentrale forvaltning</i>	4 fengselsdistrikter og 5 sentralanstalter/ 6 <i>kriminalomsorgsregioner</i>	21 (derav 3 i Oslo) hovedkontorer for kriminalomsorg i frihet/ 21 <i>friomsorgskontorer (derav 3 i Oslo)</i>	26 underkontorer og 42 fengsler
Redningstjeneste		2 hovedredningssentraler		54 lokale redningssentraler
Sivilforsvaret	Direktoratet for sivilt beredskap	3 regionale skoler	18 fylkesmenn	40 kretser

Tabell 15.1: Oversikt over statlige etater med regionale og/eller lokale enheter inndelt etter ansvarlig departement

Navn	Direktorat/ sentral enhet	Større enn fylke	Fylkesvise enheter	Mindre enn fylke eller kommune
Siviltjenesten		2 adminis- trasjoner		
<i>Kirke-, utdannings- og forskningsdepartemen- tet</i>				
Den norske kirke		11 bispedøm- mer		Prostier, prest- egjeld og sokn
Utdanningskontorene			18 utdanningskon- torer	
Meteorologi	Meteorologisk institutt	2 region- kontorer		
Lånekassen	Statens lånekasse for utdanning	5 region- kontorer		
<i>Kommunal- og region- aldepartementet</i>				
Arbeidstilsyn	Direktoratet for arbeidstilsynet	13 dis- triktskon- torer		34 avdelings- kontorer
Kommunal- og bygge- saker			18 fylkesmenn	
Brann- og eksplosjons- vern	Direktoratet for brann- og eksplosjonsv- ern	12 dis- trikts- rep- resentanter		
Elektrisitetssikkerhet	Produkt- og elektrisitetstil- synet	5 region- kontorer		
Husbankadministras- jonen	Husbanken	6 region- kontorer		
Utlendingsadministras- jonen	Utlendings- direktoratet	6 region- kontorer		
<i>Kulturdepartementet</i>				
Arkivverket	Riksarkivaren	8 stat- sarkiver		
<i>Landbruksdepartemen- tet</i>				
Dyrehelsetilsyn	Statens dyre- helsetilsyn	9 fylkesvet- erinærer		
Jordskifteverket		5 jordskift- edømmer	18 administrative enheter	41 jordskiftesokn
Reindriftsforvaltnin- gen	Hovedkontor	6 reindrift- skontorer		
Landbruksforvaltnin- gen			18 landbruk- savdelinger hos fylkesmannen	

Tabell 15.1: Oversikt over statlige etater med regionale og/eller lokale enheter inndelt etter ansvarlig departement

Navn	Direktorat/ sentral enhet	Større enn fylke	Fylkesvise enheter	Mindre enn fylke eller kommune
Næringsmiddeltilsyn	Statens nærings- mid- deltilsyn			Kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsyn utfører næringsmiddeltilsyn på vegne av staten
<i>Miljøverndepartementet</i>				
Naturforvaltningen	Direktoratet for naturforvaltning		18 miljøvernavdelinger hos fylkesmennene	
Forurensning	Statens forurensningstilsyn		18 miljøvernavdelinger hos fylkesmennene	
Kart og geodata	Statens kartverk		18 fylkeskartkontorer	
Kulturminneforvaltningen	Riksantikvaren	8 forvaltningsmuseer		
<i>Nærings- og handelsdepartementet</i>				
Skipskontrollen	Sjøfartsdirektoratet	6 distrikter (19 stasjoner)		
Sjøfartsinspektørene	Sjøfartsdirektører/ Riksadvokaten	7 sjøfartsinspektører		
Statens nærings- og distriktsutviklingsfond			17 regionkontorer	
<i>Samferdselsdepartementet</i>				
Vegforvaltning	Vegdirektoratet		19 fylkesvegsjefer	
Luftfartsadministrasjonen	Luftfartsverket	12 regioner		
Jernbaneforvaltning	Jernbaneverket	4 regioner		
<i>Sosial- og helsedepartementet</i>				
Statlig helseadministrasjon	Statens helsetilsyn		19 fylkesleger	
Statlig sosialadministrasjon			18 fylkesmenn	
Trygdeforvaltning	Rikstrygdeverket		19 fylkestrygdekontorer	

¹⁾Fylkesmennene er i tabellen også oppført under de forskjellige fagdepartementene. I avsnitt 15.2 er det imidlertid gitt en samlet beskrivelse av fylkesmennene.

²⁾Direktoratet blir opprettet fra 1. januar 2001.

³⁾Opplysningen i kursiv er de korrekte fra 1. januar 2001 når kriminalomsorgen omorganiseres. For enhetene som er mindre enn fylke eller kommune skjer det ingen endringer i forbindelse med omorganiseringen.

15.2 Kort beskrivelse av enkelte regionale og lokale statsorganer

Nedenfor gis en kort beskrivelse av regional og lokal statsforvaltning som har kommuner og fylkeskommuner som en viktig målgruppe og/eller som i stor grad forholder seg til andre statsetater, fylkeskommuner og kommuner. Omtalen av etatene er ordnet etter ansvarlig departement. Fylkesmennene er imidlertid i dette avsnittet gitt en samlet omtale selv om de utfører oppgaver for flere departementer.

15.2.1 Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Arbeidsmarkedsetaten

Arbeidsmarkedsetaten er ledet av Aetat Arbeidsdirektoratet. Etaten består av 18 fylkesarbeidskontorer, 129 arbeidskontorer og 72 avdelingskontorer. I tillegg består arbeidsmarkedsetaten av en rekke spesialenheter som arbeidsrådgivningskontor, arbeidslivstjenesten, senter for yrkesmessig attføring, kontrollenheten for dagpenger, servicesenteret i Mo i Rana, arbeidsmarkedsetatens lønssentral og drift- og brukerstøttesenter i Steinkjer, EURUS-tjeneste (formidling av arbeidskraft til og fra EØS-land), vikartjeneste og introduksjonsprogram for fremmedspråklige.

Regionalt består arbeidsmarkedsetaten (Aetat) av 18 Aetat arbeidsrådgivningskontor, 18 Aetat arbeidslivstjenestekontor, Aetat senter for yrkesrettet attføring, Aetat dagpengekontroll, Aetat servicesenter i Mo i Rana, Aetat lønssentral og Aetat drift og brukerstøtte i Steinkjer i tillegg til 18 Aetat fylke.

Lokalt består arbeidsmarkedsetaten av EURUS-tjenesten på 10 steder, Introduksjonsprogram for fremmedspråklige på fire steder og Vikartjeneste på 19 steder i tillegg til arbeidskontorene/avdelingskontorene.

Fylkesarbeidskontorenes ansvar, oppgaver og funksjoner er i første rekke styring og oppfølging av arbeidsmarkedsetatens virksomhet i det enkelte fylke. Distriktsarbeidskontorene og avdelingskontorene har den daglige kontakten med publikum og brukere, fatter vedtak i saker som angår brukerne og står for den løpende tjenesteproduksjonen overfor arbeidssøkere og arbeidsgivere.

Fylkesmannsembetene

Fylkesmennenes forvaltningsområde er geografisk avgrenset av fylkesgrensene. Oslo og Akershus fylker har felles fylkesmann.

Embetene er organisert med fagavdelinger og stabsavdelinger. Alle embetene har miljøvernavdeling og landbruksavdeling. For øvrig varierer organiseringen noe fra embete til embete.

Fylkesmannen utfører oppgaver for følgende departementer: Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Barne- og familiedepartementet, Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Hovedregelen er at fylkesmannens administrative utgifter bevilges samlet under Arbeids- og administrasjonsdepartementets budsjett (kapittel 1510). Når det gjelder landbruksavdelingen og miljøvernavdelingene blir imidlertid

budsjettet bevilget over kapitler under Landbruksdepartementet (kapittel 1102) og Miljøverndepartementet (kapittel 1406).

Boks 15.1 Ressurser til internadministrasjon i fylkesmannsembetene

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har på anmodning fra utvalget foretatt beregninger av hvor store ressurser fylkesmannsembetene bruker til internadministrasjon. Med internadministrasjon menes oppgaver som ikke er rettet direkte mot fagoppgaver, men som er nødvendig for at virksomheten skal fungere. Det finnes ingen klar definisjon av hva som skal karakteriseres som internadministrasjon. Det skyldes bl.a. at det ikke er mulig å trekke et entydig skille mellom faglige oppgaver og internadministrative oppgaver. Av den grunn er det også vanskelig å foreta sikre kartlegginger av hvor store ressurser som medgår til internadministrasjon. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i sine beregninger tatt utgangspunkt i de sentrale merkantile oppgavene knyttet til økonomiforvaltning, personalforvaltning samt støtte- og hjelpefunksjoner.

I følge departementet indikerer grove anslag at 17-18 pst. av årsverksressursene i fylkesmannsembetene i 1999/2000 benyttes til disse oppgavene. Undersøkelsen indikerer også at det har vært en nedgang i andelen administrative årsverk over tid. På grunn av at det har vært benyttet ulike definisjoner av internadministrasjon og ulike beregningsmetoder i de forskjellige undersøkelsen, bør man imidlertid være forsiktig med å trekke for bastante konklusjoner om hvor stor nedgangen har vært.

Kilde: Arbeids- og administrasjonsdepartementet

15.2.2 Barne- og familiedepartementet

Fylkesnemndene for sosiale saker

Med hjemmel i sosialtjenesteloven (og med henvisning i barnevernloven) skal det i hvert fylke være en fylkesnemnd for sosiale saker. Nemndene skal blant annet behandle tvangssaker etter sosialtjenesteloven og barnevernloven. Kongen kan pålegge felles nemnd for flere fylker. Dette er gjort for 12 av fylkenes vedkommende - fordelt på 6 fylkesnemnder.

15.2.3 Finansdepartementet

Skatteetaten

Skatteetatens hovedoppgaver er knyttet til folkeregistrering, gjennomføre forskuddsutskrivning, sikre skatt- og avgiftsprovenyet, kontrollere og fastsette skatt på formue og inntekt, samt folketrygdutgifter, fastsette og innkreve merverdi-, investerings- og arveavgift mv., faglig ansvar for innkreving av direkte skatter, kontroll og tilsyn med de kommunale skatteoppkriverne og levere økonomitjenester til andre statsetater og statlige virksomheter.

Skatteetaten omfatter Skattedirektoratet, 19 fylkesskattekontorer, 18 skattefogdkontorer, 436 kombinerte likningskontorer og folkeregistre og tre sentralskattekontorer.

15.2.4 Fiskeridepartementet

Fiskeridministrasjonen

Den ytre etat i fiskeridministrasjonen er utøvende organ for ressurs- og kvalitetskontroll, forvaltning, planlegging og næringsutvikling innenfor fiskeri- og havbruksnæringen. Den ytre fiskeridministrasjonen består av 9 regionkontorer som følger fylkesgrensene i kystfylkene med unntak av Trøndelagsfylkene som utgjør region Trøndelag og kystfylkene fra Vest-Agder til Østfold som utgjør region Skagerakskysten. Regionkontorene er igjen delt inn i mindre enheter som følger kommunegrensene, der et fiskerikontor har sitt virkeområde i en eller flere kommuner. Til sammen er det 63 fiskerikontorer.

15.2.5 Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Statens utdanningskontorer

Det er 18 utdanningskontorer, ett for hvert fylke. Oslo og Akershus har felles utdanningskontor. Utdanningskontorene har tilsyns-, kontroll- og veiledningsoppgaver og skal bidra til å koordinere offentlig utdanningsvirksomhet på tvers av utdanningsområdene innen fylket. Kontoret skal også ivareta oppgaver overfor private skoler, studieorganisasjoner og folkehøgskoler.

15.2.6 Kommunal- og regionaldepartementet

Husbanken

Husbanken har seks regionkontorer. Disse behandler låne- og tilskuddssaker innen sitt geografiske område. Regionkontorene har også informasjons- og veiledningsoppgaver.

Utlendingsdirektoratet

Utlendingsdirektoratet har seks regionkontorer. Regionkontorene har ansvaret for det statlige mottaksapparatet for asylsøkere og bosetting og tilbakevending av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Videre har regionkontorene veiledningsoppgaver overfor kommuner i spørsmål om bosetting og integrering.

15.2.7 Landbruksdepartementet

Jordskifteverket

Jordskifteverket fungerer først og fremst som en særdomstol, men har også forvaltningsoppgaver. Fylket er administrativ enhet. I de fleste fylker har Jordskifteverket kontorfellesskap med fylkesmannens landbruksavdeling. Landet er delt i 41 jordskiftesokn og 5 jordskiftedømmer. Hvert sokn har sin jordskifterett (førsteinstans), og i hvert dømme er det minst en jordskifteoverrett (ankeinstans).

Jordskifteverkets oppgaver er blant annet knyttet til deling av sameie, bytte av grunn, ordning og samordning av arealbruk og bruksretter, samt grunnerverv gjennom arealbytte.

15.2.8 Miljøverndepartementet

Kulturminneforvaltningen

Riksantikvaren er det sentrale organ innen kulturminneforvaltningen. Deler av myndigheten etter kulturminneloven er delegert til fylkeskommunene. På regionalt, statlig nivå er det åtte forvaltningsmuseer som har oppgaver etter kulturminneloven. Dette er landsdelsmuseene i Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø, samt sjøfartsmuseene i Oslo, Stavanger og Bergen.

15.2.9 Nærings- og handelsdepartementet

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND)

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond finansierer og iverksetter tiltak innen nærings- og distriktpolitikken. Fondet har 17 regionkontorer som disponerer en rekke bedriftsrettede virkemidler som lån- og garantiordninger, tilskudd og investeringsvirksomhet.

15.2.10 Samferdselsdepartementet

Statens vegvesen

Statens vegvesen består av Vegdirektoratet og vegkontorer i alle fylker. Statens vegvesen har ansvaret for kontroll av kjøretøy og riksvegnettet. De fylkesvise vegkontorene ivaretar dessuten de praktiske vegoppgavene når det gjelder fylkesvegene for fylkeskommunene.

15.2.11 Sosial- og helsedepartementet

Fylkeslegene

Fylkeslegen er representert i alle fylker. Fylkeslegene har tilsyn med helsetjenesten og med alt helsepersonell. De skal bidra til å fremme kvalitet og rettssikkerhet i helsetjenesten gjennom rådgivning og formidling. Videre skal de fremme helsepolitiske mål samt ha innsikt i helsemessige forhold i sitt fylke. Fylkeslegene har en betydelig kontakflate mot kommunale og fylkeskommunale myndigheter og mot deler av den øvrige regionale statsforvaltning.

Trygdeetaten

Det er 19 fylkestrygdekontorer. Fylkestrygdekontorene er trygdeetatens regionale nivå og er underordnet Rikstrygdeverket og overordnet de lokale trygdekontorene. Sentrale oppgaver for fylkestrygdekontorene er trygdefaglig saksbehandling med vedtaksmyndighet på enkelte stønadsområder.

Det er lokale trygdekontorer i hver kommune som tar seg av den lokale administrasjonen og den direkte kontakten med publikum.

Tabell 15.2: Oversikt over årsverk og driftsutgifter i 1999 i utvalgte deler av lokal og regional statsforvaltning ¹⁾

Statsorgan	Årsverk regionalt	Årsverk lokalt	Driftsutgifter regionalt i mill. kr	Driftsutgifter lokalt i mill. kr.
Arbeidsmarkedsetaten	733	2 723	356	1 322
Fylkesmannsembetene	1 847		979	
Fylkesnemndene for sosiale saker	56		61 ²⁾	
Skatteadministrasjon	1 779 ³⁾	3 240 ⁴⁾	803	1 226
Fiskeridministrasjon	124,5	127	120	
Statens utdanningskontorer	260		125	
Husbanken	202		84	
Utlendingsdirektoratet	88		38	
Jordskifteverket	275		128	
Kulturminneforvaltningen			5	
Statens nærings- og distriktsutviklingsfond	225		188	
Statens vegvesen	4 208 ⁵⁾		1 500 ⁶⁾	
Fylkeslegene	341		124	
Trygdeetaten	1 050 ⁷⁾	4 700	2 267	

¹⁾Det gjøres oppmerksom på at for mange av etatene dekkes enkelte driftsutgifter sentralt. Dette omfatter ofte edb-, stabs- og andre støttefunksjoner. Utgifter som er regnskapsført i den sentrale enhetens regnskaper, er ikke inkludert i talle som gjengis.

²⁾Driftsutgiftene inkluderer et betydelig kjøp av sakkyndig hjelp (advokater, psykologer mv.)

³⁾Tallet omfatter ansatte ved fylkesskattekontorene og skattefogdkontorene

⁴⁾Tallet omfatter ansatte ved ligningskontorene og folkeregisterkontorene

⁵⁾Beregnet antall årsverk justert for utestasjonert ledelse/opsyn og årsverk knyttet til trafikkant- og kjøretøyoppgaver

⁶⁾Tall for 1997. Tallet inkluderer kostnader til Vegdirektoratet og biltilsynet. Vegdirektoratet anslår at $\frac{1}{3}$ av utgiftene går til direktoratet.

⁷⁾Tallet inkluderer årsverkene ved hjelpemiddelsentralene.

15.3 Utviklingen i antall årsverk i lokal og regional statsforvaltning

Utvalget har foretatt en kartlegging av utviklingen i antall årsverk i deler av lokal og regional statsforvaltning fra 1976 til 1998. Den statlige virksomheten som omfattes av utvalgets kartlegging er fylkesmannsembetene, statens utdanningskontorer, fylkeslegene, arbeidsmarkedsetaten regionalt og lokalt, trygdeetaten regionalt og lokalt, fylkesnemndene for sosiale saker og vegkontorene. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har bistått utvalget i kartleggingsarbeidet.

Fagdepartementene ble opprinnelig bedt om å gi en oversikt over utviklingen i antall årsverk og driftsutgifter i regional og lokal statsforvaltning. Det viste seg imidlertid å være et betydelig arbeid knyttet til å skaffe til veie rimelig dekkende tidsserier for utviklingen i etatenes driftsutgifter. Dette skyldes

hovedsakelig endringer i posterings- og budsjetteringsrutiner i løpet av perioden. På grunn av dette har utvalget valgt å avgrense seg til å gi en oversikt over utviklingen i antall årsverk. Driftsutgiftene følger stort sett de samme utviklingstrekk som årsverkene, og det er derfor ikke grunn til å tro at en oversikt også over driftsutgifter fra 1976 til 1998 ville gitt vesentlig mer kunnskap om utviklingen av virksomheten i regional og lokal stat i denne perioden.

Tallene for utviklingen i antall årsverk er hentet fra St.prp. nr. 1 Statsbudsjettet for de aktuelle år (Gul bok). Hele tidsperioden er dekket i de tilfeller hvor det har vært mulig og meningsfullt. Imidlertid fører endringer i budsjetteringsrutiner, oppgaveplassering og oppgavenes innhold til at det ikke er mulig å få rensert tidsseriene slik at man kan foreta direkte sammenligninger av utviklingen i antall årsverk mellom forskjellige etater eller innenfor en etat over flere år. Dette gjør også at utvalget ikke har sett det som hensiktsmessig å foreta summeringer av antall årsverk over flere sektorer over tid.

For å gi et mest mulig dekkende bilde er de vesentligste endringene eller bruddene i tidsseriene kommentert i fotnoter til tabellen.

Tabell 15.3: Utviklingen i antall årsverk i regional og lokal stat. 1976-99

Etat	År						
	1976	1980	1985	1990	1995	1998	1999
Fylkesmennene ¹⁾	233	527	1 609	1 570	1 942	1 799	1 872
Fylkeslegene ²⁾	179	193	258	259	284	317	341
Statens utdanningskontorer ³⁾				147	250	260	260
Arbeidsmarkedsetaten regionalt ⁴⁾	593	760	640	649	848	765	733
Arbeidsmarkedsetaten lokalt ⁵⁾	700	761	1 377	1 930	3 020	2 683	2 723
Fylkestrygdekontorene ⁶⁾	269	161	181	228	435	482	1 050
Trygdekontorene ⁷⁾	5 052	5 188	4 961	4 538	5 046	4 700	4 700
Fylkesnemnda for sosiale saker ⁸⁾					33	53	56
Vegvesenet ⁹⁾	1 905	2 107	2 118	2 340	2 400		4 208
Statens nærings- og distriktsutviklingsfond					28	185	225

¹⁾Fylkesmennene fikk tilført beredskapsavdeling i 1979, miljøvernavdeling i 1981 og landbruksavdeling i 1993. Fra 1. januar 2000 overføres ca. 60 årsverk fra fylkesmennene til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, jf. Innst. S. nr. 89 (1998-99). Tallet for 1976 er anslått på grunnlag av antall tilsatte. Tallene for 1985 og 1990 inkluderer årsverk ved fylkeslandbrukskontoret, jordbruksetaten og skogbruksetaten, som da var en selvstendig etat under Landbruksdepartementet på fylkesnivå.

²⁾Tallet for 1976 er anslått på grunnlag av antall tilsatte. Fra 1976 til 1980 ble det opprettet kontorsjefstillinger ved alle kontorene. Fra 1980 til 1985 skjedde det en generell styrking. Fra 1990 til 1995 ble de store kontorene og spesielt Rogaland og Oslo, styrket. I perioden 1995 til 1998 er det tilført ekstra ressurser til rådgivning overfor kommunene. I 1999 er fylkeslegen i Oslo tilført ekstra ressurser til arbeidet med godkjenning av helsepersonell.

³⁾For 1990 vises antall årsverk i de tidligere skoledirektørembetene. Den statlige utdanningsadministrasjonen ble reorganisert i 1992. Skoledirektørembetene ble nedlagt og statens utdanningskontorer ble opprettet. Utdanningskontorene overtok også en rekke oppgaver fra nedlagte råd innen utdanningssektoren.

⁴⁾For 1976 er det oppgitt antall tilsatte. Med virkning fra 1994 fikk arbeidsmarkedsetaten et samlet ansvar for yrkesrettet attføring fra trygdeetaten. Dette tilsvarer ca. 785 årsverk. Tallene omfatter alle regionale enheter omtalt i avsnitt 15.2.

⁵⁾Tallene innbefatter sjømannskontorene.

⁶⁾For 1990 er antall tilsatte oppgitt. Fylkestrygdekontorene ble etablert i 1990. Tidligere bestod trygdeetaten på regionalt nivå i hovedsak av fylkesnemnder og trygdesekretariater. Opprettelsen av fylkestrygdekontorene førte til at stillinger ble overført fra trygdekontorene og fra Rikstrygdeverket. Fra 1994 har hjelpemiddelsentralene vært en enhet under fylkestrygdekontorene, men årsverk ved sentralene er ikke inkludert i tabellen før i 1999.

⁷⁾Som følge av innføring av edb ble stillinger inndratt i perioden 1985 til 1990. For 1990 er antall tilsatte oppgitt. Fra 1992 fikk trygdekontorene ansvaret for bidragsarbeidet. I perioden 1995 til 1999 har trygdekontorene fått redusert sine budsjetter og stillinger har blitt holdt ledig.

⁸⁾Fylkesnemndene ble opprettet i 1993 ved at oppgaver som tidligere ble ivaretatt av kommunale nemnder ble overført staten som ledd i endring av barnevernloven.

⁹⁾Tallene fra 1976 til og med 1990 viser antall stillinger. Tallene for 1995 og 1998 er beregnet antall årsverk justert for utestasjonert ledelse/oppsyn og årsverk knyttet til trafikant og kjøretøyoppgaver.

Kapittel 16

Omfanget av offentlig virksomhet i kommuner og fylkeskommuner

I dette kapitlet gis en oversikt over utviklingen i kommuneøkonomien fra 1980 til 1999. Videre gis det et bilde av hvordan driftsutgiftene i kommunene og fylkeskommunene er fordelt mellom de ulike formål. Avslutningsvis omtales undersøkelser av administrasjonsutgifter i kommunesektoren.

16.1 Utviklingen i kommuneøkonomien fra 1980 til 1999

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi, jf. tabell 16.1. I 1999 ble 19,5 prosent av samlet sysselsetting (utførte timeverk) utført i kommunesektoren. Tilsvarende tall i 1980 var 13,8 prosent. Den kommunale sysselsettingsandelen i forhold til samlet sysselsetting i Norge økte frem til begynnelsen av 1990-tallet, mens den har vært relativt stabil fra 1993. Dette må ses i sammenheng med sterk generell sysselsettingsvekst og høykonjunktur de siste 5-6 årene. Antall sysselsatte i kommunesektoren vokser fortsatt jevnt.

Størrelsen på kommunal sektor kan også illustreres ved den andel kommunalt konsum utgjør av bruttonasjonalproduktet for fastlands-Norge. I 1999 var andelen 15,6 prosent. Det er en økning i forhold til 1980 på ca. 2,5 prosentpoeng.

Tabell 16.1: Utviklingen i kommunesektorens aktivitet og inntekt 1980-99. Kommunesektorens størrelse i landets økonomi

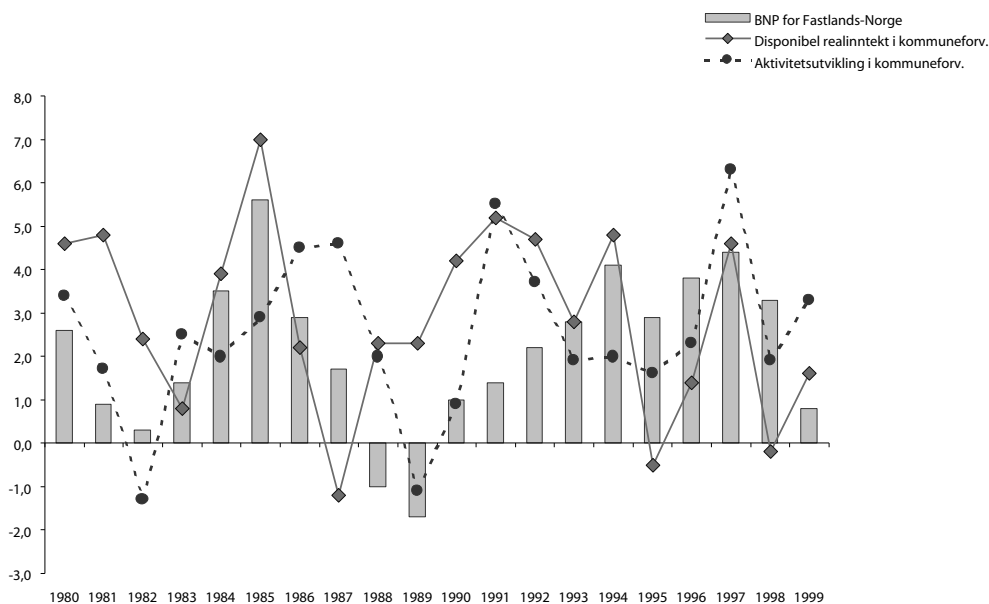
	1980	1985	1990	1995	1998	1999
Kommunalt konsum i prosent av BN for fastlands-Norge	13,0	13,6	14,5	14,8	15,0	15,6
Utførte timeverk, kommunesektoren i prosent av landets sysselsetting	13,8	15,5	17,2	19,1	19,2	19,5

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi

I figur 16.1 er utviklingen i kommunesektoren fremstilt ved å sammenlikne kommunal aktivitet med utviklingen i bruttonasjonalproduktet for fastlands-Norge.

Aktivitetsindikatoren som vises i figuren er en sammenvekting av vekst i investeringer, vareinnsats og sysselsetting. Den kommunale aktiviteten økte betydelig mer enn bruttonasjonalproduktet for fastlands-Norge i andre halvdel av 1980-tallet og frem til 1992. I de etterfølgende årene frem til og med 1996 økte den økonomiske aktiviteten i kommunene svakere enn bruttonasjonalproduktet for fastlands-Norge, noe som må ses i sammenheng med at privat etterspørsel tok seg kraftig opp i denne perioden.

Med unntak for årene 1997 og 1999 har den årlige aktivitetsøkningen i kommunesektoren vært om lag 2 prosent etter 1993. I 1997 økte aktiviteten i kommunesektoren med vel 6 prosent, i første rekke som følge av høye investeringer i forbindelse med grunnskolereformen. Denne veksttakten var betydelig høyere enn veksten i bruttonasjonalproduktet i fastlands-Norge. I 1998 var aktivitetsveksten i kommunesektoren mer dempet og noe lavere enn BNP-veksten. Anslaget til Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi indikerer at aktivitetsøkningen i kommuner og fylkeskommuner i 1999 var på om lag 3 $\frac{1}{4}$ prosent, noe som var klart høyere enn veksten i fastlandsøkonomien på 0,8 prosent.



Figur 16.1 Inntekts- og aktivitetsvekst i kommunesektoren. Utviklingen i BNP for fastlands-Norge. Prosentvis volumendring fra året før.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi, rapport mars 2000.

Av figur 16.1 fremgår det at aktivitetsveksten er finansiert av en reell vekst i kommunesektorens inntekter. Med unntak av 1987, 1995 og 1998 har kommunesektoren årlig hatt en reell vekst i de samlede inntektene på mellom 0,8 og 7,0 prosent. Figuren viser at inntektsveksten gjennomgående svinger mer enn aktivitetsveksten. Dette kan forklares ved at skatteinngangen enkelte år har blitt betydelig høyere enn forutsatt. Kommunesektorens totale inntekter i prosent av bruttonasjonalprodukt for fastlands-Norge utgjorde i 1999 21,1 prosent.

16.2 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt etter formål

16.2.1 Kommunene

Tabell 16.2 viser hvordan kommunenes driftsutgifter fordeler seg på de ulike hovedkapitler i kommuneregnskapet i 1998. Det fremgår av tabellen at driftsutgiftene i kommunene økte nominelt med 9,5 prosent i 1998. Veksten i undervisningssektoren må ses i sammenheng med grunnskolereformen.

Helsesektoren og undervisningssektoren er klart størst av de kommunale sektorene og utgjør henholdsvis 43 og 31 prosent av de samlede driftsutgiftene.

Tabell 16.2: Kommunene inkludert Oslo. Driftsutgifter etter hovedkapittel, post 1-38. 1998

Hovedkapittel		Prosentvis fordeling 1998	Prosentvis endring 1997-1998
1.1	Sentrale styringsorganer og fellesutgifter	6,7	9,6
1.2	Undervisning	31,1	13,7
1.3	Helsevern, sosiale tjenester, pleie og omsorg	43,0	8,7
1.4	Bolig-, tiltaks-, miljø- og naturformål	3,8	2,5
1.5	Kultur- og kirkeformål	5,1	5,8
1.6	Tekniske formål	7,9	6,1
1.7	Samferdselsformål	2,3	1,8
I alt		100,0	9,5

Kilde: Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi mars 2000

Siden 1991 har andelen av driftsutgiftene til undervisning i kommunene økt med 2,5 prosentenheter, mens andelen til helse har gått ned med 0,6 prosentenheter. Andelen til samferdselsformål har gått ned med 1,0 prosentenheter.

16.2.2 Fylkeskommunene

Tabell 16.3 viser hvordan fylkeskommunenes driftsutgifter fordeler seg på de ulike hovedkapitler i kommuneregnskapet i 1998. Det fremgår av tabellen at driftsutgiftene i fylkeskommunene økte nominelt med 7,7 prosent i 1998. Helsevern utgjør 61 prosent av driftsutgiftene og økte med 8,7 prosent fra 1997 til 1998, mens undervisning som utgjorde 24 prosent av driftsutgiften, økte med 6,6 prosent. Svakest prosentvis vekst finner vi når det gjelder utgifter til samferdselsformål som bare økte med 0,6 prosent. Samferdselsformål utgjør 8 prosent av driftsutgiftene.

Tabell 16.3: Fylkeskommunene. Driftsutgifter etter hovedkapittel, post 1-38. 1998

Hovedkapittel		Prosentvis fordeling 1998	Prosentvis endring 1997-1998
1.1	Sentrale styringsorganer og fellesutgifter	3,1	14,3
1.2	Undervisning	24,1	6,6
1.3	Helsevern, sosiale tjenester, pleie og omsorg	60,8	8,7
1.4	Bolig-, tiltaks-, miljø- og naturformål	2,0	11,1
1.5	Kultur- og kirkeformål	1,9	7,8
1.6	Tekniske formål	0,1	7,2
1.7	Samferdselsformål	7,8	0,6
I alt		100,0	7,7

Kilde: Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi mars 2000

Siden 1991 har andelen av driftsutgiftene til helsesektoren i fylkeskommunene økt med 2,6 prosentenheter, mens undervisningsandelen har gått ned med 0,7 prosentenheter. Andelen til samferdselsformål har gått ned med 2,6 prosentenheter.

16.3 Kommunale og fylkeskommunale administrasjonsutgifter

16.3.1 Kommunene

Kalseth og Rattsø (1994) har analysert ressursbruken i kommuneadministrasjonene. Som administrasjonsbegrep benytter de kommuneregnskapenes definisjoner av sentraladministrasjon og sektoradministrasjon i skolesektoren, helse- og sosialsektoren, kirke- og kultursektoren og teknisk sektor. Denne avgrensningen fanger ikke opp all virksomhet i kommuneforvaltningen som kan karakteriseres som administrasjon. Administrasjonsoppgaver på lavere nivå, f.eks. i den enkelte skole, omfattes ikke av en slik avgrensning av administrasjonsbegrepet.

Tabell 16.4 viser administrasjonsutgifter pr. innbygger i 1992. Kommunene er gruppert etter innbyggertall. De minste kommunene har de høyeste administrasjonsutgiftene.

Kommuner med færre enn 1 000 innbyggere har i gjennomsnitt administrasjonsutgifter på mer enn 9 000 kroner pr. innbygger. De laveste administrasjonsutgiftene finner man i de mellomstore kommunene med 11 000 – 12 000 innbyggere. De har et utgiftsnivå på vel 2 200 kroner pr. innbygger i gjennomsnitt. Tabellen dokumenterer en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og administrasjonsutgifter pr. innbygger. Disse forskjellene mellom kommuner av ulik størrelse betyr ikke nødvendigvis at det er stordriftsfordeler i kommunal administrasjon. Det kan være andre forhold enn størrelse som er de underliggende årsakene til det høye utgiftsnivået i de små kommu-

nene. Man vet bl.a. at små kommuner gjennomgående har et høyt inntektsnivå.

Tabell 16.4: Driftsutgifter i kommuneadministrasjon. Kommunene gruppert etter innbyggertall. Kroner pr. innbygger. 1992

Innbyggertall	Adm. utgift pr. innbygger (Uveid gjennomsnitt)
0 – 1 000	9 233
1 000 – 2 000	6 037
2 000 – 3 000	4 269
3 000 – 5 000	3 556
5 000 – 7 000	3 087
7 000 – 9 000	2 723
9 000 – 11 000	2 611
11 000 – 14 000	2 283
14 000 – 18 000	2 226
18 000 – 25 000	2 474
25 000 – 35 000	2 442
35 000 – 60 000	2 283
60 000 –	2 508
Landet	3 942

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kalseth og Rattsø har foretatt analyser som gjør det mulig å isolere betydningen av folketall i forhold til andre faktorer som påvirker administrasjonsutgiftene. De estimerer en regresjonsmodell hvor administrasjonsutgifter pr. innbygger er en funksjon av innbyggertall, inntektsnivå og en rekke lokale karakteristika. Analysene viser klart at andre forhold enn antall innbyggere har betydning for administrasjonsutgiftene. For det første påvirkes utgiftene av inntektsnivået. Kommuner med høye inntekter pr. innbygger har også høye administrasjonsutgifter pr. innbygger. Av øvrige lokale karakteristika har aldersstruktur og befolkningsvekst betydning, mens ulike mål på bosettingsmønsteret ikke synes å være viktig for administrasjonsutgiftene. Det antas at virkningen av aldersstrukturen går gjennom tjenestesammensetningen. En høy andel barn, unge og eldre virker til å vri ressursbruken mot barnehager, skole og eldreomsorg, som er lite administrasjonsintensive. Befolkningsvekst stimulerer ressursbruken i teknisk sektor, som er administrasjonssintensiv.

Analysene dokumenterer smådriftsulemper i kommunal administrasjon, også etter at det er kontrollert for inntektsnivå, alderssammensetning og befolkningsvekst. Stordriftsfordelene synes i stor grad å være uttømt ved en kommunestørrelse på 15 000 innbyggere.

Rapporten til Kalseth og Rattsø er en oppdatering av analyser gjort i forbindelse med NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Det ble imidlertid reist betydelig kritikk mot disse analysene.

Agenda Utredning & Utvikling (Helgesen 1995) har på oppdrag for Kommunal- og arbeidsdepartementet, undersøkt om kommuneregnskapene gir et riktig bilde av kommunenes administrasjonsutgifter. Studien er basert på en spørreundersøkelse som omfatter 76 kommuner. Kommunene ble for det første bedt om å oppgi sine administrasjonsutgifter i henhold til kommuneregnskapet for 1994. Videre ble det stilt kontrollspørsmål for å avgjøre om det burde foretas endringer i de oppgitte regnskapstallene. Undersøkelsen peker i retning av at kommuneregnskapene overvurderer kommunenes faktiske administrasjonsutgifter. For de 76 kommunene som omfattes av undersøkelsen er de korrigerede administrasjonsutgiftene i gjennomsnitt 13 prosent lavere enn det som fremgår av kommuneregnskapene. Selv om kommuneregnskapene synes å overvurdere de faktiske administrasjonsutgiftene, viser det seg at regnskapene i hovedsak gir et riktig bilde av forskjellene mellom kommuner. Det synes å være en viss sammenheng mellom kommunenes innbyggertall og graden av overrapportering. I rapporten skilles det mellom små, mellomstore og store kommuner. Overrapporteringen er relativt sett størst når man ser gruppen av små kommuner under ett og minst når man ser gruppen av mellomstore kommuner under ett.

16.3.2 Fylkeskommunene

Hagen (2000) har på oppdrag av utvalget foretatt en analyse av ressursbruk og stordriftsfordeler i fylkeskommunal administrasjon. Denne analysen er også omtalt i kapittel 8.

I analysen omfatter det som er kalt totale fylkeskommunale administrasjonsutgifter både utgifter til sentrale styringsorganer og fellesutgifter og administrasjonsutgifter i etatene. Sentrale styringsorganer og fellesutgifter omfatter utgifter til sentrale folkevalgte organer, sentrale administrative enheter, administrasjonslokaler og diverse fellesutgifter. Administrasjonsutgifter i etatene omfatter utgifter til politiske utvalg, administrativt ansatte og andre utgifter til administrasjon. Utgifter til administrasjon av institusjonene er ikke inkludert.

Tabell 16.5 viser totale administrasjonskostnader i kroner pr. innbygger og som andel av fylkeskommunens totale brutto driftsutgifter i perioden 1991-1998.

Administrasjonsutgifter pr. innbygger og som andel av totale brutto driftsutgifter er veid i forhold til fylkeskommunenes folketall.

Tabell 16.5: Administrasjonsutgifter i fylkeskommunene pr. innbygger og som andel av totale brutto driftsutgifter. 1991-98. Faste priser (1998=1). Veide tall.

	Totale administrasjonskostnader	
	Kroner pr. innbygger	Andel (prosent) av totale driftsutgifter
1991	712	5,1
1992	747	5,3
1993	767	5,3
1994	771	5,4
1995	772	5,4
1996	793	5,4
1997	824	5,5
1998	851	5,5

I 1998 var totale fylkeskommunale administrasjonsutgifter 3,3 milliarder kroner. Utgiftene har økt med om lag 635 millioner eller kroner 139 pr. innbygger i analyseperioden 1991-1998. Årsveksten i totale administrasjonskostnader er på om lag 2,5 prosent pr. år.

Tabell 16.6 viser forholdet mellom fylkeskommunenes størrelse målt ved folketall og ressursbruk i administrasjonen i 1998. Utgiftene er i kroner pr. innbygger.

Tabell 16.6: Ressursbruk i administrasjon etter fylkeskommunenes folketall, 1998. Kroner pr. innbygger.

Folketall	50 000 - 99 000	100 000 - 149 000	150 000 - 199 000	200 000 - 299 000	300 000 - 449 000	450 000 <
Totale administrasjonsutgifter	1 483	907	998	877	755	554
Utgifter til sentrale styringsorganer og fellesutgifter	1 083	609	687	464	437	274

Tabell 16.6 gir indikasjoner på at det er sammenheng mellom størrelse målt ved folketall og utgifter pr. innbygger. Sammenhengen er negativ, dvs. at utgiftene pr. innbygger faller med økende folketall.

Det kan imidlertid tenkes at det er andre forhold enn folketall som skaper denne sammenhengen, f.eks. variasjoner i inntektsnivå. En nærmere analyse viser imidlertid at det er stordriftsfordeler i fylkeskommunal administrasjon. Videre viser analysen at det er en positiv sammenheng mellom administrasjonsutgifter og inntektsnivå.

Beregningene tyder på at stordriftsfordelene når det gjelder totale administrasjonsutgifter er uttømt ved om lag 400 000 innbyggere, mens stordriftsfordelene i sentrale styringsorganer er uttømt ved om lag 350 000 innbyggere.

En fylkeskommune med 400 000 innbyggere er i norsk sammenheng en relativt stor enhet. Utenom Oslo er det kun Hordaland med 428 000 innbyggere og Akershus med 469 000 innbyggere som er større enn dette.

Kapittel 17

Endringer i ansvars- og oppgavefordelingen etter 1976**17.1 Innledning**

Utvalget er bedt om å redegjøre for endringer i ansvars- og oppgavefordelingen som er gjennomført etter at fylkeskommunen ble opprettet i sin nåværende form, og for hovedhensyn som er lagt til grunn for reformene.

I tabell 17.1 gis en oversikt over oppgaveendringer som har funnet sted mellom forvaltningsnivåene siden 1975. Av ressursmessige årsaker har ikke utvalget sett seg i stand til å redegjøre nærmere for alle disse endringene. I dette kapitlet gjennomgås derfor et utvalg av de oppgave- og ansvarsendringer som har funnet sted. Gjennomgangen av den enkelte reform tar utgangspunkt i regjerings- og stortingsdokumenter. På enkelte områder gjennomgås også forarbeider til disse.

I tillegg til å gjennomgå et utvalg av ansvars- og oppgaveendringer mellom forvaltningsnivåene, redegjør også utvalget for enkelte organisasjonsendringer som har funnet sted innenfor staten og som har vært av betydning for kommunene og fylkeskommunene.

Tabell 17.1: Endringer i ansvars- og oppgavefordelingen

Til kommunene		Til fylkeskommunene		Til staten	
	Fra staten		Fra staten		Fra fylkeskommunene
1975	Utbyggingsplan for barnehager ¹⁾	1975	Tilskuddsordning til drift av halvoffentlige museer	1978	Ingeniørhøgskolene
1975	Godkjenning av barnehagestyrer	1975	Videregående opplæring (delvis fra kommunene)	1986	Helsefaghøgskolene
1979	Beredskap mot akutt oljeforurensning	1976	Dagligvarestøtte	1988	Musikkonservatoriene
1982	Mottak og bosetting av flyktninger ²⁾	1979	Fylkesvise samferdselskontorer	1988	Maritime høyskoler
1983	Oppgaver knyttet til avfallshåndtering og avløp lovfestes	1981	Tilskudd til drift av lokale ruter ³⁾ (kollektivtrafikk)	1994	Hjelpemiddelsentralene
1984	Allmenlegetjenester/kommuneleger	1981	Trafikksikkerhetsarbeid	1995	Finansieringsansvaret for enkelte kulturinstitusjoner overført i forbindelse med ny funksjonsdeling
1985	Tilsetting av havnefogd	1982	Ambulansetjenesten	1996-99	Distriktsrettete næringsvirkemidler ⁴⁾

Tabell 17.1: Endringer i ansvars- og oppgavefordelingen

Til kommunene		Til fylkeskommunene		Til staten	
	Fra staten		Fra staten		Fra fylkeskommunene
1985	Utgiftsansvaret for fellesformål som fotpleie, oppvarming av svømmebasseng for funksjonshemmede og transport av funksjonshemmede til svømmebasseng	1985	Dialysemaskiner og dialyseutstyr	1997	Finansieringsansvaret for tekniske hjelpemidler til funksjonshemmede skoleelever
1985-86	Utgiftsansvaret for støttekontakter ⁵⁾	1986	Veiledningstjenesten		
1986	Tilskudd til drift av folkebibliotek	1987	Apnuemadrass og nervestimulatur		
1987	Utgifter til alarmapparat for sengevætere	1987	Tilskuddsordning for lokale og regionale kulturbygg		
1989	Tilskudd til drift av fritidssklubber	1989	Formidling av høreapparater		
1990	Beredskap mot akutt kjemikalieforurensning	1990	Kulturminnevern		
1992	Miljøvern i kommunene (MIK-reformen) ⁶⁾	1990	Lokalt totalansvar i distriktspolitikken ⁷⁾		
1992	Hjelpestønad til hjelp i huset bortfalt ⁸⁾ . Midler overført til kommunene til bruk av hjemmehjelp.	1990	Jordbruksskolene og skogbruksskolene		
1992-94	Konfliktrådsordningen	1991	Sykefrakt og skyss av helsepersonell		
1993	Viltneemndene	1994	Reform -94 Lovfestet rett til videregående opplæring ⁹⁾		
1994	Landbrukskontorene	1995	Tilskudd til regionale kunstsenter		
1996	Myndighet og oppgaver knyttet til laks- og innlandsfisk	1995	Tilskudd til landsdelsutstillingene		
1997	Reform -97. Lovfestet rett til 10-årig grunnskole ¹⁰⁾	1998	Familievernet		
1998	Musikk- og kulturskoler ¹¹⁾				
1999	Lokal forvaltning av områder vernet etter naturvernloven (unntatt nasjonalparker og RAMSAR-områder) ¹²⁾				

¹⁾Plankravet ble tatt ut av loven i 1993 i forbindelse med tilpasning av særlovgivningen til kommuneloven.

²⁾Staten hadde fortsatt det overordnede ansvaret, men kommunene ble engasjert i direkte mottak og bosetting av flyktninger, fremfor ytterligere utbygging av et statlig apparat.

³⁾Frem til 1986 var tilskuddet øremerket, men øremerkingen ble opphevet i forbindelse med innføring av nytt inntektssystem.

⁴⁾Fylkeskommunene inngikk i perioden 1996-99 avtaler med SND om forvaltning av de bedriftsrettede virkemidlene. SND forvalter virkemidlene på vegne av fylkeskommunene.

⁵⁾Kommunene overtok ansvaret for nye tilfeller fra 1985 og løpende saker fra 1986.

⁶⁾Tilskuddet til miljøvern i kommunene ble innlemmet i inntektssystemet i 1997.

⁷⁾Ordningen ble gradvis avvirket fra 1996 i forbindelse med opprettelsen av SNDs distriktskontorer.

⁸⁾Kommunene overtok ansvaret for nye saker. Personer som hadde fått hjelpestønad tidligere får det fortsatt fra trygden.

⁹⁾Reform -94 innebar ikke en oppgaveendring, men en utvidelse av fylkeskommunenes ansvar. Et nytt forhold ved Reform -94 var at fylkeskommunene overtok ansvaret for utbetaling av tilskudd til lærebedrifter.

¹⁰⁾Reform -97 innebar ikke om en oppgaveendring, men et utvidelse av kommunenes ansvar.

¹¹⁾Oppgaven ble også tidligere utført av kommunene, men var ikke lovfestet.

¹²⁾Kommuner som selv ønsker det kan overta forvaltningsansvaret.

Tabell 17.2: Endringer i ansvars- og oppgavefordelingen

Til kommunene		Til fylkeskommunene		Til staten	
	Fra fylkeskommunene		Fra kommunene		Fra kommunene
1984	Helsesøster/helsestasjon	1975	Tilskudd til museumsdrift	1981	Støtte til enslige forsørgere
1988	Somatiske sykehjem	1976	Videregående opplæring (delvis fra staten)	1986	Mottak av asylsøkere
1991	Psykisk utviklingshemmede	1988	Transport av funksjonshemmede	1992	Fastsetting, innkreving og forskuttering av bidrag ¹⁾
1992	Undervisning for barn i institusjoner	1991	Grunneskoleundervisning for barn i institusjon	1995	Dyrevernforvaltning
				1995	Importkontrollen og tilsyn med større næringsmiddelvirksomhet
				1996	Kjøttkontrollen
				1997	Finansieringsansvaret for tekniske hjelpe-midler til funksjons-hemmede skoleelever
				1997-98	Regionale lufthavner ²⁾
				1999	Rikspolitiske bestemmelser om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder

¹⁾Frem til 1. oktober 1992 var arbeidet lagt til a) særskilte kommunale bidragsfogder, b) lensmannsetaten og c) fylkesmennene

²⁾Samtidig opphørte fylkeskommunenes plikt til å yte 10 prosent investeringstilskudd ved utbygginger innenfor den definerte kortbanestandard ved flyplassen

17.2 Fylkesmannens miljøvernavdeling

Bakgrunn og endringsbeskrivelse

Regjeringen Nordli la i St.meld. nr. 23 (1979-80) *Om funksjonsfordeling og administrasjonsordninger innen Miljøverndepartementets myndighetsområde* frem forslag om etablering av en egen statlig miljøvernadministrasjon i hvert fylke. Flertallet i Stortinget gikk i mot regjeringens forslag og vedtok i stedet å opprette miljøvernavdelinger ved hvert av fylkesmannsembetene, jf. Innst. S. nr. 184 (1980-81). Avdelingen skulle være utførende organ i alle veilednings-, kontroll- og oppfølgingsspørsmål i saker innenfor naturvern, friluftsliv, vilt- og fiskestell og forurensningssaker.

Siktemålet for gjennomgangen av funksjonsfordeling og administrasjonsordninger innen Miljøverndepartementets myndighetsområde var å finne løsninger som skulle sikre en forsvarlig forvaltning av naturressurser og miljø på alle forvaltningsnivåer. Meldingen viste hvor sammenvevet de ulike arbeidsoppgavene på miljøvernområdet er. Regjeringen understreket behovet for at man måtte få fastlagt og bygget opp administrative ordninger som er tilstrekkelig klare til at lokalforvaltningen skal kunne løse sine oppgaver tilfredsstillende, og at man bygger opp det administrative grunnlag for fortsatt overføring av oppgaver og myndighet fra sentralt til lokalt nivå.

Regjeringens behandling

I arbeidet med å finne frem til funksjonsfordeling og administrasjonsordninger innen Miljøverndepartementets ansvarsområde ble det vist til at det er vanskelig å finne løsninger som tilfredsstillende alle de hovedmål og prinsipper som var formulert for arbeidet med reformer i lokalforvaltningen samtidig, jf. NOU 1974:53 *Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*. Det het i St.meld. nr. 23 (1979-80):

”Det er i forbindelse med at sentrale myndigheter har behov for sin egen lokale statsadministrasjon at avveiningene blir vanskeligere. Dette gjelder først og fremst på fylkesnivå hvor det må avgjøres om oppgavene skal ligge hos fylkeskommunen eller i den lokale statsforvaltning. Departementet mener at de oppgaver som defineres som statlige og som staten selv må ha direkte kontroll med, men som bør utføres på fylkesnivå bl.a. for å bedre kontakten mellom befolkningen og myndighetene, bør utføres av den lokale statsadministrasjon.”

I stortingsmeldingen ble det foretatt en avveining av hvilke oppgaver innen Miljøverndepartementets saksområde som er av nasjonal karakter og som på fylkesnivå bør ivaretas av en statsadministrasjon og hvilke som bør overføres til fylkeskommunen. De fleste oppgaver innen miljøvern på fylkesnivå ble definert til å være av statlig karakter som må forvaltes av statlige organer. Fylkeskommunene ble primært tillagt miljøvernoppgaver gjennom sitt ansvar for fylkesplanleggingen.

Regjeringen vurderte å legge de statlig definerte miljøoppgavene på fylkesnivå til fylkesmannsembetene, men fant ikke dette hensiktsmessig, særlig av faglige grunner. Regjeringen gikk i stedet inn for at de stillinger som skal ivareta statlige oppgaver med naturvern, viltstell, ferskvannsfiske, friluftsliv og forurensningssaker bør plasseres i en egen miljøvernadministrasjon i hvert fylke. Fylkesmannen ble forutsatt å bidra til tverrsektoriell samordning mellom statens etater på fylkesplanet og ivareta oppgaver av juridisk og økonomisk karakter innen Miljøverndepartementets myndighetsområder. Regjeringen la i sin begrunnelse vekt på behovet for sterke fagmiljøer og at Miljøverndepartementets tilknytningspunkter på fylkesplanet må bli mest mulig samlet.

Stortingets behandling

Kommunal- og miljøvernkomiteens mindretall (én representant) minnet om at et hovedsiktemål i arbeidet med reformer i lokalforvaltningen var overføring av ansvar og myndighet til fylkeskommunale og kommunale organer. Ønsket om en videre desentralisering og utbygging av folkestyret burde etter dette medlemmets vurdering være siktemålet ved endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen. Mindretallet var enig med regjeringen i at de fleste oppgaver som hører inn under Miljøverndepartementets myndighetsområde må betraktes som nasjonale, men mente at dette ikke automatisk tilsier at de dermed må betraktes som statlige. Mindretallet mente tvert i mot at det er mye som taler for at ansvar og myndighet kan legges til fylkeskommunen innenfor rammer fastlagt av sentrale politiske myndigheter.

Kommunal- og miljøvernkomiteens flertall poengterte at hovedmålet med å delegere oppgaver og myndighet innen Miljøverndepartementets myndighetsområde til lokalplanet – i tillegg til at avgjørelsene bør tas så nært dem det angår som mulig – må være å få klarlagt de administrative ordningene slik at lokalforvaltningen blir i stand til å løse sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Flertallet i komiteen uttalte i Innst. S. nr. 184 (1980-81) følgende:

”De fleste av arbeidsoppgavene innen Miljøverndepartementets myndighetsområde er i dag betraktet som statlige (nasjonale oppgaver) og vil etter flertallets mening også i fremtiden i hovedsak forbli statlige. Dette skulle tilsi at delegering finner sted til statlig administrasjon på fylkesplanet. Delegering av arbeidsoppgaver til fylkeskommunalt eller kommunalt nivå vil etter flertallet i komiteens syn medføre at en samtidig må delegere full politisk og finansielt ansvar for disse oppgavene.... Ut fra dette er det flertallets syn at en oppsplitting av arbeidsoppgavene innen miljøvernsektoren på fylkesplanet mellom den statlige fylkesadministrasjon og den fylkeskommunale administrasjon vil være prinsipielt uheldig. Komiteen vil imidlertid understreke det ansvar fylkeskommunene og kommunene har for å ivareta natur- og ressurshensyn i sin planlegging.”

Når det gjaldt spørsmålet om organiseringen av den statlige regionale miljøvernadministrasjon gikk et mindretall inn for regjeringens forslag om egne statlige miljøvernadministrasjoner. Flertallet i komiteen gikk inn for at miljøvernadministrasjonen ble lagt til fylkesmannsembetet. Flertallet uttalte i den forbindelse:

”Hos fylkesmannen ville avdelingen ha de beste muligheter for sin virksomhet med alle de forbindelser utover i alle statsinstitusjoner som fylkesmannen skal ha kontakt med og samordning for. En vil dermed også unngå overlapping innen statsadministrasjonen på fylkesnivå.... Fylkesmannens kontor vil på denne måten få en miljøavdeling på linje med beredskapsavdelingen og sosialavdelingen.”

17.3 Helsesøster- og allmennlegetjenesten

Bakgrunn og endringsbeskrivelse

Regjeringen Brundtland la i Ot.prp. nr. 36 (1980-81) *Helsetjenesten og sosialtjenesten i kommunene* frem forslag om å tillegge kommunene ansvaret for helsesøstertjenesten, allmennlegetjenesten og fysioterapitjenesten og eventuelt distriktsjordmortjenesten. Odelstinget vedtok 2. juni 1981 at proposisjonen ikke skulle tas under behandling av det daværende Odelsting. Regjeringen Willoch la i Ot.prp. nr. 66 (1981-82) *Helsetjenesten og sosialtjenesten i kommunene* frem et bearbejdet forslag til lov om helsetjenesten i kommunene. Synet på de grunnleggende spørsmål knyttet til oppgave- og ansvarsfordelingen var imidlertid sammenfallende i de to odelstingsproposisjonene. Stortinget sluttet seg til det bearbejdede forslaget til lov, jf. Innst. O. nr. 7 (1982-83). Den nye loven trådte i kraft fra 1. januar 1984.

Regjeringens behandling

I følge Ot.prp. nr. 36 (1990-81) hadde det lenge vært erkjent at det var et behov for et mer samlet lovverk for distriktshelsetjenesten som kunne erstatte de mange særlover for enkelttjenester som man hadde.

Regjeringen anbefalte i odelstingsproposisjonen at kommunene bør ha ansvaret for planlegging, utbygging og drift av distriktshelsetjenesten og sosialtjenesten. Fra regjeringens side ble det understreket at et kommunalt ansvar vil gi det beste grunnlag for nærhet mellom befolkningen og hjelpeapparatet på den ene side, og den politiske og administrative styringen av dette på den annen side. Regjeringen mente at en størst mulig grad av desentralisering av ansvar og beslutningsmyndighet vil gjøre det lettere å utforme og drive tjenestene i samsvar med lokale behov og prioriteringer. Det ble videre lagt vekt på at de tjenestene som ble foreslått lagt til kommunene, er allmennpregede tjenester som retter seg mot en stor del av befolkningen og hvor klientgrunnet gjennomgående er stort nok til å begrunne utbygging av egne tjenester i kommunal regi. Det ble understreket at et kommunalt ansvar vil legge forholdene best mulig til rette for et samarbeid mellom distriktshelsetjenesten og sosialtjenesten, og dermed bidra til at det kan utvikles et bedre samordnet hjelpeapparat. Til slutt ble det nevnt at et felles kommunalt ansvar for disse tjenestene vil legge forholdene til rette for mest mulig ensartede finansieringsordninger på disse områdene.

Etter forslagene i proposisjonen ville kommunene få ansvaret for følgende arbeidsoppgaver i helsetjenesten:

- helsefremmende og sykdomsforebyggende tiltak
- diagnose og behandling av sykdom, skade eller lyte
- medisinsk attføring

– pleie og omsorg utenfor helseinstitusjon

For å løse de fire hovedtypene av arbeidsoppgaver ble det forutsatt at kommunene skal sørge for disse deltjenestene: allmennlegetjeneste (herunder legevaktordning), fysioterapitjeneste og sykepleie, herunder helsesøstertjeneste og hjemmesykepleie. Videre het det at kommunene kan organisere jordmortjeneste og ergoterapitjeneste der forholdene ligger til rette for det.

På det tidspunkt hvor proposisjonen ble lagt frem hadde kommunene allerede hovedansvaret for helserådstjenesten, helsestasjonsvirksomheten, helsetjenesten i skoler og hjemmesykepleien. Helsesøstertjenesten og distriktsjordmortjenesten var et fylkeskommunalt ansvar, allmennlegetjenesten og fysioterapitjenesten ble i hovedsak utøvd av privatpraktiserende med økonomisk dekning over folketrygden, mens staten hadde ansvaret for distriktslegeordningen. Regjeringen foreslo at den statlige distriktslegeordningen opphørte og at kommunene overtok ansvaret for denne offentlige legetjenesten på linje med øvrige helsetjenester for befolkningen.

I odelstingsproposisjonen viste regjeringen til at både Nyhusutvalget (NOU 1979:28 *Helse- og sosialtjeneste i lokalsamfunnet; Oppgave- og ansvarsfordeling: Finansieringsordning*) og Hovedkomiteen i sin utredning om helsepolitikken (NOU 1979:10 *Helsepolitikken: Funksjonsfordeling og administrasjonsordninger; Delutredning*) hadde skissert og drøftet fordeler og ulemper ved ulike modeller for oppgave- og ansvarsfordelingen for de allmennpregede tjenester i distriktshelsetjenesten og sosialtjenesten, men at begge utvalgene hadde kommet til at kommunene bør ha ansvaret for distriktshelsetjenesten og sosialtjenesten. Også et overveldende flertall av høringsinstansene til de to NOUene gikk inn for en kommunal modell.

I Ot.prp. nr. 66 (1981-82) opprettholdt man forslagene fra Ot.prp. nr. 36 (1980-81) knyttet til de grunnleggende spørsmål omkring oppgave- og ansvarsfordeling, finansiering, styring og planlegging.

Hovedforskjellene mellom de to odelstingsproposisjonene var knyttet til:

1. Fritt legevalg. I odelstingsproposisjonen fra regjeringen Willoch ble det forutsatt at pasientens rett til fritt å kunne velge behandlingstilbud på tvers av kommunegrensene opprettholdes.
2. Innpassing av privatpraktiserende. Opplegget i Ot.prp. nr. 36 (1980-81) innebar en streng regulering av virksomheten til privatpraktiserende. Regjeringen Willoch anså det som avgjørende at man kan beholde en blandet helsetjeneste.
3. Bedriftshelsetjenesten. Regjeringen Willoch la frem forslag til hvordan bedriftshelsetjenesten kan innpasses i en kommunal helsetjeneste.
4. Hjemmesykepleiens administrative tilknytning. Regjeringen Willoch mente at hjemmesykepleien ikke bare faglig og økonomisk, men også administrativt skal være en del av helsetjenesten i kommunene.

Stortingets behandling

Sosialkomiteen på Stortinget ga sin tilslutning til hovedmålsettingene for helse- og sosialtjenesten slik de var skissert i Ot.prp. nr. 36 (1980-81) og Ot.prp. nr. 66 (1981-82), jf. Innst. O. nr. 7 (1982-83). Flertallet i komiteen var enig i at kommunenes ansvar for den primære helse- og sosialtjenesten hjem-

les i lov. Flertallet forutsatte at dette ansvaret må omfatte planlegging, utbygging og drift. Etter komiteens vurdering vil et slikt kommunalt ansvar gi det beste grunnlaget for nærhet mellom befolkningen og hjelpeapparatet, samtidig som det sikrer politisk og administrativ styring.

17.4 Somatiske sykehjem og sykestuer

Bakgrunn og endringsbeskrivelse

Regjeringen Willoch la i St.meld. nr. 68 (1984-85) *Sykehjemmene i en desentralisert helse- og sosialtjeneste* frem forslag om å overføre ansvaret for somatiske sykehjem og mindre sykestuer fra fylkeskommunene til kommunene innen 1. januar 1988. Meldingen omhandlet også større sykestuer, fødehjem, spesialsykehjem og psykiatriske sykehjem, men disse ble foreslått fortsatt å være et fylkeskommunalt ansvar. Stortinget sluttet seg til forslaget, jf. Innst. S. nr. 223 (1984-85).

Regjeringens behandling

For regjeringen sto valget mellom enten en fortsatt fylkeskommunal løsning eller en kommunal løsning. Ved valg av forvaltningsnivå for de somatiske tjenestene ble hensynet til hvordan en mest hensiktsmessig kan få til et funksjonelt samarbeid og god koordinering med den øvrige helse- og sosialtjenesten tillagt meget stor vekt. Regjeringen definerte mindre sykestuer og somatiske sykehjem til å høre inn under den øvrige eldreomsorgen og vurderte ikke andre forvaltningsløsninger enn kommunen. For de andre tjenestene ble plassering på kommunenivået vurdert, men forkastet pga. tjenestenes ressurskrevende og spesialiserte karakter.

Sosialdepartementet var enig med det regjeringsoppnevnte Nyhus-utvalgets synspunkter om at bruken av aldershjemmene nøye må koordineres med bruken av de somatiske sykehjemmene, og at det vil være enklere å få fleksible løsninger mellom sykehjem og aldershjem dersom det er samme forvaltningsnivå som har ansvaret for begge disse institusjoner. Departementet konkluderte med at de somatiske sykehjemmene inngår som en viktig og naturlig del av kommunehelsetjenestens servicekjede i eldreomsorgen i likhet med hjemmehjelp, hjemmesykepleie og andre omsorgstilbud.

Når det gjaldt spesialsykehjemmene og de psykiatriske sykehjemmene ble det konkludert med at disse fortsatt skal være fylkeskommunale. Det samme gjaldt ansvaret for fødestuene og større sykestuer. Sosialdepartementet mente disse institusjonene representerer spesialiserte tjenester som i likhet med andre spesialisttjenester hører hjemme på fylkeskommunalt nivå.

Stortingets behandling

Stortinget konstaterte at de somatiske sykehjemmene og mindre sykestuer hadde blitt en del av eldreomsorgen og derfor naturlig må overføres til kommunene, jf. Innst. S. nr. 223 (1984-85).

Når det gjaldt institusjoner som er en del av spesialisttjenestene og dekker et større geografisk område, slik som større sykestuer, fødehjem og psykia-

triske sykehjem, var Stortinget enig i at disse fortsatt skal være et fylkeskommunalt ansvar.

17.5 Kulturminnevernet

Bakgrunn og endringsbeskrivelse

Regjeringen Brundtland drøftet i St.meld. nr. 39 (1986-87) *Bygnings- og fornminnevernet* faglige og prinsipielle spørsmål knyttet til vern og forvaltning av bygninger og fornminner - kulturminnevernet. I meldingen ble det foreslått at Riksantikvaren skal tillegges ansvaret som sentral fagmyndighet med tilsyn- og kontrollopgaver delegert fra Miljøverndepartementet, mens fylkeskommunene skal tillegges ansvaret for å verne kulturminner regionalt. Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag i Innst. S. nr. 135 (1987-88).

Situasjonen forut for reformen ble av Miljøverndepartementet beskrevet slik i St.meld. nr. 39 (1986-87):

”Mangelen på et forvaltningsapparat i distriktene skaper en rekke problemer i vernearbeidet både for vernemyndighetene selv og for andre offentlige organ og private. Ofte må disse forholde seg til flere offentlige vernemyndigheter i en og samme sak. Samtidig skaper sentraliseringen store geografiske avstander mellom vernemyndighet og lokalsamfunn. I tillegg til de praktiske problemer dette medfører, er det vanskelig å gjennomføre en samlet og helhetlig politikk for vernearbeidet. Disse vanskelighetene forsterkes av mangelen på et felles sentralt fagorgan for kulturminnevernet.”

Regjeringens behandling

På regionalt nivå ble to modeller utenom fylkeskommunal ansvarsplassering vurdert:

1. Videreføring av daværende forvaltning som var lagt til fem arkeologiske landsdelsmuseer. En slik modell forutsatte delegering av oppgaver og ansvar og et nært samarbeid med fylkeskommunene.
2. Et statlig distriktsapparat knyttet til fylkesmannen. En forankring i den statlige fylkesadministrasjonen vil gi kobling mot andre miljøvernopp-gaver på fylkesnivået og kan bygge på innarbeidede forvaltningsrutiner i forhold til kommunale planleggings- og utbyggingstiltak.

På sentralt nivå ble oppgaver foreslått overført fra Miljøverndepartementet til Riksantikvaren. Riksantikvaren ville samtidig få delegert større myndighet etter kulturminneloven.

Valget av fylkeskommunen som forvaltningsorgan ble begrunnet med lokalpolitisk forankring av arbeidet. Fylkeskommunemodellen ville gi de beste muligheter for å gjøre kulturminnevernet til en sak for lokalsamfunnet selv. Et annet viktig argument var fylkeskommunenes rolle som samordnings- og veiledningsorgan innen arealplanarbeidet. Ved å legge forvaltningen til fylkeskommunen, kunne vernearbeidet knyttes til planprosessen og til fylkeskommunens veilednings- og rådgivningsvirksomhet overfor kommunene på et tidlig tidspunkt. Videre hadde fylkeskommunen et faglig apparat på kulturområdet som ville sikre samordning og kompetent forvaltning.

Ulempene ved fylkeskommunemodellen var mindre direkte kopling til de statlige natur- og miljøvernoppgavene på fylkesnivå enn tilfellet ville være med fylkesmannsmodellen. Videre var instruksjonsmulighetene og mulighetene for oppfølging og kontroll av virksomheten mindre ved fylkeskommunemodellen.

I valget mellom de foreliggende alternativer kom Miljøverndepartementet til at en tilknytning til fylkeskommunene ville være det mest tjenlige for bygnings- og fornminnevernet. Miljøverndepartementet la særlig vekt på den politiske tilknytning vernearbeidet ville få, fylkeskommunens oppgaver innen arealplanleggingen, samt koblingen til det allmenne kulturarbeid i lokalsamfunnene.

Stortingets behandling

Kommunal- og miljøvernkomiteen i Stortinget var enig med regjeringen i at forvaltningen av kulturminnevernet på distriktsnivå bør legges til fylkeskommunen. Komiteen la vekt på at man på denne måten kan knytte vernearbeidet til den politiske beslutningsprosessen i fylkene. Det het videre i Innst. S. nr. 135 (1987-88) at:

”Komiteen er enig med departementet i at fylkeskommunenes rolle som samordnings- og veiledningsorgan innen arealplanarbeidet er et viktig moment for en fylkeskommunal tilknytning. Komiteen viser til at fylkeskommunen har ansvaret for det allmenne kulturarbeid og kulturpolitikken. Det gir etter komiteens mening gode muligheter for å få til et fruktbart samarbeid i lokalsamfunnene mellom kulturminnevernet og det øvrige kulturarbeid.”

17.6 Helsevern for psykisk utviklingshemmede

Bakgrunn og endringsbeskrivelse

Regjeringen Brundtland la i St.meld. nr. 67 (1986-87) *Ansvar for tiltak og tjenester for psykisk utviklingshemmede* frem forslag for å avklare ansvaret mellom fylkeskommuner og kommuner for tiltak og tjenester for personer med psykisk utviklingshemming. Forslaget innebar avvikling av det særskilte helsevernet for psykisk utviklingshemmede (HVPU), som tidligere lå hos fylkeskommunen. Kommunene skulle overta det generelle ansvaret for oppgaver og tjenester for psykisk utviklingshemmede, mens fylkeskommunene skulle gi tilbud om spesialisttjenester og sykehusbehandling. Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag, jf. Innst. S. nr. 18 (1987-88).

HVPU-reformen bestod av to hovedelementer. For det første innebar reformen en avvikling av det fylkeskommunale helsevernet for psykisk utviklingshemmede og en klarere definering av kommunenes ansvar for personer med psykisk utviklingshemming. For det andre innebar reformen en avvikling av den tradisjonelle institusjonsomsorgen, og en tilbakeføring av institusjonsbeboere til sine respektive hjemkommuner.

Til tross for presiseringer, både i tidligere stortingsmeldinger og rundskriv fra Sosialdepartementet, om at ansvaret for den primære omsorgen for mennesker med psykisk utviklingshemming lå hos kommunene, var det få

kommuner som på eget initiativ satte i gang utbygging av lokale omsorgstiltak. De prinsipielle retningslinjene fra statlig hold hadde med andre ord ikke ført til større endringer i omsorgen for psykisk utviklingshemmede. Regjeringen mente at den gjeldende forvaltningsstrukturen med deling av ansvaret på to nivå, skapte uklarheter både når det gjaldt kompetanse og ansvar for de enkelte tiltakene og tjenestene.

Regjeringens behandling

HVPU-reformen var en desentraliseringsreform. Reformen hadde også en ideologisk dimensjon med målsettinger som uttrykkes gjennom begreper som normalisering, integrering, næromsorg og økt livskvalitet. Det var de faglige og sosialpolitiske hensyn som dominerte i begrunnelsene for reformen. Regjeringen poengterte likevel at reformen ville føye seg inn i den reform- og desentraliseringsprosess som hadde preget kommunesektoren siden midten av 1970-tallet, og at den så klare forvaltningsmessige fordeler ved reformen. Det ble fremhevet at ved kommunalt ansvar ville en være sikret at ressursinnsatsen virkelig blir tilpasset de lokale behovene. Andre løsninger ble ikke vurdert. Med kommunal ansvars plassering ville også det enkelte menneske med psykisk utviklingshemming komme nærmere sitt opprinnelige miljø enn om fylkeskommunen har ansvaret. Samtidig ville en oppnå en mer smidig og konsentrert innsats av ulike spesialisttjenester på fylkesnivå. Kommunalt ansvar ville også innebære en organisering av tjenestene som var bedre i samsvar med tjeneste- og tiltaksapparatet for befolkningene ellers.

Det fylkeskommunale helsevernet for psykisk utviklingshemmede skulle avvikles. Fylkeskommunene skulle etter dette yte spesialist- og sykehustjenester overfor mennesker med psykisk utviklingshemming på samme måte som for alle andre, samt gi råd og veiledning til det kommunale hjelpeapparatet.

Stortingets behandling

Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag, jf. Innst. S. nr. 18 (1987-88).

17.7 Mottak og bosetting av asylsøkere og flyktninger

Fra 1953 til 1982 hadde Det Norske Flyktningerådet (DNF) hovedansvaret for praktisk iverksetting av norsk flyktningpolitikk, jf. St.meld. nr. 39 (1987-88) *Om innvandringspolitikken*. Som et resultat av økning i flyktningmottaket på slutten av 1970-tallet, ble det etablert lokale statlige mottakssentraler i regi av DNF. Disse mottakssentralene sto i hovedsak for mottak, sosialarbeid, undervisning, arbeids- og boligformidling i en seks-måneders periode etter ankomst. Deretter skulle kommunene i prinsippet få det samme ansvaret for flyktninger som for andre innbyggere. På grunn av økende flyktningmottak og manglende kommunale ressurser fikk imidlertid DNF etter hvert ansvar for flyktningene også utover seks-måneders perioden.

Utviklingen på slutten av 1970-årene førte etter hvert til samordningsproblemer både sentralt og lokalt. En rekke kommuner som var aktive i mottaksarbeidet i denne perioden mente at kommunene burde få et mer direkte ansvar

for flyktingene, allerede fra første dag etter ankomst til landet. Kommunene så seg lite tjent med utviklingen av et statlig "særomsorgsorgan" for flyktinger på lokalt nivå. Kommunene fryktet dobbeltarbeid og mangelfull koordinering mellom stat og kommune.

I 1980 ble det nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe for å vurdere en omorganisering av arbeidet. Arbeidsgruppen anbefalte at de tjenester som DNF hadde bygget opp gjennom lokalavdelingene, i hovedsak burde legges ned eller overføres til kommunene. På bakgrunn av forslaget til omorganisering, innledet staten ved Sosialdepartementet og Norske Kommuners Sentralforbund i 1981 forhandlinger om en ny ansvarsmodell for "mottak, bosetting og integrering av flyktinger i Norge".

Forhandlingene førte frem til nye retningslinjer for samarbeid og ansvarsfordeling mellom stat og kommune, der kommunene ble engasjert i direkte mottak av flyktinger fremfor ytterligere utbygging av et statlig apparat med lokalavdelinger. Stortinget ga i 1982 enstemmig sin tilslutning til omorganiseringen og de nye prinsippene gjennom vedtak av Sosialdepartementets budsjett.

Rammeavtalen mellom staten og Norske Kommuners Sentralforbund tjente som grunnlag for direkte forhandlinger mellom det nyopprettede Statens Flyktingesekretariat og den enkelte kommune om direkte mottak. Avtalen, eller protokollen, ble årlig fornyet i perioden frem til 1986.

Ordnningen med direkte mottak av flyktinger i kommunene viste seg i hovedsak å fungere i forhold til det antall flyktinger som kom de første årene etter at rammeavtalen var inngått. Fra 2. halvår 1985 oppsto det imidlertid en ny situasjon som følge av at antallet asylsøkere økte. Dette nødvendiggjorde nye vurderinger og løsninger i mottaksarbeidet.

Avtalen for 1986 ble utvidet på flere punkter. For det første omfattet den også asylsøkere. For det andre ble en rekke spørsmål som angikk kommunenes arbeid med flyktinger og asylsøkere trukket inn i protokollen som en del av statens ansvarsområde. Det gjaldt i første rekke arbeidsmarkedstiltak, boligordninger, tolketjeneste, undervisning, veiledning og informasjon til nye mottakskommuner og opplæring av ansatte.

Økningen i antall asylsøkere og flyktinger stilte langt større krav til staten og kommunene mht. fleksibilitet og effektivitet i organiseringen enn opprinnelig forutsatt. Det ble bl.a. nødvendig å trekke med langt flere kommuner i arbeidet. Videre mente regjeringen i 1986 at det på ny var nødvendig å opprette statlige mottak for asylsøkere for å kunne håndtere de økte ankomsttallene.

Utviklingen nødvendiggjorde en rekke omorganiseringstiltak i løpet av 1987, bl.a. ble ansvaret for utforming og samordning av innvandrings- og flyktingpolitikken samlet i Kommunal- og arbeidsdepartementet, og Utlendingsdirektoratet ble opprettet som redskap for gjennomføringen av statens samlede virksomhet på feltet.

Protokollen mellom staten og kommunesektoren for 1988 ble endret på et par prinsipielt viktige punkter. Det ble i protokollen innført et viktig prinsipielt skille mellom mottak av flyktinger og asylsøkere. Staten skulle ha ansvaret for å etablere og drive et mottaksapparat for asylsøkere som venter på å få status avgjort. Videre ble staten ved Utlendingsdirektoratet fra 1. januar 1988 ans-

varlig for arbeidet med kommuneutplassering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag, mens den enkelte kommune skulle ha det praktiske, daglige ansvar for mottak og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag etter at bosettingen har funnet sted. Denne ansvarsdelingen ligger også til grunn for dagens mottaks- og bosetting-sarbeid.

17.8 Den statlige utdanningsadministrasjon på regionalt nivå

Bakgrunn og endringsbeskrivelse

Regjeringen Brundtland la i St.meld. nr. 37 (1990-91) *Om organisering og styring i utdanningssektoren* frem forslag om omorganisering av utdanningssektoren. På nasjonalt nivå innebar forslaget nedleggelse av Grunnskolerådet, Rådet for videregående opplæring, Brevskolerådet og Voksenopplæringsrådet og overføring av oppgavene til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. På regionalt nivå foreslo regjeringen å nedlegge skoledirektørembetene og samtidig opprette et statlig utdanningskontor i hvert fylke. Utdanningskontorene skulle få ansvar for statlige oppgaver på alle utdanningsnivå og ivareta praktisk arbeid som tidligere hadde blitt utført av de ovennevnte rådene. Stortinget sluttet seg til forslagene, jf. Innst. S. nr. 186 (1990-91).

Regjeringens behandling

Regjeringen ønsket å legge opp til en prinsipiell og helhetlig gjennomgang av utdanningsadministrasjonen. De ulike styringsleddene på utdanningsområdet skulle vurderes ut fra en målsetting om å få en mer rasjonell og formålstjenlig administrasjonsordning. Regjeringen oppsummerte i stortingsmeldingen organiseringen på utdanningssektoren slik:

”Systemet er komplisert med svak samordning mellom utdanningsområder. Fordi ansvars- og oppgavedelingen er uklar, blir en del oppgaver ikke tilstrekkelig ivaretatt, mens det på andre områder gjøres mye dobbeltarbeid. Mulighetene for nasjonal enhetlig styring er svak, og systemet er lite bruker- og ressursvennlig.”

Departementet la følgende overordnede prinsipper og målsettinger til grunn for reformen:

- En klar og entydig statlig styring på områder som er av nasjonal relevans
- Delegere statlige oppgaver som bedre kan utføres på et lavere nivå
- Desentralisere oppgaver som ikke bør være et nasjonalt ansvar
- Samordne utdanningspolitikken på tvers av utdanningsområdene
- Sørge for god ressursutnyttning
- En oversiktlig og brukervennlig utdanningsadministrasjon

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet oppga fire hovedårsaker til at det var behov for å utvide den statlige virksomheten på regionalt nivå:

1. Rammer for den enkelte utdanningsinstitusjon vil kreve tettere oppfølging av at nasjonale mål blir ivaretatt.
2. En styrking av det regionale nivå er nødvendig for at det nasjonale nivå i størst mulig grad skal kunne beskjefte seg med de sentrale prinsipper

- og rammer for den nasjonale utdanningspolitikken.
3. Et generelt statlig systemansvar forutsetter gode muligheter for å registrere hvordan systemet fungerer i alle ledd.
 4. Behov for en statlig instans som kan bidra til å koordinere offentlig utdanningsvirksomhet på tvers av alle utdanningsområder innen regionen.

Regjeringen presiserte at det ikke var tale om et nytt og selvstendig styringsorgan på regionalt nivå, men om departementets forlengede arm for å ivareta en del statlige oppgaver. Det ble foreslått at kontoret skulle ha egen selvstendig status, men normalt være samlokalisert med fylkesmannen for å knytte utdanning nærmere til andre statlige tilsynsoppgaver på regionalt plan. Regjeringen understreket også behovet for god kontakt mellom utdanningskontorene og fylkesarbeidskontorene.

Stortingsmeldingen drøftet også to alternative løsninger for den regionale organiseringen. Det første alternativet var bortfall av det statlige engasjementet for utdanning på regionnivået. Uten et statlig regionalt nivå ville departementet måtte styre direkte ned på fylkeskommune- og kommunenivået. Modellen ville legge til rette for økt folkevalgt kommunal/fylkeskommunal styring på alle områder innenfor utdanningssektoren. Departementet gikk imot denne løsningen av flere grunner. For det første tok meldingen til orde for å synliggjøre det statlige totalansvaret for utdanningssektoren. En omfattende desentralisering til kommuner og fylkeskommuner ville etter departementets oppfatning neppe bli forstått som et velegnet virkemiddel for å nå denne målsettingen. Departementet argumenterte også for at en nedbygging av det statlige regionnivået i effekt ville føre til økt sentralisering og ikke desentralisering. Oppgavene som den tidligere skoledirektøren hadde ansvar for ville da bli lagt på andre styringsnivåer, og mest sannsynlig til det statlige nivå, dvs. departementet.

I det andre alternativet var tanken å dele landet inn i 5-6 statlige storregioner for utdanning. Departementet så fordeler med modellen særlig med tanke på styringen av de regionale høyskolene og videregående opplæring. Imidlertid mente man løsningen ville fungere dårlig for grunnskolen. Et organ som vil få så mange kommuner og skoler som sitt ansvarsområde, ville etter departementets syn få problemer med å følge opp virksomheten med veiledning, rådgivning, vurdering og tilbakemelding.

Stortingets behandling

Utdanningskomiteens mindretall gikk imot å opprette de statlige utdanningskontorene fordi en mente tiltaket, spesielt innen videregående opplæring, ville føre til uklare ansvarsforhold og dobbeltarbeid i forhold til fylkeskommunene.

Flertallet i utdanningskomiteen støttet regjeringens forslag. I sin innstilling ba imidlertid komiteen om at en ikke skulle låse seg til tanken om et eget statlig utdanningskontor i hvert fylke:

”Dette flertall (...) regner med at man i forbindelse med den varslede melding om organisering av statlig virksomhet i fylkene også vurderer andre løsninger, for eksempel at de statlige, regionale oppgaver i undervisningssektoren legges til fylkesmannen”,

jf. Innst. S. nr. 186 (1990-91).

Forholdet mellom statens utdanningskontor og fylkesmannen ble året etter drøftet i St.prp. nr. 75 (1991-92) *Om omorganisering av utdanningsadministrasjonen med mer*. Proposisjonen var en oppfølging av St.meld. nr. 37 (1990-91) og ga en generell orientering om tilretteleggingen og gjennomføringen av omorganiseringen innen utdanningssektoren. Regjeringen viste til at den hadde vedtatt å arbeide videre med et hovedprosjekt hvor målet var å knytte bl.a. utdanningskontoret organisatorisk til fylkesmannsembetet. Det het i meldingen bl.a. at utdanningskontoret vil kunne dra nytte av den kompetansen som ligger hos fylkesmannen på ulike områder, f.eks. innen jus og økonomi, og at det tverrsektorielle samarbeidet ville bli styrket.

I St.meld. nr. 35 (1991-92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk* og Innst. S. nr. 63 (1992-92) la regjeringen og Stortinget opp til at selvstendige statlige organ på fylkesnivå som har oppgaver overfor kommunene og fylkeskommunene, organisatorisk skal knyttes til fylkesmannen.

I den påfølgende komitébehandlingen av St.prp. nr. 75 (1991-92) valgte imidlertid flertallet å legge sterk vekt på den selvstendige stillingen til de nye utdanningskontorene:

”...[flertallet] mener det er viktig at utdanningskontorene – på bakgrunn av sitt koordineringsansvar for utdanningsvirksomheten på tvers av utdanningsområdene innen regionen – får en selvstendig stilling. ... Dette tilsier at utdanningsdirektørene må stå direkte under instruksjonsmyndighet fra departementet på hele det utdanningspolitiske området. Flertallet forutsetter at ved en eventuelle etablering av fellesadministrasjon med for eksempel fylkesmannen må det stilles krav til dokumenterbar rasjonaliseringsgevinst, slik at ikke ressursbruken på internadministrasjon øker. Likeens må det stilles krav til dokumentasjon av faglige fordeler”, jf. Innst. S. nr. 185 (1991-92).

17.9 Jord- og skogbruksforvaltningen

Bakgrunn og endringsbeskrivelse

Regjeringen Brundtland la i St.meld. nr. 40 (1991-92) *Frå sektoretatar til samfunnsetatar – om organisering av landbruksetatane* frem forslag om reorganisering av jord- og skogbruksetatene. Stortinget ga sin tilslutning til regjeringens forslag, jf. Innst. S. nr. 34 (1992-93). Etatene var forut for dette selvstendige statsetater med kontorer i de fleste kommuner og fylker. Etatene var underlagt Landbruksdepartementet. Stortingets vedtak medførte at landbruksetatene på fylkesnivå ble samorganisert under en felles ledelse, og innlemmet i fylkesmannsembetet som fylkesmannens landbruksavdeling. På lokalt nivå ble ansvaret for landbrukskontorene overført til kommunene.

Jordbruks- og skogbruksetatene på fylkesnivå var før reformen i 1992 samlet i felles lokaler i fylkene under betegnelsen fylkeslandbrukskontoret. Etatene var selvstendige og likestilte, med en viss grad av samordning innenfor det økonomiske, personalmessige og politiske området. Internt i landbruksforvaltningen hadde man imidlertid over lengre tid ment at jordbruks-

og skogbruksetatene burde samorganiseres for å styrke muligheten for økt koordinering mellom de to saksfeltene.

På samme måte som for fylkesnivået mente man at sektororganiseringen på lokalnivået hadde ført til for lite samhandling, spesielt med kommunene, om oppgaver knyttet til arealforvaltning, miljøvern og næringsutvikling.

På denne bakgrunn nedsatte Landbruksdepartementet i februar 1990 en arbeidsgruppe, Grue-utvalget, som skulle vurdere fremtidig tilknytningsform for landbruket, mens Statskonsult fikk i oppdrag å vurdere fordeler og ulemper ved en sterkere organisatorisk samordning av landbruksetatene på fylkesnivå.

Regjeringens behandling

– Landbrukskontorene lokalt

Regjeringen vurderte to alternative statlige tilknytningsformer for de lokale landbrukskontorene, enten underlagt fylkeslandbrukskontorene som tidligere, eller tillagt fylkesmannen. Uavhengig av tilknytningsform var argumentasjonen for og imot statlige kontorer lik. Argumenter for en fortsatt statlig løsning lokalt var særlig at dette sikret kompetanselikheter uavhengig av bosted. På den andre siden mente departementet at fortsatt statlige landbrukskontorer lokalt ville gi dårlige vilkår for typiske samarbeidssaker med kommunene i arealforvaltning, kommunalt miljøvern og næringsutvikling.

– Landbrukskontorene regionalt

I tillegg til den valgte løsning ble to andre organisasjonsmodeller for det regionale nivået drøftet i St.meld. nr. 40 (1991-92) *Statlige etater under Landbruksdepartementet, og fylkeskommunal tilknytning*.

Landbruksdepartementet beskrev den statlige etatsmodellen slik:

”Eigne statlege etatar gir Landbruksdepartementet høve til direkte styring og lik forvaltning frå fylke til fylke. Bruken av lover og føresegner kan samanliknast direkte frå kommune til kommune, og organisasjonen gir høve til direkte tilbakemelding frå etatane slik at departementet kan ivareta næringa si interesser i vid meining.”

Svakhetene med modellen ble beskrevet slik:

”Medan etatane på 70-tallet i stor grad arbeidde som sektororgan, innebar utviklinga på 80-talet auka behov for samarbeid med andre styresmakter for å løyse nye samfunnsoppgåver. Denne utviklinga reknar Landbruksdepartementet med blir forsterka i tida framover.”

Blant disse oppgavene nevnte meldingen miljø- og ressursvern, distriktpolitikk og sosiale forhold.

Argumenter for fylkeskommunal organisering var at modellen ville ivareta verdier knyttet til politisk deltakelse og målsettinger om å se landbruket i sammenheng med den samlede regionalpolitikken i fylkene.

Hovedproblemet med en fylkeskommunal løsning var det statlige behov for tilsyn og kontroll. Med fylkeskommunale landbruksetater ville det være nødvendig med et omfattende sentralt kontrollapparat. Kontrollargumentet

var også rettet mot et annet forhold. Parallellt med vurderingen av fremtidig tilknytting av landbruksetatene på fylkesnivå, var spørsmålet om å overføre landbrukskontorene til kommunene oppe. Det ville i praksis gi mer makt til politiske organ på kommuneplan, men samtidig skape et behov for kontroll og tilsyn. For å kunne føre en konsekvent nasjonal landbrukspolitikk, ville Landbruksdepartementet ha behov for et organ på fylkesnivå som kan kontrollere at kommunene arbeider i tråd med sentrale prioriteringer og målsettinger. Kommunale landbrukskontor ble slik sett et sterkt argument for at etatene på regionalt nivå bør være statlige med kontroll- og rettleidningsfunksjoner overfor de lokale landbruksetatene.

– Konklusjon

Departementet gikk inn for å overføre de statlige landbruksetatene på lokalt plan til kommunene. Departementet la avgjørende vekt på det store samarbeidsbehovet landbruksetatene hadde med kommunene innen arealforvaltning, miljøvern og næringsutvikling. Det het videre i St.meld. nr. 40 (1991-92) at:

”Dette er i samsvar med den generelle utviklingstrenden som gjer seg gjeldande for lokalforvaltninga. Kommunane vert stadig viktigare som forum for lokalt folkestyre og offentleg service.”

Regionalt falt valget på fylkesmannsmodellen fordi regjeringen la vekt på at det skulle føres en samlet og konsekvent landbrukspolitikk i alle deler av landet.

Landbruksetatene skulle ha en utøvende funksjon ved gjennomføringen av en slik politikk. En tilknytning til fylkesmannen ville sikre ivaretagelse av de overordnede statlige målsettinger. Departementet vurderte at 2/3 av arbeidsoppgavene i landbruksetatene var av en slik karakter at sentrale hensyn er viktige. Ved å organisere landbruksetatene som en del av et nyorganisert fylkesmannsembete ville de komme i samme administrasjon som miljøvernavdelingen, og de organisasjonsmessige forutsetningene for å arbeide mot felles mål ville bli de beste. Det samme argumentet ble anført om beredskapsarbeidet i fylket. Når valget falt på fylkesmannsmodellen må det også sees på bakgrunn av prinsippet som var nedfelt i St.meld. nr. 35 (1991-92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk* om at statlige sektorenheter med oppfølgingssansvar i forhold til kommunesektoren skulle knyttes til fylkesmannsambetet. Med den valgte tilknytningsformen møttes derfor den prinsipielle linje i statens forvaltningsutvikling på regionnivå og landbruksforvaltningens eget behov for større grad av samordning med ulike saksfelt.

Stortingets behandling

Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag om å samle jorbruksetatene og landbruksetatene lokalt og regionalt under en felles ledelse, jf. Innst. S. nr. 34 (1992-93).

Når det gjaldt lokal organisering støttet flertallet i landbrukskomiteen forslaget om å tilbakeføre de lokale landbrukskontorene til kommunene. Man

mente dette harmonerte med den generelle utviklingen mot et sterkere ansvar for lokal forvaltning, og at forslaget ville gi samordningsgevinster lokalt.

Når det gjaldt fylkesnivået gikk et mindretall inn for en fylkeskommunal modell. Man understreket at mye av saksbehandlingen og vedtak knyttet til jordbruk er av politisk karakter og derfor bør underlegges folkevalgte organer. En fylkeskommunal løsning kan også bidra til bredere næringsutviklingsstrategier og samordnet regional planlegging under folkevalgt styring.

Flertallet støttet imidlertid regjeringens forslag til organisering på regionalt nivå. Flertallet understreket behovet for en nær forbindelse til Landbruksdepartementet og for oppfølging og tilsyn med de lokale landbrukskontorene.

17.10 Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND)

SND-reformen foregikk i to etapper, og nedenfor beskrives etableringen og utbyggingen av SNDs distriktstapparat hver for seg.

17.10.1 Etableringen

Bakgrunn og endringsbeskrivelse

Regjeringen Brundtland foreslo i Ot.prp. nr. 57 (1991-92) *Om lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond* å slå sammen Industribanken, Distriktenes utbyggingsfond, Industrifondet og Småbedriftsfondet til en ny institusjon, SND. Regjeringen viste i odelstingsproposisjonen til at Stortinget, på bakgrunn av det store antall institusjoner og ordninger og behovet for forenkling og effektivisering, flere ganger hadde tatt opp spørsmålet om en organisasjonsmessig samordning av statlige finansierings- og støttefunksjoner. Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag i Innst. O. nr. 78 (1991-92). Dette innebar at en vesentlig del av det næringspolitiske og det distriktpolitiske virkemiddelapparatet ble samlet i én institusjon. Regionalt ble fylkeskommunenes oppgaver med forvaltning av bedriftsrettede virkemidler i distriktpolitikken i store trekk videreført, samtidig som Industribankens regionkontorer fortsatte som regionkontorer for SND.

Regjeringens behandling

Etableringen av SND bygde på forutsetningen om at ingen av de daværende institusjonene, Industribanken, Småbedriftsfondet, Industrifondet og Distriktenes utbyggingsfond, skulle videreføres som selvstendige institusjoner. Andre alternativer enn det forslaget som ble fremmet ble ikke vurdert i proposisjonen.

Etableringen av institusjonen skulle gi bedre muligheter til samordning og effektivisering og øke tilgjengeligheten for brukerne. Det het i regjeringens merknad i proposisjonen til høringen av forslaget:

”Etter Regjeringens vurdering tilsier både hensynet til brukerne og mulighetene for å effektivisere administrasjonen at omorganiseringen bør omfatte alle de fire institusjonene. Regjeringen ser det også som viktig at den nye institusjonen får en koordinerende rolle innen nærings- og distriktpolitikken. Andre kriterier som slagkraft og krav til høy kompetanse blir etter Regjeringens vurdering heller ikke til-

strekkelig ivaretatt dersom ikke omorganiseringen omfatter alle fire institusjoner.”, jf. Ot.prp. nr. 57 (1991-92).

Regjeringen gikk inn for å organisere SND etter egen lov som bygde på lov om statsforetak. Fondet skulle være underlagt Næringsdepartementet. Valg av organisasjonsform for SND sentralt ville etter regjeringens mening ikke ha bindende føringer for organiseringen av nærings- og utviklingsarbeidet i fylkeskommunene. Industribankens tre regionkontorer ble forutsatt videreført.

Stortingets behandling

Et mindretall foreslo å holde Distriktenes utbyggingsfond (DU) utenfor sammenslåingen. DU måtte få fortsette som eget statlig næringsfond i fylkene og fortsatt være underlagt Kommunaldepartementet.

Stortingets flertall sluttet seg til regjeringens forslag om etableringen av SND, jf. Innst. O. nr. 78 (1991-92). Om SNDs ytre apparat uttalte Stortinget bl.a. følgende:

”Flertallet viser til at en lokal saksbehandling av distriktutviklingsdivisjonens saker er forutsatt videreført av fylkene. ... Flertallet forutsetter i samråd med Regjeringen at disse (Industribankens regionkontorer) har som oppgave å betjene industri- og egenkapitaldivisjonene i SND. Flertallet forutsetter videre at en oppretter ytterligere 2-3 regionkontorer i forbindelse med industri- og egenkapitaldivisjonene i det nye fondet.”

17.10.2 Omorganiseringen av SNDs ytre apparat

Bakgrunn og endringsbeskrivelse

Frem til 1996 utgjorde fylkeskommunene sammen med fem regionkontorer SNDs ytre apparat. Regjeringen så etter hvert behov for et mer samordnet regionalt apparat og ønsket å forenkle daværende struktur for å unngå dobbeltarbeid og gråsoner.

Regjeringen Brundtland la frem forslag til endringer i SNDs ytre apparat i revidert nasjonalbudsjett for 1996 (St.meld. nr. 2 (1995-96)). I hovedtrekk innebar forslaget at SND skulle overta ansvaret fra fylkeskommunene for forvaltningen av de distriktpolitiske bedriftsrettede virkemidlene. Stortinget sluttet seg til forslaget i Budsjett Innst. S. nr. IV (1995-96). SND har i dag etablert distriktskontorer i samtlige fylker for forvaltning av bedriftsrettede virkemidler.

Regjeringens behandling

Som bakgrunn for sitt forslag i St.meld. nr. 2 (1995-96) *Revidert nasjonalbudsjett* viste regjeringen til en regjeringsoppnevnt arbeidsgruppes (Steine-utvalget) vurdering av organiseringen av SNDs ytre apparat.

– Steine-utvalget

Den regjeringsoppnevnte arbeidsgruppen som vurderte SNDs regionale apparat, bestod av representanter fra Administrasjonsdepartementet, Finansdepar-

tementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet, Nærings- og energidepartementet, SND og Troms fylkeskommune. Arbeidsgruppens mandat var bl.a. å gi en faglig vurdering av hva som er den mest effektive organiseringen av SNDs ytre apparat. I vurderingen skulle bl.a. kriterier som kundevennlighet, saksbehandlingstid, kompetanse og lokalkunnskap legges til grunn. Det skulle også legges vekt på at det regionale apparatet skulle være utviklingsorientert og bidra til vekst og verdiskapning i alle deler av landet.

Arbeidsgruppens vurderinger og innstilling var todelt. Flertallet bestod av representantene fra departementene og SND. Representanten fra Troms fylkeskommune utgjorde mindretallet. Flertallet i arbeidsgruppen mente at daværende modell hadde svakheter som følge av at det regionale systemet var todelt, og at de ulike delene delvis overlappet hverandre. I følge flertallet var det først og fremst kundene som opplevde de negative konsekvensene av fordelingen.

Mindretallet mente at den største svakheten ved daværende modell var virkemiddelsammensetningen, og at SND og fylkeskommunene forvaltet ordninger som var rettet inn mot samme formål og kunne benyttes alternativt.

Arbeidsgruppen presenterte to modeller. Den ene modellen (modell A) gikk i hovedtrekk ut på å samle det totale ansvaret for direkte bedriftsrettede virkemidler, herunder resultat- og tapsansvaret i SND. SND skulle på et selvstendig grunnlag vurdere enkeltsaker. SND skulle også ha ansvar for å utarbeide strategi- og policydokumenter for sin virksomhet basert på SNDs formål og føringer fra fylkeskommunene og staten. Fylkeskommunene skulle ha et strategisk ansvar for bruken av de regionalpolitiske virkemidlene, dvs. de bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene. Fylkeskommunene skulle videre ha det operative ansvaret for regionalpolitiske virkemidler for tilrettelegging for næringsutvikling (indirekte virkemidler). For å sikre nærhet til kundene og god lokalkunnskap skulle det etableres SND-distriktskontorer i hvert fylke.

Den andre modellen (modell B) gikk ut på at fylkeskommunene skulle forvalte samtlige virkemidler innen gitte fullmaktsgrenser fra SND sentralt, dvs. både regionalpolitiske tilretteleggende virkemidler, distriktsrettede bedriftsrettede virkemidler og bedriftsrettede næringspolitiske virkemidler. Modellen la til grunn at helhetlige regionale løsninger ville bli ivaretatt gjennom samordning av tilretteleggende og bedriftsrettede virkemidler. Modellen tok utgangspunkt i fylkeskommunens ansvar for sektorsamordning og regional utvikling etter plan- og bygningsloven. Sikring av nasjonale mål skulle ivaretas av et helhetlig plansystem, mål- og resultatstyring, lokalt tapsansvar og definerte fullmaktsgrenser mellom nasjonalt og regionalt nivå.

Arbeidsgruppens flertall tilrådte modell A. I følge flertallet innfører denne modellen et klart skille mellom fylkeskommunens ansvar og SNDs ansvar. Dessuten mente flertallet at modellen vil innebære en videreføring og forsterkning av daværende nærings- og regionalpolitikk. Flertallet mente modellen vil gi kundene bedre oversikt og større nærhet, og at modellen har en sterk lokal forankring som kan bidra til at fylkeskommunenes rolle som plan- og næringsutviklingsorgan blir videreutviklet. Modellen understøtter i følge flertallet, SNDs ansvar for å fremme en god nasjonal nærings- og regionalpolitikk. Gjennom en koordinert virkemiddelbruk både overfor regioner og bransjer, vil en kunne unngå utilsiktet konkurransevridning, overetablering og

subsidiekonkurransen. Modellen vil også møte den kritikk som hadde vært knyttet til fylkeskommunens politiske styring i enkeltsaker.

Flertallets hovedinnvending når det gjaldt modell B, var at todelingen av virkemiddelapparatet ville videreføres, og at dette har negative konsekvenser for brukerne og effektiviteten i virkemiddelapparatet. Videre mente man at modell B ville gjøre det vanskelig for SND å påse at den samlede virkemiddelbruken var i overensstemmelse med den nasjonale nærings- og regionalpolitikken. Et økt antall selvstendige aktører i virkemiddelapparatet kunne øke mulighetene for utilsiktet forskjellsbehandling og uønsket konkurransevridning. Videre ville modell B innebære at det måtte foretas en fylkesvis rammefordeling av alle virkemidlene, noe som for storparten av de næringspolitiske virkemidlene ville være et klart brudd med gjeldende næringspolitikk. Flertallet pekte også på at modell B åpnet for politisk styring i enkeltsaker, noe man mente var uheldig.

Arbeidsgruppens mindretall (representanten fra Troms fylkeskommune) gikk inn for modell B. Mindretallet mente et fylkeskommunalt ansvar for både regionalpolitiske tilretteleggende virkemidler og bedriftsrettede virkemidler ville bidra til helt nødvendig kobling mellom planmyndighet og virkemiddelbruk og mellom infrastrukturmidler og virkemidler rettet direkte mot næringslivet. Videre het det at modellen bygger på det selvstendige ansvaret for sektorsamordning og regional utvikling som fylkeskommunen er tillagt etter plan- og bygningsloven. Etter mindretallets syn ville en slik modell kunne ta utgangspunkt i de regionale problemer og muligheter.

Når det gjaldt modell A, mente mindretallet bl.a. at fylkeskommunens selvstendige ansvar for sektorsamordning og regional utvikling ville svekkes og innebære en organisatorisk oppsplitting mellom planmyndighet og virkemiddelbruk i fylkene. Brukerne på regionalt nivå ville få to separate beslutningssystemer å forholde seg til. Det ville videre bli vanskelig å utøve en regional politikk basert på samordning mellom direkte og indirekte virkemidler. Mindretallet mente også at fylkeskommunene uansett måtte opprettholde kompetanse på bruk av bedriftsrettede virkemidler og at det måtte bygges opp et regionalt apparat ved siden av fylkeskommunene som på flere områder vil ha overlappende kompetanse.

Regjeringens forslag

Som et kompromiss mellom modellene, åpnet regjeringen for en omfattende regionalisering av SND-systemet, ved å åpne for avtaler mellom SND og fylkeskommunene om opprettelse av SND-kontorer i hvert fylke (Nord-Trøndelagmodellen). SNDs distriktskontorer skulle ha forvaltningsansvar for alle SNDs virkemidler. Desentraliseringen ble oppsummert slik i revidert nasjonalbudsjett for 1996:

”Etter Regjeringens vurdering gir denne modellen en god balanse mellom hensynet til fylkenes innflytelse og næringslivets behov for oversiktlig og brukervennlig virkemiddelkontakt. Fra et regionalpolitisk synspunkt er det viktig at fylkeskommunenes innflytelse er sikret gjennom de føringer som fylkeskommunen legger på bruken av de nærings- og regionalpolitiske virkemidlene gjennom fylkesplan og strategisk næringsplan. I Nord-Trøndelagmodellen vil SNDs virke-

midler kunne settes inn i en slik sammenheng sammen med de distriktpolitiske virkemidlene som fylkeskommunene disponerer i dag.

Dette åpner for en bedre samordning og tilrettelegging av regional- og næringspolitikken i hele fylket tilpasset den enkelte regions forutsetninger og behov. En slik regional forankret utviklingspolitikk vil også være i tråd med tendenser vi ellers ser i Europa, der det regionale nivået i økende grad utformer strategien for den regionale utviklingen.”.

For en nærmere omtale av Nord-Trøndelagmodellen vises det til avsnittet om næringsutvikling i kapittel 9.

Stortingets behandling

Et mindretall i Stortingets finanskomité viste til at Nord-Trøndelagmodellen ikke ville gi fylkeskommunene nødvendig frihet i distrikts- og næringspolitikken. Etter mindretallets vurdering var det ikke tilfredsstillende at SND sentralt skal ha instruksjonsrett over det lokale kontoret. Mindretallet mente fylkeskommunene måtte ha et større ansvar i nærings- og distriktpolitikken for å kunne følge opp den enkelte fylkesplan.

Komiteens flertall tok regjeringens forslag om endringer i SNDs ytre apparat til etterretning, jf. Budsjett-innst S. IV (1995-96). I etterkant har alle landets fylkeskommuner inngått avtale med SND om opprettelse av SND-distriktskontorer. Storparten av de ansatte er tidligere ansatt i fylkeskommunenes regionalavdelinger. Desentraliseringen av SND har ført til at store deler av saksbehandlingen knyttet til bedriftsfinansiering er flyttet fra hovedkontoret i Oslo til distriktskontorene, jf. St.prp. nr. 1 (1998-99) for Nærings- og handelsdepartementet.

17.11 Importkontrollen, tilsyn med større næringsmiddelvirksomhet og kjøttkontrollen

Bakgrunn og endringsbeskrivelse

Regjeringen Brundtland fremmet i Ot.prp. nr. 86 (1993-94) *Endringer i lov 17. juni 1932 nr. 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer m.fl.* forslag om å gi Statens næringsmiddeltilsyn hjemmel til å delegerer myndighet til kommunale eller interkommunale næringsmiddeltilsyn og gjøre Statens næringsmiddeltilsyn til klageinstans for vedtak fattet av kommunale næringsmiddeltilsyn etter delegert myndighet fra Statens næringsmiddeltilsyn. Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag og vedtok høsten 1994 de endringer i lovverket som var nødvendig for å gjennomføre en endret arbeidsdeling mellom staten og kommunene, jf. Innst. O. nr. 3 (1994-95).

Frem til 1. januar 1995 hadde de kommunale næringsmiddeltilsyn ansvar for tilsyn med all produksjon, import og offentlig frembud av næringsmidler. Fra den dato overtok staten ved Statens næringsmiddeltilsyn det overordnede ansvaret for tilsyn med næringsmiddel. Omleggingen av deler av næringsmiddeltilsynet ble delt i to faser, jf. St.prp. nr. 1 (1994-95), St.prp. nr. 1 (1995-96) og St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 7 (1995-96) fra Landbruksdepartementet. Fra 1. januar 1995 overtok staten ansvaret for tilsyn med virksomheter som produserer

eller videreforedler animalske næringsmidler som blir omfattet av EØS-baserte forskrifter og ansvaret for importkontrollen. Ett år senere overtok staten ansvaret for tilsynet med de resterende næringsmiddelvirksomhetene som produserer for større regioner og for eksport og ansvaret for alt tilsyn etter kjøttproduksjonsloven (frem til 1. januar 1997 lov om slakterier, kjøttindustri og offentlig kjøttkontroll).

Regjeringens behandling

For å vurdere om det var grunn til å endre gjeldende organisering av det offentlige næringsmiddeltilsynet, ble det i 1992 nedsatt en prosjektgruppe med representanter fra berørte departementer, Kommunenes Sentralforbund, kommunale næringsmiddeltilsyn og Statens næringsmiddeltilsyn.

Prosjektgruppen anbefalte at ansvaret for importkontroll med næringsmidler og tilsyn med næringsmiddelvirksomhet som har regional, landsdekkende eller eksportrettet karakter, burde tillegges staten ved Statens næringsmiddeltilsyn. Gruppens flertall gikk inn for en modell hvor primærvedtaksmyndigheten legges til Statens næringsmiddeltilsyn, men med mulighet for delegasjon til de kommunale næringsmiddeltilsyn. Mindretallet (bestående av Kommunaldepartementet og Kommunenes Sentralforbund) uttrykte skepsis til en slik modell og viste til et generelt ønske om rene kommunale eller rene statlige forvaltningsmodeller.

Regjeringen var enig i prosjektgruppens anbefaling om å statliggjøre importkontrollen og tilsynet med næringsmiddelvirksomheter som produserer for frembud utover lokalområdet. Det ble vist til at næringsmiddelvirksomheter og næringsmiddeltilsynet møter nye krav på bakgrunn av harmonisering av norske bestemmelser med de direktiver Norge har akseptert i EØS-avtalen.

Ifølge regjeringen var en svakhet ved gjeldende organisering, at konserner eller næringsmiddelvirksomheter ofte måtte forholde seg til flere ulike kommunale næringsmiddeltilsyn. Regjeringen pekte på at behovet for sterkere koordinering, samordning og effektivisering talte for at staten burde tillegges et større ansvar. Ifølge regjeringen tilsa imidlertid hensynet til opprettholdelse av et desentralisert næringsmiddeltilsyn, ønsket om rasjonell og distriktsvennlig bruk av offentlige ressurser og behovet for utnyttelse av eksisterende fagekspertise at de kommunale næringsmiddeltilsynene fortsatt bør føre det faktiske tilsynet med virksomheter og næringsmidler, selv om primæransvaret blir lagt til Statens næringsmiddeltilsyn. I følge Ot.prp. nr. 86 (1993-94) ga også høringsinstansene bred oppslutning om en slik delegasjonsmodell. Landbruksdepartementet så det som en forutsetning at Statens næringsmiddeltilsyn på de aktuelle områder blir gitt instruksjonsmyndighet overfor kommunale næringsmiddeltilsyn, og at Statens næringsmiddeltilsyn blir klageinstans for vedtak fattet av kommunale næringsmiddeltilsyn etter delegasjon fra Statens næringsmiddeltilsyn.

Når det gjelder overføringen av ansvaret for kjøttområdet fra kommunene til staten var det en direkte følge av EØS-avtalen, som krever et overordnet statlig ansvar når det gjelder tilsyn med produksjon av næringsmidler med animalsk opprinnelse. Plassering av ansvar for tilsyn med produksjon og frembud av andre næringsmidler kan velges nasjonalt. Frem til ny lov om kjøtt-

tproduksjon trådte i kraft 1. januar 1997 ble det statlige ansvaret hjemlet i en ny bestemmelse i lov av 12. april 1957 nr. 2 om slakterier, kjøttindustri og offentlig kjøttkontroll mv. som ga Kongen en generalfullmakt til å fastsette de forskrifter som var nødvendig for å oppfylle EØS-avtalen. Den overordnede tilsynsmyndigheten ble delegert til Statens næringsmiddeltilsyn. Heller ikke på dette området ble det ansett som ønskelig å opprette en statlig kontroll- og tilsynsetat. Det ble lagt opp til at de statlige myndighetene kan delegere videre til det kommunale eller interkommunale næringsmiddeltilsynet.

Det ble fremhevet i Ot.prp. nr. 86 (1993-94) at næringsmiddeltilsynets organisasjonsstruktur vil måtte være under stadig tilpasning og utvikling. Regjeringen varslet at den foreslåtte løsningen vil bli fulgt nøye med tanke på aktuelle omstruktureringer på kort og lang sikt, herunder at en rent statlig modell vil bli vurdert i lys av prinsippene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene.

Stortingets behandling

Ved behandlingen av lovforslagene i Ot.prp. nr. 86 (1993-94) mente en samlet næringskomité, jf. Innst. O. nr. 3 (1994-95), at de foreslåtte endringer til eksisterende lovverk vil sikre gjennomføringen av en hensiktsmessig ansvarsfordeling mellom staten og de kommunale organer. Komiteen så det som viktig at de foreslåtte endringer vil gi grunnlag for en bedre koordinering og effektivisering av de ressurser som anvendes til matvarekontroll. Komiteen understreket betydningen av at norsk næringsmiddelkontroll fortsatt vil bygge på et desentralisert system, og at det faktiske tilsynet skal utøves av det lokale apparat og den kompetanse som kommunale næringsmiddeltilsyn representerer. Komiteen så det som viktig at en ved dette unngår å bygge opp nye statlige organer med parallell kompetanse selv om primæransvaret for matvarekontroll er tillagt Statens næringsmiddeltilsyn.

Komiteen uttalte videre at den har merket seg at regjeringen i proposisjonen varsler at en ren statlig modell for næringsmiddeltilsyn vil bli vurdert i lys av prinsippene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåer. Komiteen ga i den forbindelse uttrykk for at den antok at en slik vurdering bør utstå til en har høstet nødvendige erfaringer med de foreslåtte lovendringene.

17.12 Dyrevernavforvaltningen

Bakgrunn og endringsbeskrivelse

Regjeringen Brundtland la i Ot.prp. nr. 7 (1994-95) *Om lov om endringer i lov 20. desember 1974 nr. 73 om dyrevernav* frem forslag om å gjøre dyrevernavnemndene til statlige organ, såvel økonomisk som administrativt, samt tillegge mer myndighet til nemndene ved å gi de rett til selv å kunne treffe forvaltningsvedtak, ta dyr i forvaring og ilegge tvangsmulkt. Stortinget sluttet seg til forslagene i Innst. O. nr. 33 (1994-95). Tidligere var dyrevernavnemnden et kommunalt valgt organ, og dens virksomhet var etter loven begrenset til "å hjelpe politiet" med å påse at dyrevernavloven med forskrifter ble etterlevd. Ved eventuelle brudd på dyrevernavloven hadde nemnden en rådgivende funksjon.

Regjeringens behandling

Andre modeller for organiseringen av dyrevernnemnden enn statliggjøring ble ikke drøftet i odelstingsproposisjonen. Det ble vist til at dyrevernnemndenes oppgaver i hovedsak består av regeltolkning og kontrolloppgaver, og at oppgavene i liten eller ingen grad har elementer av lokal, politisk styring. I følge proposisjonen hadde kommunene ut over oppnevningen ingen innflytelse på nemndenes virksomhet. Regjeringens vurdering var derfor at nemnden mer naturlig hører hjemme i den lokale statsforvaltningen enn i kommunene.

Det ble videre vist til at Kommunal- og arbeidsdepartementet i Ot.prp. nr. 39 (1986-87) *Endringer i lovgivningen vedrørende nemnder på kommuneplan og fylkesplan* og i rundskriv H-43/87 hevdet at dyrevernnemnden var en statlig nemnd. I sluttrapporten *Lokale statlige nemnder* utarbeidet i regi av Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1993, som en del av regjeringens lokalforvaltningsprogram, het det i konklusjonen om dyrevernnemndene:

”Staten overtek alle oppgaver i samband med nemnda, både organisatorisk og økonomisk. Landbruksdepartementet utreiar saka for å finna fram til organisatoriske løysingar som sikrar at oppgåvene til dyrevernsnemnda vert ivaretekne på andre måtar.”

Regjeringen la opp til at kommunene fortsatt skal foreslå kandidater til dyrevernnemnden. Det ble i den forbindelse vist til at det i forarbeidene til den gjeldende dyrevernloven ble lagt vekt på at det er lekmannsskjønn i det lokale dyrevernarbeidet. Det ble lagt opp til at kommunenes forslag til kandidater oversendes distriktsveterinæren for uttalelse før det oversendes fylkesmannen, som får ansvaret for å oppnevne utvalget for fire år av gangen. Regjeringen foreslo også at fylkesmannen skal bestemme det geografiske virkeområdet for dyrevernnemnden etter forslag fra distriktsveterinæren. Distriktsveterinæren ble foreslått å være sekretær for dyrevernnemnden.

Stortingets behandling

Flertallet i Næringskomiteen i Stortinget var enig med regjeringens forslag, og skrev i Innst. O. nr. 33 (1994-95):

”Fleirtalet i komiteen, alle med unntak av medlemmene frå Senterpartiet, viser til at m.a. Kommunaldepartementet fleire gonger har peika på at dyrevernnemndene sine oppgaver er statlege, og at staten derfor bør ta over ansvaret for nemndene. Fleirtalet er samd i denne vurderinga, og sluttar seg til framlegget om endring.”

17.13 Familievernet

Bakgrunn og endringsbeskrivelse

Regjeringen Brundtland la i Ot.prp. nr. 6 (1996-97) *Om lov om familievernkontorer* frem forslag om ny forvaltningsordning og lovfesting av familievernet. Lovforslaget innebar at fylkeskommunen ble forvaltningsmyndighet for familievernkontorene. Hovedansvaret for tilsyn og kontroll ble foreslått lagt til fylkeslegen. Stortinget sluttet seg til forslaget til forvaltningsmyndighet, men

tilsynsansvaret for familievernkontorene ble lagt til fylkesmannen, jf. Besl. O. nr. 225 (1995-96).

Forvaltningen av familievernet på sentralt nivå hadde tidligere vært forankret i den statlige bevilgningen til drift av familievernkontorer. Barne- og familiedepartementet ga driftstilskudd direkte til hvert enkelt kontor og hadde i tillegg et styringsansvar for familievernkontorene. Det eksisterte ikke noe regionalt samordnende ledd for forvaltning av tjenesten, og departementet måtte i stor grad forholde seg direkte til det enkelte kontor. Dette innebar en detaljstyring av driften ved det enkelte kontor man mente ikke hører naturlig hjemme på departementsnivå. Det nødvendige helhetssyn og kjennskap til lokale behov er en kompetanse man vanskelig kan opparbeide sentralt. Med det omfang tjenesten etterhvert hadde fått, ble det stadig vanskeligere å forvalte familievernet fra departementet.

Regjeringens behandling

I debatten om ny forvaltningsordning for familievernkontorene ble i tillegg til fylkeskommunen, Statens helsetilsyn, fylkesmannen og kommunene antydnet som mulig forvaltningsmyndighet. Argumenter for både fylkeslegen og fylkesmannen var at begge vil kunne sikre et likeverdig tjenestetilbud i hele landet, og at de har kompetanse på feltet. Det viktigste argumentet mot å tillegge fylkeslegen eller fylkesmannen oppgaven, var at dette vil bryte med deres oppgaver som statlig kontroll- og tilsynsorgan. Ansvar for direkte tjenesteproduksjon kan vanskelig passes inn og anses som en naturlig del av virksomheten. Argumentene mot å legge forvaltningsansvaret for familievernet til kommunalt nivå var at familievernet er en 2. linjetjeneste og ikke egnet som en del av kommunenes primærhelsetjeneste. Videre må kontorene ha en viss størrelse for å utgjøre robuste fagmiljøer med høy kvalitet. Det er verken realistisk eller ønskelig at det skal finnes et familievernkontor i hver kommune.

Barne- og familiedepartementet begrunnet valget av fylkeskommunen som ansvarlig for familievernet slik i Ot.prp. nr. 6 (1996-97):

”Departementet har etter en grundig vurdering kommet til at fylkeskommunen er det forvaltningsnivå som best kan ivareta familievernet. Det finnes mellom 1 og 6 familievernkontorer i hvert fylke; dette gjør tjenesten velegnet for fylkeskommunal forvaltning. Andre spesialist-tjenester forvaltes også fylkeskommunalt. Departementet mener at fylkeskommunen er den instans som vil kunne se helheten i familieverntjenesten i fylket og vurdere den samlede kapasiteten som de offentlige og de kirkelige kontorene utgjør, i forhold til behovene. Fylkeskommunen vil dessuten kunne bidra til en god faglig utvikling av familievernet som en enhetlig tjeneste. Dette er etter departementets vurdering et meget viktig hensyn. ... Hovedinnvendingene mot å legge forvaltningsnivået til fylkeskommunen har som tidligere påpekt vært at dette vil kunne medføre et ulikt tilbud fra fylke til fylke. Det er viktig at tilbudet tilpasses behovene i det enkelte fylke, og disse kan av ulike grunner variere.... Innenfor en fylkeskommunal forvaltningsmodell vil fylkeskommunen ha gode muligheter til å bidra til at de samlede ressursene i familieverntjenesten i fylket nyttes på den mest hensiktsmessige måte, herunder dimensjonere kapasiteten ved kontorene slik at den er best mulig tilpasset brukernes behov.”

Departementet foreslo at tilsynsansvaret for familievernnet ble forankret hos fylkeslegen. Fylkeslegen var kjent med familievernnet og retningslinjene for tjenesten. Fylkeslegen ville etter departementets mening være den instans som innehar den nødvendige kompetanse til å føre tilsyn med en slik spesialisert virksomhet, hvor ca. 2/3 av kontorene har autorisert helsepersonell; psykolog, psykiater og lege som faglig og/eller medisinsk leder. Fylkesmannen ville som eventuell tilsynsinstans etter departementets vurdering ikke ha tilstrekkelig kompetanse til å føre tilsyn med f.eks. en lege eller psykologs arbeid. Dette tilsynet ville mer naturlig ligge hos fylkeslegen. Fylkesmannen ville imidlertid kunne føre tilsyn med sosionomene. Fylkesmannen hadde videre tilsynsansvaret for mekling og et totalansvar i forhold til separasjoner og skilsmisser.

Stortingets behandling

Flertallet i Stortingets familiekomité sluttet seg til regjeringens forslag om fylkeskommunalt forvaltningsansvar for familievernnet. Flertallet mente at fylkeskommunene har oversikten, kompetansen og den nødvendige muligheten til samordning og helhetssyn, slik at familievernnet kan bli en del av fylkenes helse- og sosialplaner og familiepolitikk. Flertallet i komiteen sluttet seg også til regjeringens forslag til tilsynsmyndighet. Regjeringens forslag til tilsynsmyndighet fikk imidlertid ikke flertall i Odelstinget. Ved behandlingen av Ot.prp. nr. 70 (1996-97) vedtok Odelstinget at fylkesmennene skal føre tilsyn med virksomheten ved familievernkontorene, jf. Besl. O. nr. 92 (1996-97).

Mindretallet i Stortingets familiekomité mente den beste forvaltningsløsning var en fortsatt statlig forvaltning. Dette ville være den beste måte å bevare familievernets egenart på, sikre felles faglig utvikling, økonomisk basis og ivareta målet om et mest mulig likt tilbud i befolkningen uavhengig av bostedsfylke. Det het videre i Innst. O. nr. 70 (1996-97) at:

”Det (fortsatt statlig forvaltningsordning, red.anm.) gir også muligheter for en nasjonal prioritering i et familiepolitisk helhetsperspektiv, sentral kompetanseoppbygging, effektiv og oversiktlig forvaltning og like forhold for både de offentlige og kirkelige kontorene.”

17.14 Den ytre fiskeridministrasjonen - Rettledningstjenesten i fiskerinæringen og Fiskeridirektoratets kontrollverk

Bakgrunn og endringsbeskrivelse

Regjeringen Bondevik foreslo i Ot.prp. nr. 2 (1997-98) *Om lov om oppheving av lov om rettleiingstjensta i fiskerinæringa og endringar i visse andre lover* (relatert til Ot.prp. nr. 33 (1996-97) med samme tittel) å slå sammen de to ytre etater i fiskeriforvaltningen, Fiskeridirektoratets kontrollverk og Rettledningstjenesten i fiskerinæringen, til én etat både regionalt og lokalt. Det ble også foreslått å avvikle ordningen med statlige fiskeristyrer og fiskerinemnder. Stortinget sluttet seg til forslaget, jf. Innst. O. nr. 18 (1997-98).

Det var flere grunner til at departementet vurderte organiseringen av de ytre fiskerietatene. Den viktigste var å vurdere den ytre fiskeridministras-

jonen i forhold til endringer i ansvars- og rammevilkår for fiskeri- og havbruksnæringen. Det ble pekt på behov for en mer fleksibel utnyttelse av personalressursene og for etablering av administrative fellesfunksjoner. De samlede kontrolloppgavene hadde økt, og nye problemstillinger i kystsonen krevde bredere kompetanse.

Regjeringens behandling

Forholdet mellom fiskeriforvaltningen og andre lokale og regionale organ ble vurdert av Fiskeridepartementet. Det ble ikke sett som formålstjenlig å vurdere integrering av den regionale fiskerietaten med fylkeskommunene. Slik den regionale ressursforvaltningen er lagt opp, blir vurderingene i hovedsak gjort ut fra et perspektiv som ikke har noen klar tilknytning til det enkelte fylket, selv om regionale hensyn blir vektlagt. Det het videre i Ot.prp. nr. 33 (1996-97):

”Som utøvande organ for den nasjonale ressursforvaltninga må den regionale fiskerietaten ha ei så klar tilknytning som mogeleg til eit statleg forvaltningssystem. Særleg på lokalnivået er det ved ei overføring av den lokale fiskerietaten til kommunane ein fare for å miste spesialisert fiskerikompetanse i kommunar”

Det ble lagt opp til å finne frem til tettere og mer bindende politisk og organisatorisk samarbeid med kommunesektoren, bygd på erfaringene fra frikommuneforsøkene. Det ble også understreket at kommunene må ta ansvar for fiskeri- og havbruksnæringen lokalt og integrere denne som en del av det samlede lokale næringspolitiske ansvaret.

Departementet vurderte også sterkere integrasjon av Fiskeridirektoratets kontrollverk og Statens næringsmiddeltilsyn (de kommunale næringsmiddeltilsyn). Departementet tilrådte ikke en slik løsning fordi det ikke lenger ville gjøre det mulig å kombinere kvalitets- og ressurskontroll innen fiskeriforvaltningen.

En nærmere tilknytning mellom den regionale fiskerietaten og fylkesmannen ble ikke sett som noen god løsning. Etter departementets vurdering var det vanskelig å trekke direkte paralleller til omorganiseringen av landbruksforvaltningen, både fordi de ytre fiskerietatene er en del av forvaltningssystemet for fiskeressursene som ikke har noen klar avgrensning til fylkesnivået, og fordi få avgjørelser i fiskeriforvaltninga er delegert til lokalnivået. Departementets holdning til fylkesmannsmodellen må også ses på bakgrunn av at det ikke ble vurdert som aktuelt å overføre den lokale fiskerietaten til kommunene. Departementet viste videre til at Stortinget har understreket verdien av en enkel forvaltningsstruktur for forvaltningsorgan som i hovedsak dekker nasjonale styringshensyn, og som har sin virksomhet særlig rettet inn mot næringsutøvere og i mindre grad kommunene.

Rettledningstjenesten i fiskerinæringen og Fiskeridirektoratets kontrollverk ble foreslått slått sammen til en felles ytre fiskerietat, både regionalt og lokalt. Etter departementets vurdering vil kravet om å behandle alle likt, best kunne sikres gjennom klare retningslinjer for saksbehandling i en ny organisasjon. Det ble lagt vekt på å ta vare på de styrings- og rapporteringsrutinene som var innarbeidet i daværende organisering. Samorganisering med

fylkesmannen ble ikke foreslått fordi den ytre fiskerietat i hovedsak dekker nasjonale styringshensyn, og har sin virksomhet særlig rettet inn mot næringsutøvere og i mindre grad mot kommunene. Geografisk ble regionnivået i hovedsak delt inn etter fylkesgrenser med unntak av Trøndelagsfylkene og Skageraks-/Oslofjordfylkene. Dette ble begrunnet slik:

”Sterke kontaktflater mellom den regionale fiskeriforvaltninga og fylkeskommunar og fylkesmenn tilseier at den regionale fiskeriforvaltninga i hovudsak blir organisert etter fylkesgrenser. .. En slik modell er best for å etablere nære og løpande samarbeidsforhold med andre organ på fylkesnivået, både politisk og administrativt.”

Fiskeristyrene og fiskerinemndene ble foreslått avviklet. Hoveddelen av oppgavene til fiskeristyret og fiskerinemndene mente regjeringen krevde regional- og lokalpolitiske vurderinger, og at disse derfor burde forankres til folkevalgte organ.

Stortingets behandling

Flertallet i Stortingets næringskomité sluttet seg til regjeringens forslag om sammenslåing og dens forslag til regioninndeling for den ytre fiskeriadministrasjonen, jf. Innst. O. nr. 18 (1997-98). Imidlertid vektla komiteen nødvendigheten av samarbeid i den lokale og regionale næringspolitikken mellom fiskeriadministrasjonen og kommuner og fylkeskommuner. Komiteen uttalte:

”Komiteen legg vekt på en best mogleg samordning av den regionale og lokale næringspolitikken. Dette må innebære at forholda må leggjast til rette for at den ytre fiskeriforvaltninga kan inngå meir formaliserte samarbeidsforhold med fylkeskommunar og kommunar, og andre sektororgan både regionalt og lokalt.”

Komiteens flertall mente videre:

”.. at det er av stor betydning at kommunene ser fiskerinæringa i sammenheng med annet næringsliv. Gjennom helhetstenkning i lokale næringsplaner og regionale utviklingsprogrammer må den enkelte kommune og fylkeskommune også legge vekt på primærnæringene. For å sikre en slik integrering mellom de ulike næringene kan det være et virkemiddel å overføre statlige kontorer og stillinger til kommunene og fylkeskommunene. Flertallet tar likevel til etterretning at en nå ikke ønsker å overføre rettledningstjenesten til kommunene. Flertallet vil imidlertid understreke at det bør åpnes for at kommuner og fylkeskommuner som ønsker å gjennomføre forsøk på dette området, får muligheten til det.”

Mindretallet i komiteen gikk inn for en løsning som innebar at kontrollverket forble et statlig organ, samtidig som rettledningstjenesten ble vurdert omgjort til en kommunal tjeneste. Løsningen ville innebære at de lokale fiskeristyrene og fiskerinemndene skal erstattes av kommunale organer under folkevalgt kontroll.

Kapittel 18

Oppgavefordelingen i de nordiske land

18.1 Innledning

I mandatet er utvalget bedt om å:

”...presentere ansvars-, oppgave og funksjonsfordelingen i andre land og peke på viktige endringer som har skjedd gjennom reformprosesser i andre land”.

Innledningsvis har utvalget gitt en kortfattet oversikt over forvaltningsstrukturer og oppgavefordeling i europeiske land. Utvalget har valgt å konsentrere sin mer detaljerte gjennomgang til Danmark, Finland og Sverige. Utvalgets tids- og ressursrammer innebærer at det bare er mulig å gå nærmere inn på et mindre antall land. De nordiske landene har viktige fellestrekk av kulturell og institusjonell art som gjør sammenlikninger meningsfylt, samtidig som de også er tilstrekkelig ulike til at sammenlikninger kan være fruktbare. Når Island er utelatt skyldes det landets lave folketall og særegne bosettingsstruktur.

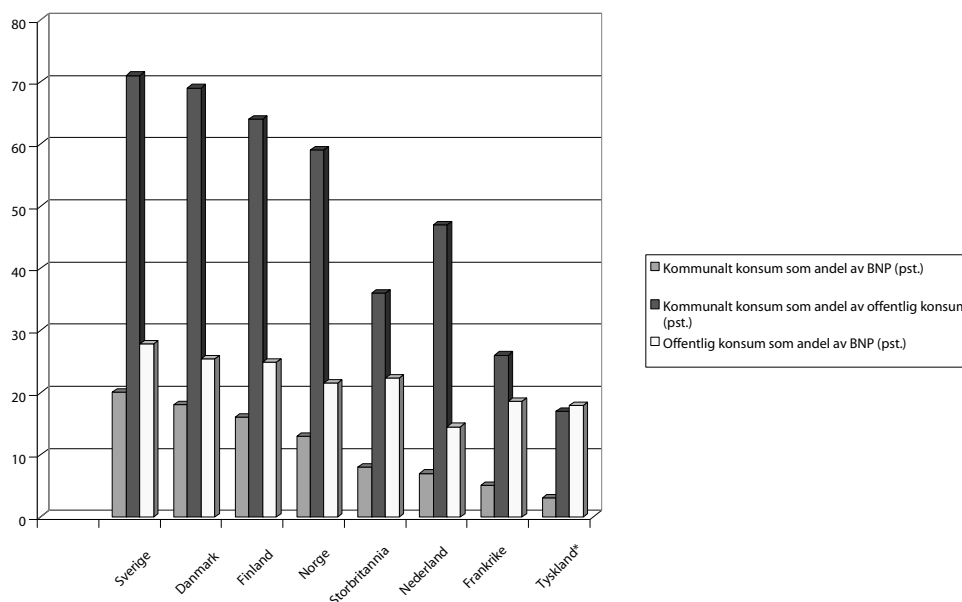
Hvert av de tre landene beskrives på grunnlag av tre hovedelementer: dagens forvaltningsorganisering, hovedtrekkene i oppgavefordelingen, og debatten om regionnivået.

18.2 Kort om forvaltningsstrukturer og oppgavefordeling i europeiske land

Det finnes en rekke ulike modeller for organiseringen av forvaltningen generelt, og lokalforvaltningen spesielt, i de europeiske landene. Med utgangspunkt i lokalforvaltningen kan det skilles mellom ulike typer modeller basert på bestemte kjennetegn. En inndeling av de vesteuropeiske landene i en nordisk modell, en britisk modell, en mellomeuropeisk modell og en napoleonsk eller søreuropeisk modell er ofte vanlig.

Den nordiske modellen

Den nordiske modellen som består av de nordiske land er kjennetegnet ved en stor offentlig sektor og stor grad av desentralisering i løsningen av de offentlige oppgaver.



Figur 18.1 Kommuntalt konsum som andel av bruttonasjonalprodukt (BNP) og offentlig konsum, og offentlig konsum som andel av bruttonasjonalprodukt. Utvalgte europeiske land 1992.

* Tallene omfatter ikke delstatsnivået

Kilde: NOU 1997:8

Som figur 18.1 viser skiller de nordiske landene seg klart ut med høyt kommunalt konsum målt i forhold til bruttonasjonalprodukt. Det fremgår også at kommunesektoren har større betydning for gjennomføringen av offentlig politikk i de nordiske landene enn i andre europeiske land. I alle de nordiske landene utgjør kommunalt konsum mer enn halvparten av offentlig konsum. Omfanget av kommunalt konsum i forhold til offentlig konsum viser at de nordiske landene, i større grad enn andre europeiske land, har en desentralisert oppgaveløsning.

De nordiske landene, bortsett fra Finland, kjennetegnes videre av en lokalforvaltning med to nivåer. Et førstenivå som har sitt motstykke i de fleste land, og i tillegg et andrenivå som omfatter et større geografisk område. De to nivåene utfører ulike oppgaver og det eksisterer ikke et over-/underordningsforhold mellom dem. Det er problematisk å sammenligne det nordiske andrenivået (amtskommuner, fylkeskommuner og landsting) med de regioner som finnes i flere europeiske land. For det første er regionene i land som Frankrike, Spania og Italia betydelig større, og for det andre er det regionale nivået vanligvis overordnet kommuneforvaltningen og utøver i større eller mindre grad kontroll- og tilsynsfunksjoner overfor kommunene.

Den britiske modellen

Den britiske modellen omfatter Storbritannia og Irland. Denne modellen er kjennetegnet av relativt store og befolkningstunge kommuner. Det gjennomsnittlige innbyggertallet for kommunene i Storbritannia er på ca. 100 000.

Lokalforvaltningen i Storbritannia er inndelt i districts, metropolitan districts/boroughs og counties. I London ivaretas alle de kommunale oppgavene av London boroughs. Det eksisterer ikke et overgripende kommunalt nivå som omfatter hele Londonområdet. Et lignende system finnes i seks andre storbyer. I den øvrige delen av England har lokalforvaltningen to nivåer hvor districts tilsvarer de nordiske primærkommunene mens counties dekker et større geografisk område og kan i noen grad sammenlignes med de nordiske fylkeskommunene. I Skottland og Wales ble det gjennomført en reform av lokalforvaltningen i 1996 som innebar en avskaffelse av fylkene.

Et annet kjennetegn ved den britiske modellen er at kommunenes kompetanse er positivt avgrenset (det såkalte ultra vires prinsippet). Det innebærer at kommunenes myndighet er begrenset til de oppgaver som lovgivningen positivt pålegger dem. I Storbritannia, men i mindre grad i Irland, ivaretar kommunene viktige oppgaver på velferdsområdet. De viktigste oppgavene i kommunene er knyttet til utdanning (grunnskole, videregående skoler og yrkesskoler), kulturoppgaver, samt oppgaver i sosialsektoren. I motsetning til de fleste andre vesteuropeiske land har reformvirksomheten i Storbritannia de siste tjue år i større grad vært kjennetegnet av sentralisering og privatisering enn desentralisering. Det kan imidlertid se ut til at denne trenden er i ferd med å snu. Opprettelsen av egne parlamerter for Skottland og Wales, samt utvikling av regionale utviklingskontorer (Regional Development Agencies) med en viss grad av folkevalgt innflytelse kan peke i den retning.

Løsningen av betydelige velferdsoppgaver er lagt til det statlige nivå. Organiseringen av helseforvaltningen er et eksempel på det. The National Health Service er en frittstående statlig forvaltning med egen distriktsinndeling som går på tvers av den kommunale distriktsinndelingen. Den regionale statsforvaltningen er videre kjennetegnet av en omfattende sektoradministrasjon. Et særtrekk ved Storbritannia i den forbindelse er de såkalte quangos (quasi national government organisations). Dette er frittstående forvaltninger med bestemte oppgaver underlagt et regjeringsoppnevnt styre. Det er innenfor denne typen forvaltningsenheter at mye av ekspansjonen i den offentlige forvaltningen har skjedd de seneste tiår. Mangfoldet av statlige forvaltningsenheter på ulike nivå har ført til en fragmentert og oppsplittet forvaltning. På den bakgrunn ble Government Regional Offices opprettet i 1994 for å oppnå bedre koordinering og økt effektivitet i implementeringen av den statlige politikken på lokalt og regionalt nivå. Flere tidligere separate statlige etater er integrert i de nye kontorene og arbeidet skal ha et tverrsektorielt siktemål.

Den mellomeuropeiske modellen

Denne modellen omfatter Tyskland, Østerrike og Sveits. Disse landene er kjennetegnet ved at lokalforvaltningen inngår i en føderal struktur, som innebærer at statsmakten er delt mellom forbundsnivå og delstatsnivå. Forbundsnivået har ansvar for utenrikspolitikk, finanspolitikk, forsvar og andre områder med eksplisitt nasjonal interesse. Delstatene har i prinsippet lovgivningsmyndighet på alle andre områder så lenge man holder seg innenfor de rammer som er trukket opp på forbundsnivå. Delstatene har eksempelvis lovgivningsmyndighet overfor kommunene. Det er derfor ganske stor variasjon fra delstat til delstat med hensyn til organiseringen og oppgavene til kommu-

nene. Kommunen har imidlertid en allmenn kompetanse som innebærer at de kan ta på seg alle oppgaver som ikke uttrykkelig er lagt til andre organer gjennom lovgivningen.

Den administrative inndelingen i de tre landene varierer også betydelig, i Sveits finnes det f.eks. ikke et mellomnivå mellom kantonene og kommunene, mens i Tyskland er det i mange delstater to nivå mellom delstat og kommune. Den tyske administrative strukturen består i dag av: 16 Länder, 32 Bezirksregierungen, 439 Kreise og 14 458 Gemeinden (EIPA 1998). De vel 14 000 kommunene omfatter i noen tilfeller storbyer, men mange er svært små. Det finnes derfor et utstrakt interkommunalt samarbeide på en rekke områder. Det neste kommunale nivået, Kreise, kan i motsetning til kommunene bare ivareta oppgaver som er definert gjennom lovgivningen. Gemeinde er direkte folkevalgte organer mens styringsorganene i Kreise består av representanter utnevnt av kommunene. Regierungsbezirke er delstatsmyndighetenes generelle representant på regionalt nivå. Regierungsbezirke har oppgaver når det gjelder tilsyn av Gemeinde og Kreise, de administrerer (del-)statlige støtteordninger, de har ansvar for å koordinere fysisk planlegging og fungerer i tillegg som forvaltningsdomstol for administrative beslutninger.

Prinsippet om at oppgaver skal legges på lavest mulig effektive nivå (subsidiaritetsprinsippet) er et sentralt element i føderalstatlig tenkning. I tråd med dette prinsippet utfører kommunene en rekke oppgaver på ulike områder. De viktigste er knyttet til undervisning, sosial velferd og fysisk planlegging. I de senere år har det vært en tendens til at delstatsmyndighetene har flyttet oppgaver fra Gemeinde til Kreise for å oppnå stordriftsfordeler. Det tyske systemet er videre kjennetegnet ved stor grad av ansvarsdeling mellom nivåene for ivaretagelsen av oppgaver. Det er sjelden at ett nivå alene har ansvaret for en oppgave. Grunnskolen kan nevnes som et eksempel hvor kommunenes ansvar består i å stille skolelokaler mens delstatsmyndighetene bestemmer timetall, klassestørrelser, ansettelse av lærere og selve undervisningens innhold.

Selv om lokalforvaltningsorganene utfører oppgaver i tilknytning til viktige velferdsområder er det viktig å understreke at de tyske kommunene ikke kan sammenlignes med de nordiske velferds kommunene. Betydelige deler av de velferdsoppgaver som i Norden ivaretas av kommuner og fylkeskommuner er i Tyskland del av et forsikringsbasert system. Stort sett hele helsesektoren og mesteparten av sosialområdet er eksempelvis plassert på siden av forvaltningsapparatet. Tjenestene tilveiebringes og finansieres gjennom forsikringselskaper på de ulike områder, mens selve oppgaveløsningen ivaretas av frivillige organisasjoner, stiftelser og forskjellige kirkelige organisasjoner. For de fleste er det obligatorisk med medlemskap i slike forsikringsordninger.

Den napoleonske modellen

Den napoleonske modellen omfattet opprinnelig et stort antall stater i Vest- og Sør-Europa. Frankrike, Belgia, Nederland, Luxemburg, Spania, Portugal, Italia og Hellas har alle til felles at forvaltningsapparatet bærer preg av det såkalte prefektstyret som gjerne blir omtalt som Napoleons viktigste bidrag til moderne statsstyre. Prefektstyret forutsetter utnevning av en overordnet statlig embetsmann som representerer statsmakten innefor et område. Denne mod-

ellen er kjennetegnet av en sterk sentralmakt og detaljert styring av kommunene ved de statlige prefekter. Innenfor dette systemet er det også vanlig med et meget stort antall kommuner. I flere av de nevnte landene er det imidlertid gjennomført store reformer for å desentralisere forvaltningen, og land som Nederland og Belgia kan i dag sies å ligge tettere opp mot henholdsvis de nordiske og mellomeuropeiske modellene.

Frankrike har til dels bevart den sentralistiske strukturen selv om det også her er gjennomført en rekke reformer i desentralistisk retning de siste tiår. Reformene har særlig vært rettet mot demokratisering og styrking av mellomnivåene i Frankrike, departements og régions . Lokalforvaltningen omfatter i dag følgende enheter:

Tabell 18.1: Lokalforvaltningen i Frankrike

Regioner (<i>régions</i>)	26
Fylker (<i>departements</i>)	100
Kommuner (<i>commune</i>)	36 763
Byregioner (<i>communautés urbaines</i>)	10
Interkommunale selskap (<i>syndicats intercommunaux</i>)	14 081

Kilde: Baldersheim 1998

Regionene ble opprettet i 1964 som et statlig forvaltningsnivå med særlig ansvar for samfunnsplanlegging. Gjennom en desentraliseringsreform i 1982 har imidlertid regionene fått regional, forankring ved at representantene til de styrende organer blir utpekt ved direkte valg. Oppgaveområdet ble også utvidet og regionene har i dag betydelige oppgaver knyttet til planlegging og regional utvikling, finansiering av ulike offentlige virksomheter samt ansvar for bygging og vedlikehold av videregående skoler (*lycées*). Regionene spiller en sentral rolle når det gjelder de såkalte planleggingskontrakter, *contrats de plan*. Planleggingskontrakter er instrumenter for å samordne statlige, regionale og lokale investeringer. Innenfor rammen av nasjonale planer blir regioner, fylker og kommuner invitert til å delta i prosjekter eller komme med forslag om prosjekter som de mener bør prioriteres. Deretter blir det forhandlet mellom de involverte partene om en fordelingsnøkkel for virksomheten.

Fylkene (*departements*) har vært en vesentlig del av fransk forvaltning siden den franske revolusjon. De ble opprinnelig opprettet for å ivareta den statlige forvaltningen innenfor et geografisk område under ledelse av den statlig oppnevnte prefekten. Desentraliseringsreformen i 1982 endret imidlertid også fylkenes rolle i forvaltningen. Prefektens stilling ble noe svekket samtidig som det valgte styret har fått større myndighet⁵². Fylkenes oppgaver er i hovedsak knyttet til helse- og sosialområdene, og til bygging og vedlike-

52. Prefektens kontrollrolle overfor kommunen har blitt svekket, men samtidig har prefektene i tiltakende grad blitt mer betydningsfulle som samordnere av offentlig politikk. Det hevdes derfor at prefektinstitusjonen i dag spiller en viktigere rolle som regulerende organ enn som kontrollorgan (Larsson m.fl. 1999).

hold av offentlige bygninger som skoler (grunnskoler), veger, havner etc. De har også betydelige oppgaver innenfor natur- og miljøvern.

Kommunene i Frankrike er svært små. Ca. 90 prosent har færre enn 2 000 innbyggere. På grunn av de mange små kommunene er det svært vanlig med interkommunalt samarbeid. Det er i hovedsak basert på frivillighet og opprettet i forhold til én bestemt funksjon/oppgave.

Grunnloven fastslår at det skal finnes kommuner og kommuneloven gir kommunene rett til å ta seg av alle oppgaver av lokal interesse som ikke gjennom lovgivning er lagt til andre organer. Kommunenes oppgaver består både av frivillige oppgaver og lovbestemte oppgaver. De lovpålagte omfatter mindre veger, brannvesen, fysisk planlegging, politi, befolkningsstatistikk og allmenne valg. De tre sistnevnte oppgavene er et særlig ansvar for kommunens borgermester og oppgaver han utfører på vegne av staten. De frivillige oppgavene er i stor grad knyttet til kultur og turisme.

18.3 Danmark

18.3.1 Forvaltningsorganisering

Den offentlige forvaltning i Danmark er i likhet med de øvrige nordiske land inndelt i statlig og kommunal administrasjon. Den statlige administrasjonen består av sentrale, regionale og lokale forvaltninger, mens den kommunale består av kommuner og amtskommuner. Amtskommunene og kommunene har hvert sitt oppgaveområde og er likestilt med hensyn til kompetanse. Danmark er i dag administrativt inndelt i 14 amt og 275 kommuner (inklusive København og Fredriksberg kommuner). København og Fredriksberg kommuner har en særlig status og fungerer som både amt og kommune. Det gjennomsnittlige innbyggertallet i danske kommuner er 18 800 innbyggere, variere fra 2 500 i den minste kommunen til 463 000 innbyggere i den største. Gjennomsnittlig innbyggertall i amtene er 329 000 innbyggere.

Tabell 18.2: Den danske forvaltningen

<i>Sentralforvaltningen</i>		Ministeriene Øvrig embetsverk
<i>Regionalforvaltningen</i>	Statlig Folkevalgt	Statsamtet Regionale statsetater Amtskommunen
<i>Lokalforvaltningen</i>	Statlig Folkevalgt	Statlig lokalforvaltning Kommunene

18.3.2 Statsadministrasjonen

Ministeriene er den øverste ledelse av den sentrale statsforvaltning. De fleste ministerier forvalter lovgivningen vedrørende saklig avgrensede områder, f.eks. boliglovgivning og sosiallovgivning. Det enkelte ministerium ledes av en minister, som er medlem av regjeringen. Direktoratet eller styrelsen er fellesbetegnelsen for en rekke sentrale statsorganer som er underlagt ministeriene. Direktoratenes og styrelsens arbeidsoppgaver er normalt å fatte beslutninger innenfor et bestemt område og fungere som rådgivende organ for ministeriene. En annen type statlige forvaltningsorganer utgjøres av råd og

nemnder. Slike råd og nemnder finnes både på sentralt, regionalt og lokalt nivå. De er gjerne sammensatt av særskilt sakkyndige og tillagt selvstendig kompetanse til å treffe beslutninger på bestemte områder. Flere av disse organene har domstollignende karakter som f.eks. ulike typer ankenemnder.

På regionalt nivå er staten representert gjennom statsamtene. I dag er det 15 statsamt i Danmark (inkl. Københavns Overpræsidium), som stort sett er sammenfallende med amtskommunene⁵³. Hvert statsamt ledes av en amtmann som er utpekt av regjeringen. Arbeidsoppgavene omfatter i hovedsak familierettslige saker og oppgaver med tilsyn av kommunene. I statsamtet finnes videre en sosial ankenemnd og en pasientklagenemnd som amtmannen er formann for, og som statsamtet yter sekretariatsmessig bistand til. Enkelte statsamt har også ansvar for den lokale vernepliktsadministrasjon. I 1997 ble det totalt utført 749 årsverk i de danske statsamt. Sammenlignet med länsstyrelsene i Sverige og Finland og fylkesmannsembetet i Norge er den regionale statsforvaltning i Danmark atskillig slankere, både med hensyn til organisasjon, oppgaver og ressurser. Annen statlig organisering på amtsnivå utgjøres av arbeidsformidling og embetslegeinstitusjoner. 1. januar 2000 ble det opprettet 11 næringsmiddelregioner (fødevareregioner) som skal ivareta kontrolloppgaver innefor næringsmiddelområdet. Hensikten med den nye organiseringen er å sikre en sammenhengende og effektiv kontroll "fra jord til bord". Det antas at større statlige enheter kan styrke kvaliteten på næringsmiddelkontrollen gjennom en mer enhetlig praksis basert på nasjonale normer.

18.3.3 Det lokale selvstyret

De kommunale nivåenes selvstyre er skrevet inn i den danske grunnloven. Her heter det at:

"Kommunernes ret til under statens tilsyn, selvstendig at styre deres anliggender ordnes ved lov".

Denne paragrafen går tilbake til juni-grunnloven av 1849 og har bestått uberørt ved alle senere revisjoner. Grunnlovsbestemmelsen beskytter kommuner og amtskommuners eksistens som selvstendige forvaltningsnivåer, men det betyr likevel ikke at kommunenes og amtenes oppgaver ikke kan reguleres gjennom lovgivningen. Kommuner og amtskommuner er pålagt en rekke oppgaver gjennom lovgivningen, men lovene for de ulike oppgaveområder er vanligvis utformet som rammelover med rom for lokal tilpasning i oppgaveløsningen. Graden av frihet med hensyn til oppgaveløsning varierer imidlertid fra sektor til sektor. Fordelingen av oppgaver er ikke i alle tilfeller lovbestemt. Kommuner og amtskommuner kan ta på seg oppgaver eller yte tilskudd til ulike typer virksomhet etter egne ønsker og behov så lenge oppgavene ved lov ikke er tillagt andre myndigheter. Det lokale selvstyret er med andre ord negativt avgrenset som i de øvrige nordiske land.

Nærmere lovbestemmelser om kommunene og amtskommunene finnes i lov om kommunernes styrelse. Loven inneholder regler som gjelder for både

53. København statsamt omfatter riktignok på noen områder også Frederiksberg kommune, mens oppgaver i relasjon til København kommune, bortsett fra det kommunale tilsyn, forestås av Københavns Overpræsidium, som også kan betegnes som et statsamt. Det kommunale tilsyn med København og Frederiksberg kommuner ivaretas av Indenrigsministeriet.

primærkommuner og amtskommuner og dreier seg om kommunenes organisasjon og styring, samt at den gir bestemmelser om tilsynet av de kommunale institusjoner. Danske kommuner og amtskommuner har stor grad av frihet til å organisere seg slik de selv ønsker. Et eksempel i så måte er utvalgsstrukturen hvor loven kun pålegger at det skal være et økonomiutvalg med ansvar for budsjett og planlegging, ellers kan man opprette de utvalg man ser formålstjenlig.

Tilsynet med kommunene er lagt ut til såkalte tilsynsråd. Amtmannen er formann og i tillegg har tilsynet fire medlemmer, som velges direkte av det amtskommunale amtsrådet blant dets medlemmer. Tilsynsrådet fører tilsyn med kommunene etter alminnelige forskrifter for hvordan tilsynsrådenes innvendinger skal utøves. Tilsynsmyndighetene kan annullere et kommunestyres beslutninger når beslutningen strider mot lovgivningen eller hvis den mangler lovhjemmel. Styrelsesloven for kommunene har i utgangspunktet ingen bestemmelser om statlig godkjenning av økonomiske disposisjoner kommunene måtte ønske å foreta. Visse økonomiske disposisjoner i forbindelse med låneopptak og garantistillelse krever imidlertid tilsynsmyndighetens godkjenning. Tilsynsrådets avgjørelser kan ankes til Indenrigsministeriet, og i siste instans til domstolene.

Sammenlignet med en rekke andre land har lokalstyreorganene i Danmark stor grad av frihet til å påvirke inntektsnivået. Kommuner og amtskommuner har frihet til å selv bestemme størrelsen på den kommunale/amtskommunale skatteøren. I dag er skatteinntektene kommunenes og amtskommunenes viktigste inntektskilde og utgjør totalt 58 prosent av de samlede inntektene. Statlige rammetilskudd utgjør ca. 10 prosent, mens 24 prosent av inntektene består av drifts- og anleggssinntekter samt renteinntekter m.v. (Indenrigsministeriet 1997). Andelen øremerkede statlige tilskudd (refusjoner) er kraftig redusert siden kommunereformen og utgjør i dag totalt 8 prosent av samlede inntekter.

Det er vesentlige forskjeller i skattegrunnlaget mellom kommunene, og likeledes varierer befolkningssammensetningen og den sosiale strukturen betydelig. For å unngå uakseptable forskjeller med hensyn til skattenivå og tjenestetilbud er det etablert et utjevningssystem basert på følgende elementer: 1) utjevning av skattegrunnlag, 2) utjevning av utgiftsbehov og 3) statlige tilskuddsordninger. For en nærmere omtale av utjevnings- og finansieringsordningene i Danmark vises det til gjennomgangen i NOU 1997:8 *Om finansiering av kommunesektoren*.

Selv om kommuner og amtskommuner har stor frihet til å styre egne inntekter og dermed aktivitetsnivået innenfor sine myndighetsområder, blir det fastsatt rammer for veksten i kommuneøkonomien gjennom årlige budsjettavtaler mellom staten og de kommunale parter (Amtrådsforeningen og Kommunernes Sentralforbund).

Samarbeidet er tuftet på et prinsipp om at det er Folketingets og regjeringens ansvar å fastsette de overordnede økonomiske og politiske mål, men at den nærmere tilrettelegging av kommunenes innpassing i den økonomiske politikk bør skje gjennom frivillig inngåtte avtaler mellom de kommunale parter og regjeringen. Det innebærer at regjeringen og de kommunale parter i fellesskap forhandler om retningslinjene for det kommende års kommunale

økonomi. På 1990-tallet har avtalene dreiet seg om å holde den kommunale skatteutskrivning i ro.

18.3.4 Oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene

Historisk utvikling i oppgavefordelingen

Grunnlaget for dagens oppgavefordeling må søkes tilbake til den omfattende kommunalreformen i Danmark som ble innledet i 1970. Kommunalreformen omtales gjerne som en reform, men bestod i realiteten av gjennomgripende endringer på tre ulike, om enn tett sammenkoblede, områder. Disse områdene gjaldt 1) inndelingen av de kommunale og amtskommunale enheter, 2) oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, og 3) byrdefordelingen med hensyn til finansieringen av de offentlige oppgaver.

Inndelingsreformen: Den kommunale og amtskommunale inndeling før 1970 ble opplevd å være foreldet. Verken (sogne-)kommunene eller amtskommunene var store nok enheter til å møte de stadig mer omfattende krav til løsning av tjenesteoppgaver som utviklingen krevde. Særlig gjaldt dette innenfor helse- og utdanningssektorene. Det viktigste uttalte målet med en ny inndeling var derfor å opprette nye og færre enheter med nok innbyggere til å gjøre dem økonomisk og administrativt bærekraftige i forhold til de oppgaver de skulle løse. Resultatene av den nye inndelingen var at antall primærkommuner ble redusert fra 1 400 til 275, mens antallet amtskommuner ble 14 mot 25 tidligere. Kommunenes minimumsstørrelse ble først og fremst bestemt ut fra hva man anså som nødvendig befolkningsgrunnlag for å drive grunnskolen, noe som ble beregnet til ca. 6 000 innbyggere. At man havnet på 14 amt skyldes bl.a. at et spesialisert sykehus ble ansett å måtte ha et befolkningsgrunnlag på minst 200 000 innbyggere for å bli drevet rasjonelt. Videre ble det lagt vekt på at de nye enhetene skulle omfatte områder som befolkningsmessig og økonomisk utgjorde en sammenheng⁵⁴.

Med målsettingen om å skape bærekraftige enheter skulle den nye kommunale og regionale inndelingen som, ble innført i 1970, gjøre behovet for kommunalt samarbeid mindre. Modellen med kommunalforbund ble generelt ansett som uheldig på grunn av den indirekte finansieringsformen og problemene med hvor demokratisk ansvar skal plasseres. Noen oppgaver løses imidlertid fortsatt av flere kommuner sammen gjennom interkommunalt samarbeid⁵⁵.

54. Hovedstadsområdet ble ikke omfattet av inndelingsreformen i 1970. I stedet ble det i 1974 etablert et indirekte valgt Hovedstadsråd bestående av representanter for København og Frederiksberg kommuner samt København, Frederiksberg og Roskilde amtskommuner. Rådet som fikk oppgaven med å ivareta den overordnede koordinering for hovedstadsområdet, ble nedlagt i 1989. Etter langvarige diskusjoner om organisering av hovedstadsområdet på 1990-tallet vedtok Folketinget i 1999 at det skulle opprettes et *Hovedstadens Udviklingsråd* for å styrke samarbeidet innenfor hovedstadsområdet. Rådet ble etablert fom. 1. januar 2000 og medlemmene i rådet utpekes av og blant styringsorganene i København kommune, Frederiksberg kommune, København amtskommune, Frederiksberg amtskommune og Roskilde amtskommune. Utviklingsrådet skal ha ansvaret for å løse oppgaver som berører hele hovedstadsområdet. Det dreier seg om samarbeid om Øresundsregionen, regionplanlegging, trafikkplanlegging, kollektivtrafikk, næringsutvikling, turisme og kultur. Felles for disse oppgavene er at oppgaveløsningen har betydning for det samlede hovedstadsområdet, men at de tidligere har vært løst av den enkelte amtskommunale myndighet i området.

Oppgavefordelingsreformen: Inndelingsreformen ble koblet til en oppgave- og ansvarsfordelingsreform. Med inndelingsreformen var grunnlaget lagt for å desentralisere en rekke oppgaver fra stat til kommune. Målsettingen var å legge grunnen for en ny oppgavefordeling i henhold til nærhetsprinsippet om at offentlige oppgaver skal løses så nær borgerne som mulig. Oppgavefordelingsreformen ble ikke gjennomført over natten, men gjennom en rekke forskjellige lovendringer utover 1970-, 1980- og 1990-tallet. Tabell 18.3 viser et utvalg større oppgaveendringer siden 1970 frem til i dag.

Tabell 18.3: Større oppgaveendringer siden 1970

År	Oppgave	Forvaltningsmyndighet
1970	Somatiske sykehus	Amtskommunen
1972	Vegvesenet	Staten: Riksdekkende veger Amtskommunen: Regionale veger Kommunen: Kommunale veger
1973	Regional planlegging	Amtskommunen
1973	Sykeforsikring	Amtskommunen
1973	Kommunale gymnaser	Amtskommunen
1973	Anke av sosiale saker	Staten: Den sociale ankestyrelse
1976	Psykiatriske sykehus	Amtskommunen
1976	Bistandsloven	Amtskommunen og kommunen
1978	Allmenn voksenopplæring	Amtskommunen
1978	Administrasjon av råstoffloven	Staten: sjøterritoriet Amtskommunen: landjorden
1979	Naturbeskyttelsen	Amtskommunen
1980	Særomsorgen	Amtskommunen og kommunen
1986	Statlige gymnaser	Amtskommunen
1987	Tilsyn med forurensende virksomheter	Amtskommunen
1990	Sosial- og helseutdanning	Amtskommunen
1995/96	Administrasjonen av deler av EUs strukturfond	Regionale forretningsutvalg opprettet av amtskommuner og kommuner
1996	Avfallsdepoter	Amtskommunen
1998	Omlegging av det sosiale ankesystem	Sosiale nemnder
1998	Integrasjonsinnsatsen	Kommunen
1998	Undervisning i dansk som annetspråk for voksne utlendinger	Kommunen
1999	Matvarekontrollen	Staten

Kilde: Indenrigsministeriet 1998

55. Fellesnevneren for kommunale samarbeidsprosjekter er at oppgaven som skal utføres er for omfattende til at den enkelte kommune kan løse den på egenhånd. Det er også karakteristisk at formålet for samarbeidet er avgrenset og ofte av teknisk karakter som f.eks. avfallshåndtering, renseanlegg, kraft- og varmekraft og transport.

Selv om ikke alle oppgaveendringer i perioden er tatt med i tabell 18.3 viser den likevel en generell tendens hvor amtskommunen i større grad enn kommunene har blitt overført oppgaver. Det betyr likevel ikke at kommunenes oppgavespekter ikke har blitt utvidet i denne perioden. Kommunene har i stor grad tatt på seg og utviklet nye oppgaver som staten i neste omgang har pålagt alle kommuner å utføre gjennom lovgivningen (Betænkning nr. 1366/1998).

Byrdefordelingsreformen: Det tredje elementet i den danske kommunalreformen gjaldt finansieringen av de offentlige oppgaver, eller byrdefordelingsreformen. Forut for denne reformen hadde amtet en begrenset selvstendig finansiering. I sin helhet hvilte den på statlige refusjoner og adgang til å kreve inn eiendomsskatt. Et sentralt siktemål med byrdefordelingsreformen var å klargjøre sammenhengen mellom kompetansen til å fatte beslutninger med utgiftsmessige konsekvenser og det økonomiske ansvaret for de faktiske utgifter. For å oppnå dette ble retten til å skrive ut skatt (inntektsskatt og eiendomsskatt) utvidet, og i tillegg ble det gjennomført en reform av tilskuddsystemet fra staten til kommunene. Refusjonsordninger ble oppgitt til fordel for generelle tilskudd som ikke var øremerket til bestemte formål. Både den frie beskatningsretten og tilskuddsreformen ga amtskommuner og kommuner stor handlefrihet til å foreta egne prioriteringer og dermed ble også forbindelsen mellom driftsansvar, økonomisk ansvar og politisk ansvar klargjort.

I forbindelse med innføringen av generelle tilskudd ble også totalbalanseprinsippet innført. Prinsippet innebærer at for hver ny oppgave som overføres til kommunene og amtskommunene blir kommunene og amtskommunene økonomisk kompensert slik at oppgaveendringen ikke påvirker det lokale skattenivået.

Samlet innebar inndelingsreformen, oppgavefordelingsreformen(e) og byrdefordelingsreformen at forutsetningen var lagt for en utstrakt desentralisering av dansk offentlig sektor. I dag har Danmark en svært desentralisert forvaltning. De kommunale nivåers andel av offentlige utgifter er meget høy i Danmark, også sammenlignet med de øvrige nordiske land.

Hovedtrekkene i dagens oppgavefordeling

Fordelingen av oppgaver mellom stat, amtskommuner og kommuner som eksisterer i dag er fundert i prinsippene om nærhet og bærekraftige enheter som ble lansert gjennom kommunalreformen i 1970. Tabell 18.4 gir en skjematisk fremstilling av dagens oppgavefordeling.

Tabell 18.4: Oppgavefordelingen i Danmark

Statlige oppgaver	Amtskommunale oppgaver	Kommunale oppgaver
Politi, forsvar og rettsvesen Utenriktjeneste og utviklingsbistand Høyere utdanning og forskning Sykelønn, barne-trygd og pensjoner Arbeidsledighetstrygd og arbeidstilsyn Kulturelle tiltak Asylmottak Næringstilskudd	Sykehusvesen Helseforsikring Andre helseoppgaver Videregående utdanning Kultur Kollektivtrafikk Veger Miljø og regional planlegging	Grunnskole Barnehager Eldreomsorg Bibliotek, lokale idrettsanlegg og andre kulturelle aktiviteter Ulike typer sosial støtte Avfallshåndtering Vann og kloakk Miljø Redningsberedskap

Selv om man har tilstrebet en klarest mulig fordeling av oppgavene uten overlappinger er det i mange tilfelle problematisk entydig å knytte oppgaveplasseringen til en myndighet. I mange tilfeller kan det diskuteres hvorvidt en oppgave reelt sett er plassert hos staten eller kommunale organer. Et eksempel er folkepensjonen som administreres ved at kommunene utbetaler pensjonen, men hvor staten fastsetter regler og finansierer alle utgiftene (Indenrigsministeriet 1998). For å få et mer presist og detaljert bilde av oppgave- og ansvarsfordelingen enn det tabell 18.4 gir, vil det i det følgende bli gitt en mer utførlig redegjørelse for organiseringen på en del hovedområder ⁵⁶.

Undervisningsområdet

Undervisningsområdet er kjennetegnet ved at både staten, amtskommunene og kommunene ivaretar sentrale oppgaver. Oppgavene deles inn i fem hovedområder: Grunnskolen, ungdomsutdannelsene (videregående skoler), høyere utdannelser, den folkeopplysende undervisning, og yrkesrettede vokseutdannelser (Indenrigsministeriet 1998).

Grunnskolen: Det er kommunenes ansvar å sørge for at alle barn i undervisningspliktig alder (6-18 år) får det tilbud som loven pålegger. Spesialundervisning av barn og unge under 18 år er imidlertid en amtskommunal oppgave. Kommunene fastlegger mål og rammer for skolens virksomhet og har det finansielle ansvar for driften. Kommunestyret fattet beslutninger på følgende områder: Bevilgninger til skolevesenet og økonomiske rammer for de enkelte skoler, ansettelse og avskjedigelser av lærere, skolestrukturen (herunder inndeling i skoledistrikter og antallet skoler i kommunen), klassestørrelser, timetall og spesialundervisningen mm. Kommunene fører tilsyn med den enkelte skoles virksomhet. 8

Den enkelte skole har ansvaret for undervisningens kvalitet i henhold til folkeskolens formål slik den er formulert i folkeskolelovens formålsparagraf og fastlegger selv undervisningens organisering. Undervisningsministeriet fastsetter imidlertid regler om formålet med undervisningen i de ulike fag og obligatoriske emner og angir sentrale kunnskaps- og ferdighetsområder.

Ungdomsutdannelsene (videregående skoler): Ansvar for videregående opplæring er delt mellom staten og amtskommunene. Siden 1973 har amtsko-

56. Opplysningene er i all hovedsak hentet fra Oppgavekommissionens betenkninger som ble avgitt i desember 1998. (Indenrigsministeriet 1998)

mmunen hatt det administrative og økonomiske ansvaret for gymnasene (3-årig allmennfag) og hf-utdannelsene (højere forberedelseseksamen). Amtskommunen skal bl.a. sørge for riktig dimensjonering av tilbud og den daglige drift. Ansvaret for undervisningens innhold og nivå, eksamener samt for den faglige og pedagogiske kompetanse til lærerne tilligger Undervisningsministeriet. Amtskommunen har også ansvar for grunnutdannelsene innenfor sosial- og helseområdene og for utdannelsen av sykepleiere og radiografer.

Undervisningsministeriet har ansvaret for yrkesrettede utdannelser. Det gjelder handelsskoler og de tekniske næringsutdannelser. Det er et felles trekk for de statlige yrkesrettede ungdomsutdannelser at Undervisningsministeriet har det overordnede ansvar for skolene og deres oppgaver, men at de enkelte skoler rent organisatorisk er selveiende institusjoner.

De videregående utdannelser (høgre utdanning): Med unntak av sykepleie- og radiografutdannelsene, som er et amtskommunalt ansvar, har staten ansvaret for all høyere utdanning, herunder universitetene. Innenfor utdannelser som krever praksisplasser (lærer, jordmor fysioterapeut etc.) er det et utstrakt samarbeid med kommunene og amtskommunene.

Den folkeopplysende undervisning: Kommunen har ansvaret for å ivareta oppgaver etter folkeopplysningsloven. Det innebærer bl.a. å yte økonomiske tilskudd og låne ut lokaler til kveldsskoler, foreninger og klubber etc.. Amtskommunen har et tilsvarende ansvar for foreningsvirksomhet på amtsplan. Ansvaret for den allmenne voksenutdanning (AVU) er lagt til amtskommunene. Loven pålegger amtskommunen å opprette og drive vokse- og opplæringscentre. Undervisningsministeriet har det overordnede ansvaret for undervisningens innhold og utvikling og for eksaminasjon. Undervisningen av voksne innvandrere, herunder danskundervisningen, ivaretas av kommunene.

Yrkesrettede voksenutdannelser: Arbeidsmarkedsutdannelser er lagt til AMU-sentre som er organisert som selveiende institusjoner. Institusjonsstyrene består av representanter fra arbeidsmarkedets parter samt kommunene og amtskommunene. Arbeidsministeriet har det overordnede ansvaret for området.

Helseområdet

I Danmark er amtskommunen tillagt de fleste oppgaver innenfor helseområdet.

4 prosent av de samlede utgifter til helsestell finansieres av staten gjennom generelle tilskudd mens resten finansieres gjennom amtskommunale skatteinntekter. Amtskommunen fører forhandlinger med staten om rammebudsjettet for helsevesenet.

Sykehusene: Med unntak av Hovedstadens Sygehusfælleskap (HS) er sykehusvesenet en amtskommunal oppgave⁵⁷. Det innebærer at amtskommunen står som eier, og er ansvarlig for drift og finansiering av sykehusene. Amtskommunen skal yte behandling til personer som er bosatt i amtet, akuttbehandling for personer med midlertidig opphold utenfor egen bopel samt behandling av pasienter som i henhold til reglene om fritt sykehusvalg velger behandling utenfor eget amt. Ordningen med fritt sykehusvalg omfatter samtlige offentlige sykehus. For flere typer behandling er det spesialisering mellom

sykehusene hvor enkeltavdelinger ivaretar lands- eller landsdelsfunksjon. Amtskommunene og HS inngår avtaler med hensyn til benyttelsen av lands- og landdelsfunksjonene.

Ambulansetjenesten er også en del av amtskommunens ansvar på sykehus- og helseområdet. I alle amtskommuner er denne tjenesten satt ut til private leverandører (Falck A/S). Det amtskommunale sykehusvesen ivaretar også oppgaver knyttet til undervisning, forskning og videreutdanning av helsepersonell.

Amtskommunens rolle som tjenesteprodusent, og særlig som sykehusseier har vært gjenstand for stor debatt. I 1995 ble det nedsatt en kommisjon (Sykehuskommissionen) som fikk i oppgave å vurdere om det danske sykehusvesen kan tilrettelegges på en mer hensiktsmessig måte. Den skulle bl.a. se på dagens ansvars plassering og vurdere om evt. en annen organisering vil bidra til et mer kostnadseffektivt sykehusvesen. Modeller basert på statlig eierskap, kommunalt samarbeid og større regionale enheter ble diskutert, og likeledes ble spørsmålet om prioritering/finansieringsansvaret kan skilles fra driftsansvaret drøftet. I utredningen som ble avlevert i 1997 konkluderer kommisjonen at modellen med et offentlig, politisk styrt og skattefinansiert sykehusvesen med amtskommunen som eier bør bevares. Det blir understreket at reformer med hensyn til ansvars plasseringen for sykehusene ikke vil løse problemene innenfor helsesektoren. Den anbefaler imidlertid en rekke andre tiltak av mer sykehusintern karakter for å oppnå et smidigere sykehusstilbud.

Primærhelsetjenesten: Den såkalte sykesikringen er også en amtskommunal oppgave. Utgiftene til denne ordningen dekkes gjennom amtskommunale skatteinntekter. Gjennom sykesikringen ytes helt, eller delvis offentlig tilskudd til en rekke tjenester. Den omfatter gratis legehjelp, tilskudd til medisiner, tannlegetjenester, kiropraktikk, fysioterapi, psykologhjelp etc.. Amtskommunen har ansvar for å administrere ordningen som bl.a. innebærer å utbetale honorarer til leger, føre kontroll og drive planlegging for de ulike sykesikringsområder. Rammene og vilkårene for ytelsene som ordningen omfatter, fastlegges gjennom avtaler mellom Sykesikringens forhandlingsutvalg hvor amtskommunene er representert, og de respektive faglige organisasjoner.

Sykehjemmene, hjemmesykepleien, forebyggende helsearbeid og tanhelsetjenesten for barn og unge under 18 år er kommunale ansvarsoppgaver. Ved en lovendring i 1992 ble det åpnet for at kommunene kan sette ut tjenestene som er omfattet av hjemmsykepleieloven til private leverandører gjennom driftsavtaler.

57. I 1994 ble det vedtatt en lov om Hovedstadens Sygehusfællesskap (HS). Gjennom denne loven ble sykehusoppgavene for borgerne i København og Frederiksberg kommuner overført til en ny selvstendig forvaltningsenhet. De to kommunenes sykehus samt det statlige Rikshospitalet ble som følge av loven overført til HS. Gjennom denne endringen ble tre sykehusmyndigheter redusert til en. Hovedstadsregionen består i dag av 18 sykehus totalt. Syv er knyttet til HS, fire til Københavns amt, fire til Frederiksborg amt og tre til Roskilde amt. Hensikten med endringen er å sikre en bedre utnyttelse av den samlede sykehuskapasiteten i hovedstadsområdet gjennom felles planlegging og drift av sykehusene i selskapet.

Sosialområdet

Utgangspunktet for oppgaveløsningen på sosialområdet er at sosiale problemer i størst mulig utstrekning skal løses i den enkeltes hjemkommune. Hvis løsningen av en oppgave krever et større befolkningsunderlag for å ivaretas effektivt, eller spesialisert viten som kommunene ikke kan tilby, er oppgaven vanligvis lagt til det amtskommunale nivå. Enkelte oppgaver løses imidlertid av statlige organer som f.eks. behandling av ankesaker på de ulike delene av sosialområdet. Staten driver også enkelte spesialinstitusjoner på sosialområdet.

Kommunene har ansvar for individrettet vegledning og rådgivning, forebyggende og oppsøkende virksomhet, eldreomsorg, dagtilbud for barn, beregning og utbetaling av sosialstøtte, beslutninger knyttet til førtidspensjoner, m.m.. Innenfor lovens rammer skal kommunen sørge for et sammenhengende tilbud og foreta prioriteringer mellom ytelsene i forhold til andre kommunale aktiviteter.

Amtskommunen har ansvar for spesialiserte oppgaver og ytelser som f.eks. innenfor spesialvegledning og institusjonsområdet. Den skal bl.a. sørge for institusjonsplasser til:

- Barn og unge med adferdsvansker
- Personer med nedsatt fysisk eller psykisk funksjonsevne
- Sinnslidende
- Alkohol- og narkotikamisbrukere
- Hjemløse og voldsofre

Amtskommunene driver selv institusjonene eller inngår avtaler med private organisasjoner eller med kommuner. På enkelte områder er det også vanlig at amtskommunene kjøper plasser på private behandlingsinstitusjoner. For oppgaver som stiller krav om særlig ekspertise eller større befolkningsunderlag enn den enkelte amtskommune rår over er det etablert en rekke lands- og landsdelsdekkende institusjoner som finansieres av amtskommunene i fellesskap.

Det er lagt stor vekt på at kommunene og amtskommunene skal samordne sine aktiviteter der dette er viktig for kvaliteten på de tjenester brukeren mottar. På en rekke områder er det også felles kommunal og amtskommunal finansiering av tjenestene.

I 1997 vedtok Folketinget ny sosiallovgivning⁵⁸. Lovene endrer ikke hovedtrekkene når det gjelder oppgave- og ansvarsfordelingen på sosialområdet. Det fastslås at kommunenes kompetanse på det sosiale området skal videreføres. Dette innebærer at kommunene fortsatt skal ha ansvaret for hovedtyngden av oppgaver innenfor sosialektoren og at amtskommunene skal ivareta oppgaver hvor økonomi og spesialkapasitet tilsier et større befolkningsunderlag. Den nye lovgivningen åpner imidlertid for større frihet og fleksibilitet i selve oppgaveløsningen enn tidligere. Selv om en kommune finner det mer hensiktsmessig å la oppgaveutførelsen bli ivaretatt utenfor den kommunale organisasjon innebærer det likevel ingen begrensning i kommun-

58. Den nye sosiallovgivningen består av tre nye lover: Lov om aktiv sosialpolitikk, Lov om social service og Lov om rettsikkerhet og administrasjon på det sosiale området. Lovene trådte i kraft 1. juli 1998.

ens ansvar for å oppfylle de krav til innhold og omfang som er satt for de ulike oppgaver.

Miljø og planlegging

Oppgaveløsningen på miljø- og planleggingsområdet er kjennetegnet ved at oppgavene på disse områdene i stor utstrekning er lagt til desentraliserte styringsnivåer. Oppgaver knyttet til miljøvern, naturvern og fysisk planlegging blir i all hovedsak ivaretatt av kommunen og amtskommunene. Noen oppgaver blir imidlertid løst av statlige myndigheter som f.eks. beskyttelse av havmiljø, forvaltning av statsskogene og viltforvaltningen.

Miljøområdet: Loven om miljøbeskyttelse fastsetter en rekke nasjonale miljømålsettinger samt virkemidler for målsettingenes realisering. Ifølge loven har amtskommunene ansvaret for å godkjenne og føre tilsyn med særlig miljøbelastende virksomheter. Det dreier seg i hovedsak om den tyngre delen av industrien. Amtskommunene skal videre overvåke miljøtilstanden i grunnvann, vannløp, sjøer og kystnære havområder. Innenfor vann- og avløpsområdet står amtskommunen for den overordnede planlegging og på avfallsområdet har amtskommunen godkjenningsmyndighet for lokalisering av forbrenningsanlegg for avfall.

Kommunenes oppgaver med hensyn til miljøbeskyttelse omfatter planlegging, drift og administrasjon av områder som vannforsyning, avfallsfjerning og avløp m.m.. Flere av disse oppgavene blir i stor grad løst gjennom interkommunale samarbeidsordninger.

Miljøtilsynet med ulike former for virksomheter er delt mellom kommunen og amtskommunene. Amtskommunene er godkjenningsmyndighet og fører tilsyn med virksomheter som krever særlig teknisk kompetanse. Videre skal amtskommunene godkjenne virksomheter hvor miljøpåvirkningen ikke kan begrenses til en enkelt kommune f.eks. større kraftverk. Kommunene ivaretar miljøtilsynet med alle øvrige virksomheter. Kommunene og amtskommunene kan ikke godkjenne og føre tilsyn med virksomheter de selv driver. I slike tilfeller fører kommunene tilsyn med virksomheter som drives av amtskommunene, og motsatt; amtskommunene fører tilsyn med virksomheter som drives av kommunene. Amtskommunale- og kommunale beslutninger innenfor miljøbeskyttelsesområdet kan ankes til den sentrale Miljøstyrelsen.

Naturvern: Amtskommunen har ansvar for å gjennomføre og administrere naturvernlovens (naturbeskyttelsesloven) bestemmelser om beskyttelse og regulering av offentlige friluftsarealer, beskyttelse av ulike naturtyper, grenser for bebyggelse m.m.. Flesteparten av oppgavene har tilknytning til amtskommunens planleggingsmyndighet. Kommunene administrerer bestemmelser knyttet til vann- og elvebeskyttelse og bebyggelsesgrenser i byområder.

Klager på beslutninger på naturvernområdet kan rettes til en egen naturklagenemnd (Naturklagenævnet).

Fysisk planlegging: Den danske planloven (lov om planlægning) fordeler ansvaret for den sammenhengende fysiske planlegging mellom miljø- og energiministeren, amtskommunene og kommunene. Formålet med loven er å sikre at viktige samfunnsinteresser blir ivaretatt i arealdisponeringen og skal

bidra til å verne om natur og miljø. Loven fastslår at planleggingen skal bestå av amtskommunale regionplaner og kommunale kommune- og lokalplaner. Amtskommunen har rett til å fremme innsigelse mot kommunale planer som strider mot regionplanen. Den fysiske planleggingen er videre basert på en soneoppdeling hvor amtskommunen er planmyndighet for landsoner mens kommunene er myndighet for bysoner og såkalte sommerhusområder. Et vesentlig aspekt ved planleggingen er at offentligheten skal trekkes inn i planprosessen gjennom åpne høringer etc.. Det er ikke krav om statlig godkjenning av regionplanene, men statlige myndigheter er tillagt ulike typer virkemidler for å ivareta nasjonale planleggingshensyn. Det dreier seg bl.a. om miljø- og energiministeriets myndighet til å til å fastsette retningslinjer for den amtskommunale og kommunale planlegging (landsplandirektiver) og om innsigelsesmyndighet i forhold til kommunale og regionale planforslag.

Klager på amtskommunenens og kommunenes beslutninger på planområdet er lagt til naturklagenemnda (Naturklagenævnet). Nemnda tar bare stilling til de juridiske sidene ved planvedtak mens "politiske" spørsmål vedrørende de ulike planenes innhold ikke kan påklages og forblir således de regionale og lokale myndigheters ansvar. I saker vedrørende ekspropriasjon foretas derimot full prøving av klagen.

Regional utvikling

Amtskommunen har et relativt bredt ansvar for den regionale utviklingspolitikken. Amtskommunen utformer regionale utviklingsprogram og siden begynnelsen av 1990-tallet har de hatt ansvar for formidlingen av økonomiske virkemidler til ulike utviklingsprosjekt. Administrasjonen av flere av EUs strukturfond er lagt til et regionalt utvalg hvor både kommunene og amtskommunene er representert, og hvor amtskommunen fungerer som sekretariat. Beslutningsmyndigheten for fordelingen av strukturfondsmidler er i enkelte tilfeller lagt til ett av ministeriene, f.eks. jordbruksstøtten, mens i andre tilfeller ligger beslutningskompetansen på regionalt nivå.

Administrasjonen av EUs strukturfond er det eneste området innenfor det offentlige næringsutviklingsarbeidet hvor det er snakk om en formell oppgavefordeling mellom stat, amtskommuner og kommuner. Kommuner og amtskommuner har imidlertid på frivillig basis ivaretatt en rekke oppgaver og aktiviteter på dette området.

Arbeidsmarkedspolitikken er delt mellom staten og kommunene. Staten har ansvaret for å iverksette den aktive arbeidsmarkedspolitikken gjennom Arbeidsformidlingen (AF) og regionale arbeidsmarkedsråd hvor bl.a. amtskommunene er representert, mens kommunen har ansvar for aktiviseringstiltak i forhold til ulike grupper støttemottakere.

Samferdsel

Samferdselsesområdet kjennetegnes av at både staten, amtskommunene og kommunene har ansvar på ulike områder. På vegområdet har staten ansvar for hovedlandevegene, landevegene er et amtskommunalt ansvar, mens kommunene har ansvaret for kommunevegene. Den aktuelle vegmyndighet har

ansvar for å finansiere utgifter forbundet med anlegg, drift og vedlikehold av vegene.

Jernbanenettet er inndelt i to kategorier, sidebaner og regional- og hovedbaner. Sidebanene utgjør 40 prosent av det samlede jernbanenettet og driften av disse banene ivaretas enten av staten gjennom DSB eller av private operatører. Privatbanene er aksjeselskaper som eies av staten, amtskommunene, kommunene og private. Driften av regional- og hovedbanene, som omfatter de større banestrekningene, er kun et statlig ansvar.

Busstilbudet er delt i tre hovedgrupper; Lokal bussdrift hvor kommunene gir tillatelse til lokal bussdrift innenfor egen kommune, Regional bussdrift hvor amtskommunen gir tillatelse for bussdrift som overskrider kommunegrensene, og Fjernbuskørsel som omfatter bussruter i mer enn to amtskommuner. Her har staten ansvar for å gi tillatelser. Det er opp til hver enkelt kommune og amtskommune å treffe beslutninger om hvordan produksjonen av kollektiv busstrafikk skal organiseres.

Myndighetsoppgavene innenfor luftfart ivaretas av staten.

Opgavekommissionens vurdering av dagens oppgavefordeling

Den danske regjering nedsatte i 1996 en kommisjon for å foreta en samlet vurdering av den nåværende oppgavefordeling mellom stat, amt og kommune og på det grunnlag fremme forslag til endringer. Kommisjonen ble særlig bedt om å vurdere muligheten for å innføre såkalt fleksibel oppgavefordeling som innebærer at et offentlig organ kan overta oppgavene til et annet f.eks. at kommuner innenfor faglig forsvarlige rammer kan overta ansvaret for amtskommunale oppgaver. Oppgavekommisjonens arbeid skulle ta utgangspunkt i dagens organisering med tre forvaltningsnivåer og videre at det skal gjelde felles og ensartede regelsett for oppgavefordelingen for hele landet. Målsettingen og prinsippene som kommisjonen la til grunn for sine vurderinger er samlet i tabell 18.5.

Tabell 18.5: Målsettinger og prinsipper for Oppgavekommissionens vurderinger

Målsætninger	Prinsipper
Opgavefordelingen bør sikre borgerne innflydelse på det offentlige system.	Nærhedsprincippet, der udtrykker, at offentlige opgaver skal løses så tæt på de berørte borgere som muligt.
Borgerrettede opgaver bør så vidt muligt samles hos den offentlige myndighed, der i forvejen er tættest på borgerne - nemlig kommunerne.	Princippet om faglig og økonomisk bæredygtighed, der refererer til, at opgaveløsningen sker på økonomisk og faglig forsvarlig vis.
Sammenhengende opgaver bør som udgangspunkt være placeret hos samme myndighed.	Princippet om demokratisk kontrol, hvilket udtrykker, at de offentlige myndigheter, der tilvebringer offentlige goder, vælges ved direkte valg
Opgaverne skal placeres, så der sikres effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen.	Princippet om sammenheng mellom kompetence og økonomisk ansvar.
Opgavefordelingen mellom de administrative niveauer bør baseres på, at hvert administrativt niveau har sin egen veldefinerte oppgaveportefølje, så der sikres enkelthet og overskuelighet i det samlede system.	

Kilde: Indenrigsministeriet 1998

Med utgangspunkt i de målsettinger og prinsipper som kommisjonen la til grunn for evalueringen, konkluderte kommisjonen med at dagens oppgavefordeling må betegnes som hensiktsmessig og god. Den forventer også at grunnstrukturen i dagens oppgavefordeling vil være robust overfor de krav som offentlig sektor vil bli stilt overfor i årene som kommer. Det skal tilføyes at Oppgavekommissionens hovedutredning *Betænkning I - Betænkning nr. 1366 - december 1998* fremmer en rekke konkrete forslag til endringer, men uten at disse endrer hovedstrukturen i nåværende organisering. Boks 18.1 gir oversikt over de forslag fra oppgavekommissionen som regjeringen og de kommunale parter har blitt enige om å fremme. Når det gjelder fleksibel oppgaveløsning konkluderer kommisjonen at slike løsninger ikke utgjør et hensiktsmessig alternativ på det generelle plan. På enkelte avgrensede områder kan imidlertid både fleksibel oppgaveløsning og kommunalt samarbeid være velegnet.

Boks 18.1 Endringsforslag

- "Meddelelse af skiftefritagelse vedr. prøvelse af ægteskabsbetingelser overføres fra staten til kommunerne
- Administrationen af okkerloven (bortset fra statslig tilskudspulje) udlægges fra staten til amtskommunerne
- Meddelelse af tilladelser til afholdelse af forlystelser udlægges fra politi til kommuner
- Stadslægeembedet i København overføres til staten
- Ansvar for brobygningsforløb ml. grundskolen og ungdomsuddanning

- placeres entydigt hos kommunerne
- Statshavnene overføres til kommunerne eller amtskommunerne
- Tilsynet med manglende renholdelse af private fællesveje og fortove udlægges fra politiet til kommunerne
- Udvidet beslutningskompetence til fælleskommunale beredskabskommissioner
- Gennemgang af ekspropriationsbestemmelserne i miljølovgivningen m.h.p. ensartede regler
- Øget samarbejde ml. AF og kommunerne
- Evaluering af erhvervsfremmedområdet
- Øget samarbejde ml. stat og kommuner om restanceinndrivelse i udlandet
- Øget samarbejde ml. amtskommuner og kommuner om beskyttelse af grundvand
- Øget samarbejde ml. stat og kommuner om skatteligning
- Evaluering af kommende erfaringer med fleksibel oppgavevaretagelse på det sociale område
- Koordinering af apotekernes vaktordning m. amtskommunerne vaktberedskap
- Øget samarbejde ml. stat og amtskommuner om de mellemlange social- og sundhedsutddannelser
- Administrative oppgaver uden klar tilknytning til politioppgaver udlægges fra politiet til kommunerne
- Øget inndragelse af kommunerne i prioriteringen av politiets innsats
- Evaluering av finansieringen av fleksjobb om nogle år"

Kilde: Aftale om kommunernes økonomi og service 2000-2002

Nærmere om utviklingen av det regionale nivået

Bakgrunn: Den regionale organiseringen i Danmark har lange historiske røtter. Frem til innføringen av enevedet i annen halvdel av 1600-tallet var landet oppdelt i ca. 50 len. I hvert av disse len fantes en lensmann som utøvde kongens territorielle myndighet med hensyn til lov og rett, skatteinnkreving og militær makt. Med innføringen av enevedet ble den regionale organiseringen endret. I 1662 ble lensvesenet avskaffet og i stedet fikk landet en regional inndeling med 31 amt der amtmannen overtok lensmannens rolle som kongens representant i regionen. Siden innføringen av amtsorganiseringen i 1662 har en rekke større og mindre reformer vært gjennomført, som har endret amtets oppgaver. Utvidelsen av oppgaveporteføljen skjedde særlig i takt med utviklingen av velferdsordninger innen sosial- og helsesektoren. Amtet fikk betydelige oppgaver i forbindelse med fattigomsorg, opprettelse og drift av amtssykehus, i tillegg fikk de utvidet ansvar for vegdrift og tilsynsoppgavene ble utvidet.

I 1841 ble det innført et amtsråd med valgte representanter. Valgbarheten til amtsrådet var svært begrenset og myndigheten besto i en generell uttalerett overfor regjeringen. På tross av sin begrensede myndighet og sitt haltende demokratiske grunnlag ble innføringen av amtsrådet den første spiren til den moderne amtskommunen. Men amtmannen var fortsatt kongelig utnevnt for-

mann. Utover 1900-tallet økte presset for å demokratisere amtsforvaltningen. Kriteriene for valgbarhet til amtsrådet ble gradvis utvidet og gamle privilegier falt. Med innføringen av den moderne amtskommune i 1970 ble det gamle amtsrådet avløst av et nytt styre basert på direkte valg og ledet av en amtsborgermester utpekt av amtsrådets medlemmer. Amtmannens og statsamtets oppgaver ble redusert til å omfatte klage- og tilsynsoppgaver.

Dagens regionnivå: Som gjennomgangen av utvalgte oppgaver viser, har amtskommunen betydelige oppgaver på velferdsområdet. Dette bildet blir bekreftet ved å se på utgiftsfordelingen på hovedområder. Som det fremgår av tabell 18.6 utgjør oppgaver innenfor helse-, sosial- og utdanningssektoren nærmere 90 prosent av amtskommunens virksomhet.

Tabell 18.6: Utgiftsfordeling i prosent fordelt på hovedområder

Sykehus	46
Sykeforsikring	16
Sosial- og helse	13
Miljø	1
Veger og kollektiv trafikk	4
Undervisning og kultur	13
Administrasjon	7
Totalt	100

Kilde: Indenrigsministeriet, Det kommunale budjet 1998.

I tillegg til omfattende oppgaver innenfor viktige velferdssektorer er amtskommunen en viktig regionalpolitisk aktør. Amtskommunen utarbeider regionale planer for næringsutvikling og deltar i utviklingsprogram i EU-regi. Særlig siden starten av 1990-tallet har danske amt og kommuner for alvor beveget seg ut på den europeiske arena, og høstet erfaringer med den nye regionalpolitiske situasjon som følge av europeisk integrasjon. Danske amt og kommuner er også aktive i ulike typer interregionale samarbeidsregimer som f.eks. i Østersjøsam arbeidet, eller i grenseregionalt samarbeid som f.eks. opprettelsen av en Euroregion bestående av Sønderjylland amt og den tyske delstaten Schleswig-Holstein.

Demokrati og legitimitet: På 1980-tallet ble spørsmålet om amtskommunens eksistensberettigelse satt på dagsorden. Det var særlig konservative politikere som spurte seg om et så lite og enhetlig land som Danmark har behov for et folkevalgt organ på regionalt nivå i tillegg til de andre nivåene (EU, stat og kommune) danske borgere må forholde seg til. Det ble argumentert med at de oppgaver som amtskommunene ivaretok kunne overlates til kommunene og staten eller settes ut til private aktører. Motstanderne av amtskommunen fremhevet også at amtskommunen mangler legitimitet; folk interesserer seg ikke for politikken på amtsnivå, i motsetning til hva som er tilfelle for statlig og kommunal politikk.

Tilhengerne av amtskommunens fortsatte eksistens argumenterte for at så lenge det finnes offentlige oppgaver som gjør krav på regionale løsninger

må det også finnes et folkevalgt organ på regionalt nivå som tar seg av disse. Det ble også påpekt at det ikke finnes noen dokumentasjon for at amtskommunens nåværende oppgaver kan løses bedre av andre aktører og myndigheter. Generelt er det i dag få som setter spørsmålstegn ved amtskommunenes eksistensberettigelse. Den aktuelle utvikling går snarere i den motsatte retning. Som det fremgår av tabell 18.3 har amtskommunene i løpet av de senere år fått tilført en rekke nye oppgaver og har dermed generelt blitt styrket.

Valgdeltakelse blir ofte brukt som en (av flere) indikatorer på legitimiteten til et politisk organ. Det kan drøftes hvorvidt dette er en god indikator, men det er likevel rimelig å anta at valgdeltakelse til en viss grad reflekterer innbyggernes interesse for og oppslutning om politiske prosesser og det politiske system. Valgdeltakelsen i de amtskommunale valg på 1980-1990-tallet har ligget stabilt rundt 70 prosent med 74,5 prosent som det høyeste i 1981 og 68,8 prosent som det laveste i 1989. Sett i et internasjonalt perspektiv må denne valgdeltakelsen sies å være høy. Den gjennomsnittlige valgoppslutning i Folketingsvalgene og i de kommunale valg i samme periode har henholdsvis ligget på 86,5 prosent og 69 prosent (Amtsrådsforeningen, Statistikk 1999, Indenrigsministeriet 1999) ⁵⁹.

Danmark er trolig det land i Norden hvor det tradisjonelle mønsteret for politisk deltakelse på lokal- og regionalplan har vært i sterkest endring de senere år. Deltakelsen har i en viss utstrekning funnet nye veier, gjennom aksjoner og ikke minst gjennom den såkalte brukerkanalen. Brukerkanalen eller brukerperspektivet på deltakelse innebærer at borgerne aktiviseres i sin rolle som brukere av kommunale tjenester, og samhandler med kommunen på et mer avgrenset felt. Den mest direkte formen for brukermedvirkning er når brukerne involveres i utformingen av offentlige tjenester ved at de blir representanter i de styrende organ for de enkelte virksomheter; såkalte institusjonsstyrer. For amtskommunens del gjelder dette særlig for den videregående skolen hvor representanter for lokalsamfunnet er trukket inn i styringen av institusjonen ⁶⁰.

Selv om det kan synes som om amtskommunen har en solid stilling i dansk offentlig forvaltning er ikke forvaltningsorganiseringen på regionalt nivå unntatt debatt. I den senere tid har imidlertid diskusjonen i større grad dreiet seg om den regionale inndeling enn selve amtskommunenes eksistensberettigelse. Med jevne mellomrom kommer det opp forslag om å slå sammen flere amt til større regionale enheter. Det blir hevdet at en slik løsning vil være hensiktsmessig i forhold til regional utvikling og planlegging, og helt nødvendig i forhold til danske regioners deltakelse i EUs indre marked. Både EUs forutsetninger om regional handlingsevne for tildeling av midler fra strukturfondene, og fokuseringen på partnerskap og nedenfra-opp tilnærminger i utformingen av EUs regionalpolitikk, peker i retning av å styrke det regionale

59. Årsaken til at den gjennomsnittlige valgdeltakelsen i kommunevalgene er lavere enn for amtskommunene skyldes at valgene i København og Fredriksberg blir regnet som kommunevalg. Valgdeltakelsen i disse valgkretsene er betydelige lavere enn for landet som helhet.

60. Brukerbestyrelser av gymnasierne ble innført ved lov i 1990, og de første bestyrelsene ble valgt i 1991.

forvaltningsnivået. På den andre siden er det mange som mener at en slik utvikling vil skape for store amtskommuner og at man dermed bryter med det demokratiske idealet om at beslutninger skal tas så nær borgerne som mulig.

18.4 Finland

18.4.1 Forvaltningsstruktur

Den finske forvaltningen består av tre nivåer: sentralforvaltningen, regionalforvaltningen og lokalforvaltningen. Finland skiller seg likevel fra de andre nordiske land ved ikke å ha direkte valgte organer på regionalt nivå tilsvarende henholdsvis amtskommunen, fylkeskommunen og landstinget. Tyngheten av de regionale oppgaver som i Danmark, Norge og Sverige er lagt til egne folkevalgte regionale nivå, har i Finland blitt løst enten gjennom et nettverk av ulike interkommunale samarbeidsordninger eller gjennom statlig regionalforvaltning.

Tabell 18.7: Den finske forvaltningen

Sentralforvaltningen		Ministeriene
		Øvrig embetsverk
Regionalforvaltningen	Statlig	Länsstyrelsene
		Arbeidskraft- og næringsentraler
		Miljøsentraler
		Øvrig statlig regionalforvaltning
Lokalforvaltningen	Folkevalgt	Landskapsforbund
		Øvrige regionale samkommuner
	Statlig	Statlig lokalforvaltning
	Folkevalgt	Samkommuner på lokalt nivå
		Kommune

Den finske sentraladministrasjonen er i likhet med den svenske kjennetegnet av forholdsvis små ministerier og et omfattende selvstendig embetsverk. Den regionale statsadministrasjonen består av 6 länsstyrelser med virksomhet innenfor en rekke sektorer, 15 arbeidskrafts- og næringsentraler, 13 miljøsentraler og ulike sektorforvaltninger direkte underlagt sine respektive ministerier. På det lokale nivået finnes en rekke myndigheter som sorterer direkte under det sentrale embetsverket og ministeriene. Det dreier seg om regionale domstoler, regionale skattemyndigheter, tolldistrikt, vegdistrikt, sjøfartsdistrikter, forsvarsområder, regionale enheter for kriminalpolitiet etc..

Finland har 452 kommuner med et gjennomsnittlig innbyggertall på 11 000 (Ståhlberg og Sandberg 2000). Det er stor spredning i kommunestørrelse med mange svært små kommuner. Det har ikke vært gjennomført gjennomgripende endringer av kommuneinndelingen selv om det har funnet sted enkelte kommunesammenslåinger siden 1950-tallet. Ettersom det finnes bare ett skatteleggende kommunalt nivå i Finland er kommunenes ansvar for tjenesteproduksjon svært omfattende. Kombinasjonen av mangel på et

folkevalt regionnivå, mange små kommuner og et stort oppgavevolum har ført til at det finnes et utstrakt interkommunalt samarbeid om en rekke oppgaver. I mange tilfeller er samarbeidet lovpålagt.

Åland har på bakgrunn av språklige, kulturelle og historiske årsaker blitt gitt særlig autonom status innenfor styringsverket. Landskapet styres av et direktevalt organ som utøver betydelig selvstyre på områder som helse, undervisning og kultur.

18.4.2 Det lokale selvstyret

I Finland er prinsippet om lokalt selvstyre nedfelt i grunnloven. Rammen for den kommunale kompetansen er gitt gjennom kommuneloven (senest revidert i 1995) og gjennom særlovgivningen. Kommunene har ansvar for de fleste velferdsoppgaver på lokalt og regionalt nivå. Kommunenes oppgaver er dels allmenne, avledet av de generelle prinsippene om lokalt selvstyre, dels spesielle med utgangspunkt i særlovgivning. I likhet med i Norden for øvrig er de allmenne oppgavene negativt avgrenset, men mangelen på et selvstendig, folkevalt regionnivå har resultert i at flere oppgaver er lagt til kommunene i Finland enn i de øvrige nordiske land. Det innebærer at kommunene er ansvarlige for så og si alle serviceoppgaver overfor den enkelte innbygger. Med hensyn til lovpålagte oppgaver kan kommunen i enkelte tilfeller velge om den vil løse oppgaver på egen hånd eller i samarbeid med en eller flere andre kommuner. Tabell 18.8 viser kommunenes oppgaver og deres relative andel av utgiftene.

Tabell 18.8: Kommunenes virksomhetsområder og utgifter i 1996

Oppgaver	Andel av totale utgifter i pst.
Administrasjon	11,1
Sosial- og helsevesen (barnehager, eldreomsorg, hjemmehjelp, sykehjem, helsestell)	46,8
Undervisning og kultur (grunnskolen, yrkesutdannelsene, bibliotek, idrett og rekreasjon)	28,5
Veger	2
Brannvesen	1,4
Andre virksomheter	9,9
Totalt	100 (118,2 mrd. fim)

Kilde: Statistikcentralen: Samkommunernas budgeter, Offentliga ekonomi 1996, Helsingfors. Her gjengitt etter Opgavekommissionen 1998.

Kommunenes virksomhet finansieres gjennom skatter og statstilskudd. 45 prosent av de samlede inntektene er skatteinntekter som består av inntektsskatt og eiendomsskatt. Det er ingen begrensning på kommunenes frihet til å bestemme skattesatsene for inntektsbeskatningen, mens beskatningen av fast eiendom er strengere regulert. Statstilskuddene utgjør 23 prosent av inntektene. I de senere år har det skjedd endringer med hensyn til overføringene fra staten som har økt kommunenes disposisjonsfrihet. Særlig gjelder dette statsbidragsreformen som trådte i kraft i 1993. Med denne refor-

men ble overføringssystemet fra stat til kommune reformert ved at man erstatte et system basert på refusjon av utgifter til en modell med generelle tilskudd basert på objektive kriterier.

Den resterende andelen av kommunenes inntekter kommer i form av avgifter, gebyrer, egenbetaling etc.. Det er ikke lagt begrensninger på kommunenes låneopptak.

I alt er ca. 400 000 personer ansatt av finske kommuner og samkommuner, hvorav 80 prosent arbeider innenfor utdanningssektoren og helse- og sosialsektoren.

På hele 1990-tallet har det vært en langvarig diskusjon knyttet til kommunenes finansiering. Tilførsel av stadig flere oppgaver til kommunene kombinert med reduksjoner i de samlede statlige overføringer har ført til en ubalanse mellom pålagte oppgaver og ressurser. En sterkere tendens mot å tildele borgerne rettigheter i forhold til ulike kommunale tjenester har i særlig grad begrenset kommunenes mulighet til selv å bestemme servicenivå og dermed utgiftsnivå.

Selv om de finansielle relasjonene mellom stat og kommune til tider har vært anstrengt, har det i lengre tid pågått reformarbeid med sikte på å styrke det lokale selvstyret. Statsbidragreformen er ett viktig element i denne reformprosessen, ett annet element er at statens kontroll med kommunenes virksomheter har blitt redusert kraftig. Med innføring av ny kommunelov i 1995 ble länsstyrelsens tilsynsmyndighet redusert. Länsstyrelsen kan nå bare føre tilsyn med grunnlag i spesiallover, eller på grunnlag av konkret klage. Kommunene er ikke lenger pliktige til å fremlegge virksomhetsplaner for länsstyrelsen til godkjenning, ei heller gjøre rede for anvendelsen av ulike typer statlige tilskudd.

18.4.3 Interkommunalt samarbeid

Siden kommunestrukturen i Finland er basert på relativt små kommuner har interkommunalt samarbeid vært den vanlige løsningen for å ivareta oppgaver som krever større befolkning og enheter enn den enkelte kommune. Den vanligste formen for interkommunalt samarbeid er samkommunene. Medlemskommunene bestemmer formen og innholdet for samarbeidet gjennom en avtale som alle parter må slutte seg til. Den enkelte avtale regulerer kompetansen til samkommunene og inneholder bestemmelser om organisering, finansiering og beslutningsregler. Det kan være stor variasjon i hvordan de enkelte samkommune håndterer bestemte virksomhetsområder. Kommuneloven forutsetter imidlertid at hver enkelt kommune er representert i det besluttende styringsorganet.

Som regel er samkommunene basert på frivillighet, men som allerede omtalt pålegger lovgivningen kommunene at de skal inngå i interkommunalt samarbeid på bestemte områder. Tre typer samkommuner er obligatoriske for kommunen; landskapsförbunden, specialomsorgsdistrikten og sjukvårdsdistrikten (med mindre kommunene er så store at de utgjør en egen sykehuskommune). Tabell 18.9 viser samkommunenes virksomhetsområder og utgifter i 1996.

Tabell 18.9: Samkommunenes virksomhetsområder og relativ utgiftsfordeling 1996

	Samkommuner	Utgiftsfordeling i pst.
Helsevesen	109	73
Sosialvesen	40	5,5
Undervisning	76	17,5
Næringsvirksomhet	10	1
Annet	27	3
Totalt	262	100

Kilde: Statistikcentralen: Samkommunernas budsjeter, Offentliga ekonomi 1996, Helsingfors. Her gjengitt etter Opgavekommissionen 1998. Indenrigsministeriet 1998

Hver samkommune ledes av en forsamling som er utpekt av medlemskommunene, og et styre valgt av forsamlingen. I likhet med den enkelte kommune er samkommunen en juridisk enhet med egen organisasjon og virksomhet. Samkommunene har ingen selvstendig beskatningsmyndighet, men er finansiert av de deltakende kommuner. Hver enkelt kommunes andel fastsettes i avtalen og står i relasjon til kommunens befolkningsstørrelse. Samkommunen er som hovedregel ikke direktemottaker av statlige tilskudd. Bare unntaksvis går statlige overføringer direkte til samkommunene (unntaket er på utdanningssektoren). I den forbindelse skal det nevnes at gjennomføringen av Statsbidragsreformen i 1993 har påvirket forholdet mellom kommunene og samkommunene. Når midlene ikke lenger er øremerket til samkommunens virksomhet er samkommunene i enda større grad avhengig av medlemskommunenes vilje til å bruke penger på samkommunenes virksomhet. Etter reformen har flere kommuner funnet det mer lønnsomt å kjøpe de tjenester som samkommunene besørget, og derfor trukket seg ut av samarbeidet. En konsekvens av dette har vært at flere samkommuner har blitt oppløst (Ståhlberg og Sandberg 2000).

Samkommunesystemet oppleves å ha flere gode sider. Det er et fleksibelt system som kommer til uttrykk ved at oppgaver legges til kommunene og så blir det opp til kommunene å bestemme om de alene makter å løse oppgaven eller om det er mer hensiktsmessig å gjøre det i fellesskap med andre kommuner. Løsningsmodellene vil dermed variere etter oppgave og geografisk område ut fra hva de enkelte kommuner finner hensiktsmessig.

Systemet har imidlertid svakheter, og to hovedproblemer synes å være knyttet til styring og demokrati. Styringsproblemet dreier seg om hvordan kommunene skal styre sine samkommuner og hvor selvstendig samkommunen skal være i forhold til sine medlemskommuner. Det har f.eks. vært et problem at samkommunen har økt utgiftene for sin virksomhet mer enn den enkelte medlemskommune har ønsket, med det resultat at medlemskommunen har måttet skjære ned på egen virksomhet.

Demokratiproblemet er knyttet til den indirekte representasjonen som samkommunens styrende organer er basert på. Det kan ofte være uklart hvem samkommunenes representanter egentlig representerer: samkommunens

organisasjon, medlemskommunenes organisasjon, eller innbyggerne i det geografiske området som samkommunen dekker.

Landskapsförbund: En sentral målsetting med reformarbeidet de senere år har vært å øke de ikke-statlige regionale organers ansvar og myndighet i spørsmål om utvikling og planlegging. I 1994 ble det således vedtatt ny lovgivning hvor det regionale utviklingsansvaret ble overført fra länsstyrelsen til såkalte förbund på landskapsnivå. Forbundene, i alt 19, skal fungere som samkommuner for regional planlegging og utviklingsspørsmål. Gjennom disse oppgavene skal landskapsförbundene ivareta regionenes interesser vis å vis statlige myndigheter ⁶¹.

Den nye loven om regional utvikling legger til rette for en overgang til programbasert regionalpolitikk. Det innebærer at en på sentralt nivå bare fastsetter overordnede målsettinger og retningslinjer for politikkområdet mens landskapsförbundene skal utarbeide regionalt tilpassede utviklingsprogram. Landskapsförbundene har også oppgaven med å identifisere regionale utviklingstiltak som kan finansieres med midler fra EUs strukturfond. Landskapsförbundene fungerer som "overkommuner" med hensyn til arealplanleggingen for regionen, men de har få virkemidler til rådighet i rollen som regional utviklingsaktør. Den overvegende delen av de finansielle ressurser til regional utvikling blir formidlet gjennom de statlige arbeidskraft- og nærings-sentralene som ble opprettet i 1995.

Sykehusdistrikt: Sykehusdistriktene ble dannet i 1989 etter at over 100 interkommunale samarbeidsordninger for sykehus ble slått sammen. Fom. 1. januar 2000 er det i alt 20 sykehusdistrikt.

18.4.4 Regional statsforvaltning

Det har vært et markant trekk ved den finske administrative oppbygning at staten har vært rikt representert regionalt og lokalt med ulike organer. Et annet fremtredende trekk har vært at den geografiske inndeling av den statlige regionalforvaltning har variert etter oppgaver og sektorer.

I løpet av 1990-tallet har det imidlertid pågått et intensivt arbeid med å reformere den finske regionalforvaltningen. Motivene har i hovedsak vært rettet mot å få en mer bruker- og servicertett forvaltning gjennom å skape en enklere og mer kostnadseffektiv struktur. Innholdsmessig har det betydning at tidligere sektormyndigheter har blitt samlet i regionale sentraler, samtidig som det også har vært en målsetting å trekke opp et klarere skille mellom myndighetsoppgaver og utviklingsoppgaver.

Länsstyrelsen: Länsstyrelsen har tradisjonelt hatt en fremtredende stilling i finsk forvaltning. Fram til 1995 fantes det 12 länsstyrelser som hver var ledet av en Landshövding. Landshövdingen utnevnes av landets president. Videre besto den av en administrasjon med ulike fagavdelinger og et representativt organ, Länsdelegationen, som bestod av politikere som var utpekt av regjeringen etter forslag fra de politiske partiene, og som hadde hovedsakelig en rådgivende rolle. Länsstyrelsen var tilsynsmyndighet overfor kommunene,

61. Landskapsfullmäktige er det øverste beslutende organ i forbundet og medlemmene, som pekes ut av medlemskommunene, møter to eller tre ganger i året. I likhet med andre samkommuner har de nye landskapsförbundene ingen selvstendig beskatningsrett og finansieres av de deltakende medlemskommuner.

regional sektormyndighet for flere ministerier og ansvarlig myndighet for regional utvikling.

Länsstyrelsens sterke stilling har imidlertid blitt svekket gjennom reformarbeidet på 1990-tallet. Da samkommunene på landskapsnivå ble innført i 1994, ble ansvaret for regional utvikling overført til dette nivået. Ved opprettelsen av nye regionale miljøsentraler ble miljø-, bygnings-, og planleggingsspørsmål overført til sentralene. Med den nye kommuneloven av 1995 mistet länsstyrelsene retten til på eget tiltak å prøve kommunale vedtak. Etter den nye kommuneloven behandler länsstyrelsen i dag bare forvaltningsklager (prosessuelle forhold), mens klager på innholdet i kommunale beslutninger (materielle forhold) behandles av egne länsretter.

I 1997 resulterte reformarbeidet i en ny länsinndeling av landet. Antall län, og länsstyrelser, ble redusert fra tolv til seks (5 län + Åland). Reduksjonen var begrunnet i reduksjonen av oppgaver som reformene medførte og länsinndelingen ble justert slik at den skulle tilsvare länsstyrelsens gjenværende oppgaver (Länsstyrelseslag 1997/22). Etter reformen har länsstyrelsen oppgaver innenfor følgende forvaltningsområder:

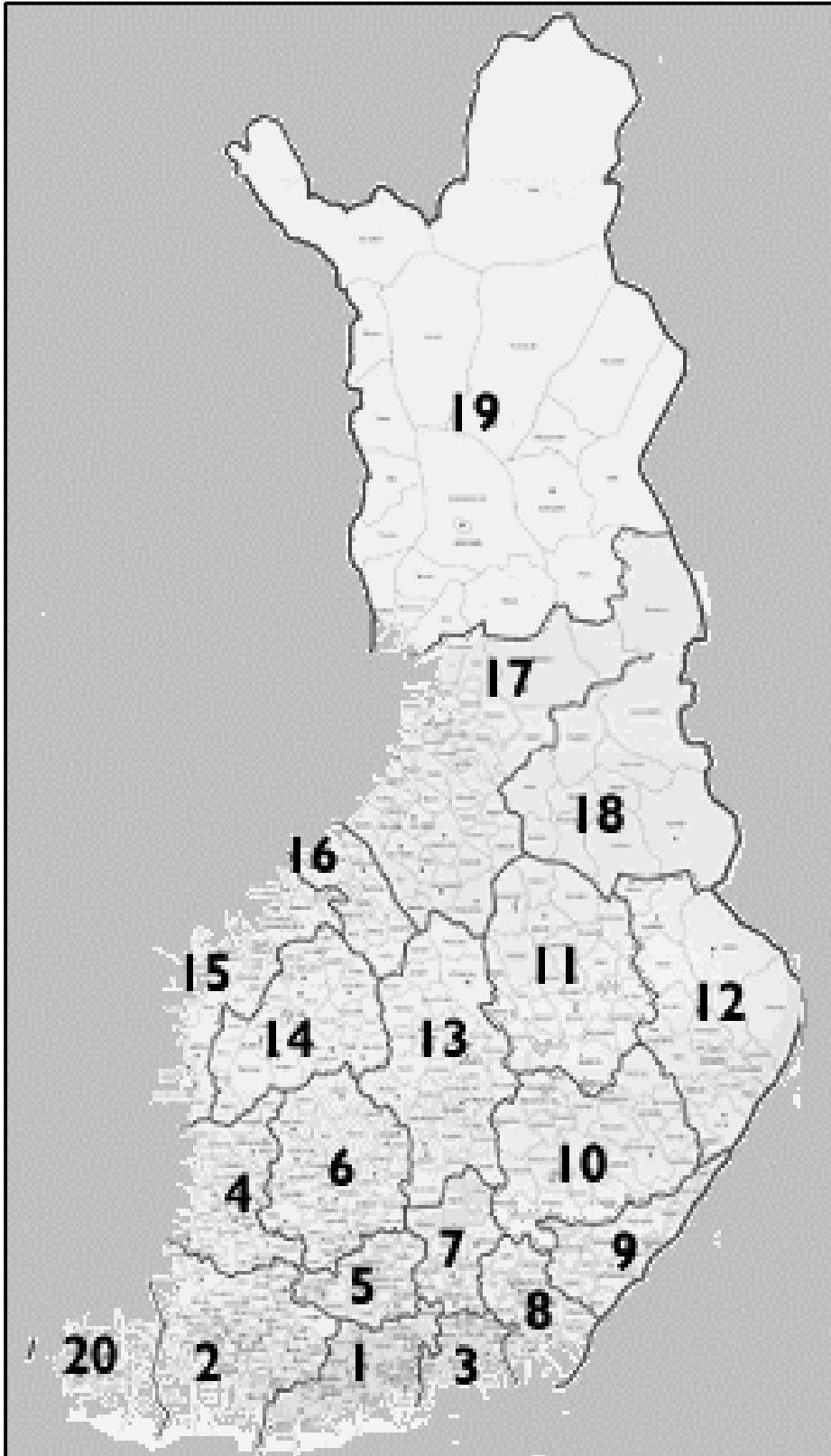
- sosial og helse
- konkurranse og næring
- forbruker og næringsmiddel
- undervisning og kultur
- justis
- veterinær og dyrebeskyttelse
- politi og redningstjeneste
- trafikk
- idrett og ungdom

Länsstyrelsens oppgaver på disse områdene består i stor grad i å kontrollere og evaluere det kommunale tjenestetilbud. Med endringene av länsstyrelsens arbeidsoppgaver de senere år framtrer den nå mer enn tidligere som statens generelle forvaltningsmyndighet på regionalt nivå som skal sørge for at statlige mål får gjennomslag i länet. I det videre utviklingsarbeid i tilknytning til länsstyrelsene er det en uttalt målsetting at myndighetsrollen skal rendyrkes (Baldersheim og Ståhlberg 1998, Länsstyrelseslag 1997/22).



Figur 18.2 Den nye länsindelningen i Finland

Kilde: <http://www.intermin.fi/sve/lan.html>



Figur 18.3 Den nye landskapsinndelingen i Finland

Kilde: <http://www.intermin.fi/sve/lan.html>

Med hensyn til inndelingen av den øvrige regionale statsforvaltning er det besluttet at virksomhetsområdenes regioninndeling skal tilpasses landskapsinndelingen, med mindre det foreligger bestemte årsaker for at det ikke er tjenlig. Målsettingen er at den regionale statsforvaltnings inndeling skal bli så enhetlig som mulig. Som det fremgår av figur 18.2 og 18.3 innebærer imidlertid den nye länsinndelingen at länsstyrelsens geografiske utstrekning er betydelige større enn de 20 landskapene.

Arbeidskraft- og næringsentraler. Samtidig med reformen av länsinndelingen i 1997 ble en ny statlig regional myndighet innført gjennom opprettelsen av 15 arbeidskraft- og næringsentraler⁶². Denne nyskapningen er i realiteten en samling av en rekke enkeltforvaltninger som utfører oppgaver knyttet til næringsutvikling, handel og sysselsetting. De nye sentralene skal på konsentrert basis tilby tjenester som tidligere ble ivaretatt av et stort antall distriktskontorer under ulike ministerier. Sentralene får en sentral rolle i regionale utviklingsspørsmål og skal i følge reformens målsetting støtte utviklingen innenfor eget område med særlig henblikk på næringsområdet. Det innebærer bl.a. å:

- støtte og gi råd i forbindelse med bedriftsetablering
- fremme eksport, internasjonalisering og teknologi
- fremme distriktsnæringene
- ta hånd om den regionale forvaltningen av fiskeri- og jordbruksspørsmål
- fremme den regionale arbeidsmarkedspolitikken
- styre og føre tilsyn med arbeidskraftkontorene

Det er lagt stor vekt på at opprettelsen av de nye sentralene skal representere en betydelig forenkling av forvaltningen på næringsutviklingsområdet. Det skal bli enklere for bedrifter og andre brukere å få utført sine ærender i forhold til statlige myndigheter, samtidig som reformen for statens egen del vil bety at arbeidsmarkedspolitikken kan samordnes enklere og at forutsetningene for samlet statlig innsats på regionalt nivå bedres.

I kraft av sine oppgaveområder får sentralene en sentral rolle i å fremme og koordinere den regionale utvikling. Denne rollen er ytterligere aksentuert ved at sentralene formidler storparten av statsbudsjettets midler til regionale utviklingsformål. Det samme gjelder for fordelingen av midler fra EUs struktur- og sosialfond. Det har vært en viss debatt om ikke sentralenes oppgaver i forhold til regional utvikling går på tvers av den nye regionalpolitiske lovgivningen som tildeler forbundene på landskapsnivå hovedansvaret for dette virksomhetsområdet. Selv om de nye landskapsforbundene har overtatt det prinsipielle utviklingsansvaret fra staten har staten fortsatt kontrollen med de finansielle ressursene som nettopp kanaliseres gjennom arbeidskraft- og næringsentralene. På den bakgrunn mener flere at sentralene vil begrense myndigheten landskapsforbundene har fått i regionale spørsmål.

Regionale miljøentraler. De regionale miljøentralene som ble opprettet i 1995 innebar en samling av offentlige myndigheter med oppgaver på miljøområdet⁶³. Det gjelder særlig oppgaver som tidligere sorterte under særskilte

62. Sentralene sorterer under Handels- og industriministeriet, Arbetsministeriet og Jord- og skogbruksministeriet.

vann- og miljødistrikt og länsstyrelsens miljøavdelinger. Sentrale oppgaver er knyttet til:

- natur- og miljøvern
- bevarelse av kulturmiljø
- utnyttelse og bevaring av vannressurser
- arealdisponering

Miljøsentralene er tilsynsmyndighet i miljøspørsmål. Sentralene samarbeider tett med andre regionale myndigheter i sin virksomhet. Dette gjelder særlig innenfor regionale utviklingsspørsmål.

Statsforvaltningen på lokalt nivå har i likhet med den regionale statsforvaltningen vært gjenstand for betydelige reformer på 1990-tallet. En rekke lokale kontorer er slått sammen og eldre lovgivning som opererte med et skille mellom land- og bykommuner med hensyn til organiseringen av den lokale statsforvaltningen, er opphevet.

18.4.5 Nærmere om oppgavefordelingen

Undervisningsområdet

Kommunene har ansvar for at alle i skolepliktig alder (skolestart ved seks år) får niårig grunnskoleundervisning. Undervisningsministeriets styring av grunnskolen er forholdsvis tett og det settes klare grenser for kommunenes frihet til å bestemme timetall og klassestørrelse. De videregående skolene med allmennfaglige (gymnasene) og yrkesfaglige studieretninger er også kommunale. Begge studieretninger er tre-årige. Yrkesskolene blir i hovedsak drevet av samkommuner.

Den yrkesrettede voksenopplæringen er i stor grad knyttet til yrkesskolene og dermed også et kommunalt ansvar. Når det gjelder arbeidsmarkedsopplæring blir denne i stor grad ivaretatt av 46 voksenopplæringssentraler. 2/3 av sentralene blir drevet av kommuner og samkommuner, mens de øvrige drives av selveiende institusjoner. Sentralene finansieres gjennom kursavgifter.

Helseområdet

Primærhelsetjensten er et kommunalt ansvar. Den ivaretas enten av den enkelte kommune eller gjennom samkommuner (normalt 2-5 kommuner). Det var 88 samkommuner for primærhelsetjenesten i 1996. Primærhelsetjenestene er i hovedsak knyttet til såkalte helsesentraler. Helsesentralene tilbyr legemottak, helserådgivning, forebyggende helsevern, skolehelsetjenester, tannhelsetjenesten og svangerskapsrådgivning. Enkelte av helsesentralene har også egne sengeavdelinger for langtidspasienter. Det er også vanlig at det er knyttet psykologer og farmakologer til sentralene. Omfanget på tilbudet som gis i sentralene varierer fra sted til sted ettersom kommunen har forholdsvis stor frihet til selv å bestemme hvordan primærhelsetjenesten skal innrettes.

63. Det er i alt 13 sentraler og grensene for deres virksomhetsområder er ikke sammenfallende med den nye länsinndelingen. Sentralene er statlige og sorterer direkte under Miljøministeriet.

Hjemmesykepleien er en kommunal oppgave som blir ivaretatt av den enkelte primærkommune. På 1990-tallet har det kommet en rekke private foretak som tilbyr hjemmesykepleie og hjemmehjelp.

Den spesialiserte helsetjenesten ivaretas innenfor rammen av 20 helseregioner (sjukvårdsdistrikt) som er obligatoriske samkommuner. Med unntak av enkelte statlige og private sykehus står samkommunene som ansvarlige for sykehusene i Finland. Denne organiseringen har bakgrunn i en reform i 1991 hvor en rekke tidligere samkommuner på sykehusområdet ble slått sammen til nye helsedistrikt. Med reformen ble antallet samkommuner på helseområdet redusert fra 100 til 20.

Finansieringen av sykehusene skjer delvis som bidrag (utregnet på grunnlag av innbyggertall, pasientgrupper og andre kriterier) fra medlemskommunene til samkommunen, delvis i form av brukerbetaling. Det er forholdsvis store variasjoner i de enkelte kommuners bidrag per innbygger til sykehusopphold.

I en viss utstrekning kjøper kommunen tjenester utenfor egen sykehusregion, men dette begrenser seg gjennom innretningen på finansieringssystemet. I samkommunenes grunnavtale reguleres medlemskommunens betalingsforpliktelser og disse avtalene inneholder vanligvis bestemmelser om at eventuelle underskudd i forhold til utnyttelsen av tjenestene skal dekkes av medlemskommunene. Det er derfor lite økonomisk hensiktsmessig for den enkelte kommune å benytte seg av andre tilbydere enten det dreier seg om andre helseregioner eller private sykehus.

Helseplanleggingen skjer innenfor rammen av samkommunene. Det har vist seg vanskelig å gjennomføre store inngrep i forvaltningsstrukturen da de fleste grunnavtaler mellom kommunene krever kvalifisert flertall for nedleggelse av sykehus.

Sosialområdet

Oppgavefordelingen på sosialområdet er kjennetegnet ved at direkte tjenesteytende oppgaver ivaretas av kommunene, mens staten har hovedansvaret for finansiering av inntektsoverføringer. De sosiale inntektsoverføringer i forbindelse med sykdom, invaliditet, arbeidsledighet m.m. dekkes av den offentlige sosialforsikring. Kommunenes ansvar på sosialområdet er forankret i sosiallovens bestemmelser og i andre særlover.

Institusjonstilbud: Ifølge sosialloven har kommunene ansvar for å gi institusjonstilbud til mennesker som har behov for hjelp og omsorg, og som ikke kan gis slik omsorg i eget hjem. Kommunene driver aldershjem, barnehjem, institusjoner for psykisk utviklingshemmede og behandlingstilbud for alkoholikere og narkomane.

Kommunene har videre ansvar for å gi dagtilbud for barn i alderen 0-6 år. Kommunenes tilbud dreier seg enten om et institusjonstilbud (barnehage) eller en ordning der kommunalt ansatte barnepleiere passer barn i eget hjem. I Finland kan for øvrig foreldre velge mellom offentlig finansiert barnepass eller motta finansiell støtte (kontantstøtte) for eget barnepass.

Omsorgen for fysisk og psykisk utviklingshemmede er i hovedsak en kommunal oppgave og løses som regel gjennom samkommuner. Det eksis-

terer i tillegg en rekke private institusjoner som yter tjenester overfor denne gruppen.

Miljø og planlegging

Kommunen har ansvar for det lokale miljøarbeidet som bl.a. inkluderer avfallstransport, avfallshåndtering, vann og avløp etc.. Når det gjelder anlegg for avfallshåndtering er de vanligvis drevet av kommunale selskaper. Kontroll- og tilsynsoppgaver ivaretas av de statlige miljøsentralene.

Planleggingen på regionalt nivå ivaretas av landskapsforbundene mens kommunene har ansvar for den lokale planleggingen. Byggnadsloven av 1958 understreker at statlige hensyn og målsettinger skal ha gjennomslag i planleggingen på regionalt nivå ⁶⁴.

Regional utvikling

Ansvar for de regionale utviklingsoppgavene er plassert på to myndigheter; landskapsforbundene (samkommuner) og de statlige arbeidskraft- og næringsentralene. Landskapsforbundene har det overgripende ansvaret for utformingen av regionale utviklingsplaner og utviklingsprogram og har i tillegg oppgaver i tilknytning til formidlingen av EUs strukturfond. Arbeidskraft- og næringsentralene administrerer landbruksstøtten, arbeidsmarkedspolitiske virkemidler og bedriftsstøtte til mindre foretak. I tilknytning til arbeidskraft- og næringsentralene finnes også en teknologisk utviklingssentral (TEKES) som forvalter teknologipolitiske virkemidler.

Samferdsel

Driften av jernbanene er statlig mens øvrig kollektivtrafikk er et kommunalt ansvar. Länsstyrelsene har samordningsansvar for kollektivtrafikken i regionen.

Kommunene har ansvaret for lokale veger mens ansvaret for øvrige veger ivaretas av staten.

Diskusjonen om regionnivået

Bakgrunnen for den nye utformingen av det regionale nivået i Finland kan søkes i særlig to forhold. For det første har det vært en målsetting å forenkle og effektivisere en svært komplisert regional struktur. Formålet med reformen av den regionale statsforvaltningen har således vært å forenkle systemet gjennom å samle oppgaveområder i mer funksjonelle inndelinger og derigjennom skape forutsetninger for at staten kan opptre mer samlet i møte med både kommunesektoren, næringsliv og individer.

Kritiske røster har imidlertid påpekt at reformene av den regionale statsforvaltningen bare er et halvt skritt i riktig retning. I stedet for den tredeling mellom storlän med länsstyrelser, arbeidskraft- og næringsentraler, og øvrige sektorforvaltninger som nå har blitt resultatet, burde man tatt sikte på å utforme en enhetlig forvaltning, er det blitt hevdet.

64. Loven er for tiden under revisjon.

Det andre hovedmotivet for reformaktiviteten er utvilsomt behovet for å opprette et mer Europa-tilpasset regionalt beslutningsnivå med større beredskap for å håndtere EUs regionale strukturfondsrutiner. I arbeidet med strukturfondene har kommisjonen gjort partnerskapsbegrepet til det bærende prinsipp, noe som forutsetter at lokale og regionale styringsnivåer er representert med folkevalgte representanter. Opprettelsen av de nye landskapsforbundene må ses på bakgrunn av dette.

Overgangen til programbasert regionalplanlegging som reformen legger opp til, bør også ses i et EU-tilpasningsperspektiv. Programinnretning er helt sentralt i strukturfondspolitikken og EUs støtteberettigede programområder har fått sin motsats i nasjonale programområder. Tanken er åpenbart at reformen skal øke Finlands muligheter for å ta del i EUs ressurser innenfor rammen av strukturfondene og andre regionale fellesskapsinitiativ som f.eks. det grenseregionale Interreg-programmet. Fra statlig synsvinkel er EU-tilpasningen svært ønskelig fordi regionene dermed blir tilført ressurser fra andre kilder enn det som kanaliseres gjennom staten eller som tradisjonelt har blitt skapt i regionen.

Demokratiargumentet, som i stor grad har vært drivkraft for å styrke det folkevalgte regionnivået i Sverige, har ikke hatt samme gjennomslag i Finland. Riktignok har overføringen av det regionale utviklingsansvaret blitt begrunnet med demokratiargumenter, men spørsmålet om opprettelse av et regionalt selvstyreorgan basert på direkte valg og beskatningsrett har bare i liten grad vært gjenstand for diskusjon. Mange mener at Finland med sine 5 millioner innbyggere ikke har behov for et tredje folkevalgt nivå og hevder at opprettelsen av et regionalt selvstyreorgan sannsynligvis vil øke skattetrykket for folk flest. Majoriteten synes å foretrekke et fleksibelt samkommunesystem på tross av svakheter både med hensyn til styring og demokratisk forankring.

18.5 Sverige

18.5.1 Forvaltningsorganisering

Den svenske sentralforvaltningen har en annen tradisjon og organisasjon enn den norske. Et særpreget trekk er skillet mellom departementene på den ene siden og det øvrige embetsverk på den andre. Departementene arbeider i stor utstrekning med å forberede saker for regjeringen mens den praktiske gjennomføringen av Riksdagens og regjeringens beslutninger ivaretas av ulike forvaltningsmyndigheter som f.eks. Sosialstyrelsen, Boverket etc.. Disse statlige myndighetene er frittstående i forhold til departementene i den forstand at de er ansvarlige for egne beslutninger, men innenfor de retningslinjer som riksdag og regjering har trukket opp. Det finnes i dag over 400 statlige myndigheter på ulike nivåer som omfatter nämnder, verk, myndigheter og statliga bolag.

Tabell 18.10: Den svenske forvaltningstrukturen

Sentralforvaltningen		Departementene
		Øvrig embetsverk
Regionalforvaltningen	Statlig	Länsstyrelsene
		Øvrig statlig regionalforvaltning
	Folkevalgt	Landstingene
Lokalforvaltningen	Statlig	Statlig lokalforvaltning
	Folkevalgt	Kommunene

Sverige er i dag inndelt i 21 län og i hvert av disse finnes en länsstyrelse⁶⁵. Länsstyrelsen er en regional statlig myndighet, og blir gjerne omtalt som regjeringens og riksdagens forlengede arm ut i regionene. I tillegg til länsstyrelsen består den regionale statsforvaltningen av en rekke myndighetsorganer hvorav noen har länet som geografisk inndeling, mens andre har geografiske inndelinger som enten er større eller mindre enn länet.

Det svenske kommunalforvaltningen består av to nivåer. På regionalt nivå finnes 18 landsting, to regioner (Skåne og Västra Götaland) og en såkalt landstingsfri kommune (Gotland). Deres hovedoppgaver er knyttet til ansvaret for primær- og spesialisthelsetjenesten. På lokalt nivå finnes det 289 kommuner som ivaretar en rekke oppgaver. Landstingene har i gjennomsnitt ca. 346 000 innbyggere, mens de to regionene Västra Götaland og Skåne har en befolkning på henholdsvis 1,5 mill og 1,2 mill. De svenske kommunene, som har blitt adskillig færre og større gjennom omfattende kommunesammenslåinger på 1950- og 1970 tallet, har en gjennomsnittlig befolkning på 29 800 innbyggere.

18.5.2 Det lokale selvstyret

Det lokale selvstyret ble innført i 1862 gjennom Riksdagens lovgivning om kommuner og landsting (kommunalförordningene). I loven skilles det ikke mellom disse to administrative enhetene, begge benevnes kommuner og de representerer det samme hierarkiske nivået selv om kommuner er lokale og landsting regionale. Det lokale selvstyret er gitt grunnlovmessig forankring i den såkalte Regjeringsformen.

Boks 18.2 Lovgivning om det lokale selvstyret

I Regjeringsformen av 1975 heter det i første paragraf at ”..svenska folkstyrelsen förverkligas genom et representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse”, og videre i paragraf 7 at ”..beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar samt att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sine uppgifter”. Når det gjelder typen oppgaver som kommuner og landsting kan ta på seg fremholder den svenske kommuneloven at:

65. Som en følge av Riksdagens beslutninger om ny länsinndeling (Skåne län ble opprettet fra 1. januar 1997 og Västra Götaland fra 1. januar 1998) har antall län blitt redusert fra 24 til 21.

”Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingens område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan (SFS 1991:900, 2 kap. 1).

Kilde: SOU 1996:129

Det meste av kommunenes og landstingenes virkeområde reguleres gjennom særlover og forordninger, men i kraft av sin allmenne kompetanse kan landstingene også ta på seg oppgaver som ikke er pålagt dem gjennom lovgivning.

En vesentlig del av det kommunale og landstingskommunale selvstyre er beskatningsretten. Hvor stor skatten skal være er i prinsippet opp til landstingene og kommunene å bestemme. Det foreligger ikke statlige rammer for det lokale skattenivået i form av lovbestemte minimums- eller maksimumsskatter. Skattesatsene varierer fra ca. 14 prosent i kommunen med lavest skattenivå, til ca. 23 prosent i kommunen med høyest skattenivå. Skattesatsene varierer mindre mellom landstingene, fra 9 til 11 prosent. Selv om kommunen i prinsippet har fri beskatningsrett har staten fra tid til annen benyttet seg av ulike virkemidler for å hindre en økning i det lokale skattenivået ⁶⁶.

Skatteinntektene som utelukkende er inntektsskatt for personer, utgjør den viktigste inntektskilden for både kommuner og landsting. De øvrige inntektskilder består av avgifter og ulike typer overføringer fra staten.

Tabell 18.11: Inntekter etter art for kommuner og landsting i 1998 (prosent)

	Kommuner i prosent	Landsting i prosent
Lokal inntektsskatt	56	77
Øremerkede tilskudd	5	3
Rammetilskudd	17	6
Avgifter og salg av tjenester og virksomheter	12	10
Andre inntekter	10	4
Totalt	100	100

Kilde: www.svekom.sw og www.lf.se

Når det gjelder de statlige overføringer ble det svenske overføringssystemet betydelig endret i 1993 da en rekke øremerkede tilskudd ble avviklet og erstattet med rammetilskudd. Etter reformen har ca. 70 prosent (1995) av de statlige overføringene kommet i form av rammetilskudd. Blant de øremerkede tilskuddene er det særlig tilskudd til flyktninger og arbeidsmarkedstiltak som har stort omfang ⁶⁷.

66. Den statlige reguleringen av skattesatsene var sterkest i årene 1991-1993 hvor det var innført skattestopp. Det innebar at kommuner og landsting ikke kunne benytte høyere skattesatser enn i 1990.

Valg til kommunene og landstinget skjer nå hvert fjerde år, og finner sted på samme dag som Riksdagsvalget⁶⁸. En valgdeltakelse på stabilt rundt 85 prosent ved de seneste valgene for både kommuner og landsting er høy i nordisk sammenheng, men dette kan sannsynligvis i stor grad forklares ved at riksdagsvalget og lokalvalgene skjer samtidig.

Kommuneloven gir kommuner og landsting stor frihet til selv å bestemme sin organisasjon. I hovedsak er kravene til organisasjonen begrenset til at det skal finnes en direktevalgt representativ forsamling (fullmäktige) og et utøvende organ (styrelse).

18.5.3 Kommunenes og landstingenes oppgaver

Kommunene: I likhet med i Danmark har omfattende reformer av den kommunale inndeling på 1950-, 1960- og 1970-tallet lagt grunnlaget for dagens oppgavefordeling i Sverige. Gjennom reformprosessene ble antallet kommuner redusert fra 2 500 til 284, og begrunnelsene for den kraftige reduksjonen var knyttet til behovet for større enheter for å gjennomføre store reformer på skole- og sosialområdet. Kommunene var for små til å ta på seg større oppgaver og man ønsket bærekraftige kommuner som både økonomisk og administrativt kunne gjennomføre en ønsket velferdspolitik. For at kommunene f.eks. skulle kunne tilby et niårig grunnskoletilbud ble et befolkningsgrunnlag på minst 8 000 innbyggere ansett som nødvendig.

Med unntak av sykehus og hoveddelen av helsetjenestene, som er landstingskommunale oppgaver, har kommunene ansvar for stort sett alle individrettede serviceoppgaver. Videre har kommunene ansvar for tekniske tjenester, fysisk planlegging og kulturoppgaver som f.eks. bibliotekene.

Interkommunalt samarbeid: Etter de omfattende kommuneinndelingsreformene ble behovet for kommunale samarbeidsordninger på ulike felter kraftig redusert. De nye enhetene var store nok til å mestre flertallet av kommunale oppgaver. I løpet av 1990-tallet kan det synes som om interkommunalt samarbeid har vokst igjen. Det er særlig på følgende områder at samarbeid er vanlig:

- vann og avløp
- energitilførsel
- boligformidling
- kollektivtrafikk
- brannvern
- høyskolene
- naturvern

Samarbeidsformer som krever myndighetsutøvelse er rettslig regulert gjennom såkalte kommunalförbund. Utover dette har kommunene utstrakte friheter til å velge samvirkeform. Aksjeselskaper, økonomiske foreninger, ideelle foreninger og stiftelser er alle ulike typer for samarbeidsformer.

Landstinget: Ved opprettelsen av landstingene i 1862 ble disse tillagt brede samfunnsoppgaver. I takt med utbyggingen av den svenske velferdsstaten

67. For en mer detaljert gjennomgang av finansieringen av kommunesektoren i Sverige vises det til NOU 1996: 1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*, og NOU 1997:8 *Om finansieringen av kommunesektoren*.

68. Fra 1970 til 1994 var valgperiodens varighet tre år.

mistet landstingene noe av sin karakter som generalistorganer. Landstingenes virksomhet ble i stadig sterkere grad rettet inn mot produksjon av helse- og sosialtjenester for å nå statlige målsettinger på disse områdene. I 1963 fikk landstingene ansvar for den åpne omsorgen, i 1967 overtok de ansvaret fra staten for den psykiatriske helsetjenesten, og på begynnelsen av 1980-tallet fikk de oppgaver innenfor rusmiddelomsorg. Videre har de også fått ansvar for skolehelsetjenesten og for undervisningssykehusene. Landstingene har imidlertid også fått oppgaver på andre samfunnsområder. Siden 1978 har f.eks. landstingene og kommunene hatt felles ansvar for kollektivtrafikken, dvs. buss, tunnelbane og trikk.

Tabell 18.12: Kommunenes og landstingenes oppgaver og utgiftsfordeling i prosent. 1997

Kommunene		Landstingene	
Barneomsorg	14,5	Primærhelsetjenesten	17,9
Grunnskole Kommunene	20,4	Läns- og regionhelsevesen	64,5
Gymnas	7,8	Tannhelsetjenesten	3
Eldreomsorg og omsorg for utviklingshemmede	26,0	Øvrig virksomhet*	14,6
Familie og individomsorg	8,8		
Øvrig virksomhet*	21,9		
Totalt	100		100

* Øvrig virksomhet for kommunene dreier seg om tekniske tjenester, vann og energi, kulturelle oppgaver, miljøoppgaver. For landstingene dreier det seg om kultur, kollektivtrafikk, miljøvern, næringsutvikling og turisme.

Kilde: Finansdepartementet: Prop. 1998/99

18.5.4 Regional statsforvaltning

Länsstyrelsen

Hovedmålsettingen for länsstyrelsens arbeid er å ha overordnet ansvar for den statlige forvaltningen i länet. I de to første paragrafene av den nye länsstyrelsesinstruksjonen (Förordning (1997:1258)) er länsstyrelsen rolle nærmere definert som:

"§ 1: Länsstyrelsen svarar för den statliga förvaltningen länet, i den mån inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter"

"§ 2: Länsstyrelsen svarar för att länet utvecklas på ett sådant sätt att fastställda nationella mål får genomslag, samtidigt som hänsyn skall tas till regionala förhållanden och förutsättningar."

Länsstyrelsen har med dette det samlede ansvaret for å gjennomføre statlig politikk på länsnivå. Den skal ha et øye til helheten og samtidig ivareta sektoroppgaver den er tillagt, samt avvege mellom disse hensynene ut fra både et nasjonalt og regionalt perspektiv. Länsstyrelsens utviklingsrolle, som i den forrige instruksjonen (Förordning (1990:1510)) var nedfelt gjennom formuleringen "att främja länets utveckling och befolkningens bästa" (§ 1), er nå nedtonet. Länsstyrelsen skal fortsatt ha en utviklingsrolle, men utgangspunktet

tet er knyttet til de nasjonale mål. På denne måten markeres länsstyrelsens rolle som "regjeringens forlengede arm" tydeligere enn tidligere.

Länsstyrelsen har et bredt virksomhetsfelt. Den nye länsstyrelsesinstruksjonen lister opp en rekke ulike saksområder:

- Siviltforsvar og redningstjeneste
- Sosialomsorg
- Kommunikasjoner
- Matvarekontroll, dyrebeskyttelse og allmenne veterinære spørsmål
- Landbruk
- Fiske
- Likestilling
- Kulturmiljø
- Regionaløkonomi og næringsutvikling
- Boligfinansiering
- Natur- og miljøvern
- Planlegging

I tillegg til disse virksomhetsområdene utfører länsstyrelsen en rekke forvaltningsoppgaver knyttet til allmenne valg, førerkortutstedelse, registrering, lisenser og befolkningsstatistikk. Siden 1998 har det pågått forsøk med utvidet regionalt selvstyre i fire regioner (Skåne, Västra Götaland, Kalmar og Gotland, jf. omtale nedenfor). I disse forsøksregionene har en del av länsstyrelsens utviklingsoppgaver blitt overført til det regionale selvstyreorganet.

Länsstyrelsene har et bredt ansvar for oppfølging av offentlig virksomhet. Länsstyrelsenes oppfølgings-, tilsyns-, og kontrolloppgaver strekker seg fra detaljert regelkontroll til oppfølging av offentlige myndigheters innsats på ulike politikkområder. I samspillet med kommunene har länsstyrelsens rolle på dette området endret seg fra en tradisjonell myndighetsrolle til en mer kunnskapsbasert støtterolle. Vegledning og dialog i forkant av kommunale beslutninger har blitt vektlagt fremfor en ensidig fokusering på kontroll. Denne trenden har vært særlig tydelig på områder som sosial omsorg, sivilt beredskap, redningstjeneste, miljøvern og i planspørsmål. Begrensninger i omfanget av detaljstyring/kontroll er ønskelig både ut fra hensynet til det kommunale selvstyret, men også med tanke på utvikling av mål- og resultatstyring av offentlig virksomhet.

Länsstyrelsen ledes av en landshövding som er utpekt av regjeringen, og det høyeste besluttede organet er et styre som består av 14 representanter utpekt av landstinget. I 1997 var det totalt 4 000 ansatte i de svenske länsstyrelsene ⁶⁹.

Annen regional statsforvaltning

Som nevnt ovenfor var utbyggingen av det svenske "folkhemmet" i etterkrigstiden i stor grad sektorpreget, og et stort antall frittstående regionale organ og verk kan betraktes som en arv fra denne perioden. Prosessen med å samordne länsforvaltningen har imidlertid ført til en betydelig reduksjon av antallet regionale myndigheter som har en länsbasert inndeling. Av regionale

69. Tallet er oppgitt av Inrikesdepartementet

statsetater på länsnivå som fortsatt er frittstående er bl.a. länsarbetsnämnderna og skogsvårdsstyrelsen.

Videre finnes det i hvert län en forvaltningsdomstol (länsretten) som behandler klager på kommunale beslutninger.

Det finnes en rekke statlige enkeltforvaltninger på regionalt nivå som har grenser som avviker fra länsgransene. Det statlige vägverket med sine fem planleggingsregioner er et eksempel i så måte. Drøyt 40 statlige myndigheter har regioninndelinger som avviker fra länet i den betydning at de har flere eller færre regioner enn 21. Den generelle trenden synes å være at länet i økende grad mister betydning som inndelingsgrunnlag, og at sentrale sektormyndigheter foretrekker færre og større geografiske regioner enn länsstrukturen (SOU 1992:63).

Utviklingstrekk

Reformvirksomheten i den regionale statsforvaltning har i stor grad dreid seg om samordningsproblemet. Modellen for oppbygningen av den svenske velferdsstaten var basert på en sektorlogikk hvor sentrale myndigheter dannede egne regionale organ (länsnämnder) som raskt kunne gjennomføre store reformer. Dette gjaldt reformer innenfor boligbygging, i landbruket og på arbeidsmarkedet. Organiseringen var ikke uproblematisk; helhetssyn og samordning ble ofret til fordel for sektorhensyn, og etterhvert som omfanget av offentlig virksomhet på länsnivå ble stadig større, ble behovet for samordning påtrengende.

Strategien for å samordne den statlig virksomhet på regionalt nivå har vært å integrere frittstående etater i länsstyrelsen. I 1971 ble länsarkitektkontoret og den regionale naturvernsetaten innordnet i länsstyrelsen, og en rekke mindre endringer fulgte i årene etter. En langt bredere reform ble gjennomført i 1991. Da ble det bestemt at landbruksnämndene, fiskerinämndene og länsvegnämndene skulle avvikles, og oppgavefunksjonene overføres til länsstyrelsen. I tillegg overtok länsstyrelsene ansvar fra andre regionale statsorganer som f.eks. oppgaver knyttet til trafikksikkerhet og kommunale boligfinansieringsprogram. Organisasjonsendringene ble sett i sammenheng med et generelt fornyelsesprogram for offentlig sektor. Det ble argumentert for at staten måtte "kraftsamle sine resurser på regional nivå för att kunna uppträda mer samordnat och för att ge bättre service" (SOU 1989:5).

De nye virksomhetsområdene var av vesentlig betydning for länets utvikling og i dette lå en ny og sterk vektleggelse av länsstyrelsens rolle som regional utviklingsaktør. Länsstyrelsens nye rolle på dette område er senere fulgt opp bl.a. ved at länsstyrelsene fikk i oppgave å utarbeide regionale utviklingsstrategier for sine respektive län. Med vektleggingen av den regionale utviklingsrollen har länsstyrelsen i stadig sterkere grad blitt oppfattet som länets talsmann overfor sentrale myndigheter enn som regjeringens representant i länet.

Opprustningen av Länsstyrelsen som regional utviklingsaktør fikk imidlertid kort levetid. Proposisjonen om den samordnede länsforvaltningen var knapt ferdigbehandlet i Riksdagen før en parlamentarisk komite med navnet Regionberedningen ble oppnevnt. Med bakgrunn i omfattende analysematerie fikk den i oppdrag å utforme forslag om organiseringen, oppbyggingen og

inndelingen av offentlig virksomhet på regionalt nivå. For länsstyrelsens del anbefalte komiteen at dens rolle som statlig representant i regionen burde rendyrkes, mens utviklingsoppgavene skulle nedtones.

18.5.5 Nærmere om de enkelte oppgaveområder

Undervisningsområdet

Grunnskolen er niårig og et kommunalt ansvar. Skoleplikten gjelder fra barnet fyller syv år frem til fylte 16. Det er kommunens ansvar å se til at skoleplikten overholdes. Det settes mål for elevenes kunnskaper etter femte og niende klasse. Det er gratis skoleskyss og elevene i grunnskolen har krav på gratis skolemåltider. Kommunene bestemmer selv klassestørrelser, mens timeantallet bestemmes av staten. 10 prosent av det totale timeforbruket skjer imidlertid etter kommunens eget valg.

Gymnaset er også kommunalt med unntak av videregående opplæring i omsorgsfag og skogbruks- og landbruksfag som landstingene er ansvarlige for. Gymnasene omfatter en rekke faglinjer (program). Det skal være både nasjonale program som bestemmes av staten og spesialutformede program som utarbeides av kommunen innenfor de rammer som staten setter opp. Ikke alle kommuner er i stand til å tilby samtlige linjer og det er på den bakgrunn et forholdsvis utstrakt kommunalt samarbeid på dette området. Om en kommune ikke kan tilby en bestemt faglinje kan eleven velge tilbudet fra nærmeste kommune som tilbyr det med betaling fra hjemkommunen.

Voksenopplæring, som ikke gir formell kompetanse, drives av studieforbund. Studieforbundene mottar statlige midler for sin virksomhet på grunnlag av antall kurs og studenter. Den kompetansegivende delen av voksenopplæringen ivaretas av kommunene og landstingene.

De statlige länsarbetsnämndene er i hovedsak ansvarlige for arbeidsmarkedsopplæringen, men kommunen har et særlig ansvar for unge mellom 20 og 25 år. Hvis ungdom i denne aldersgruppen ikke får jobb innen 90 dager etter første besøk på arbeidsformidlingen skal kommunene tilby opplæring.

Helseområdet

I Sverige er det offentlige helsetilbudet primært en landstingskommunal oppgave. Det har imidlertid de senere år vært en trend at det kommunale ansvaret har blitt gradvis utvidet (Baldersheim og Ståhlberg 1998). I 1992 ble sykehjemmene og hjemmesykepleien overført fra landstingene til kommunene, og siden 1995 har kommunene fått enkelte oppgaver innenfor psykiatrien.

Primærhelsetjenesten er likevel i all hovedsak et ansvar for landstingene. Tjenestene som omfatter helserådgivning, fysioterapi etc. drives innenfor rammene av lokale helsesentraler. Landstinget skal videre organisere primærhelsetjenesten slik at alle som er bosatt innenfor et landstingsområde får tilgang til og kan velge fast legekontakt. Landstingene har også hovedansvaret for den psykiatriske helsetjenesten og for tannhelsetjenesten for personer under 19 år.

Landstingene er ansvarlige for bygging og drift av sykehus. Ansvaret omfatter både länspsykehus og regionspsykehusene. Landstingene samarbeider i seks helseregioner hvor hver region har minst ett regionspsykehus.

Organiseringen av helsetjenestene varierer mellom de ulike landsting. På 1990-tallet har en rekke landsting prøvet ut ulike typer organisering for å få en mer effektiv bruk av ressursene. Forsøkene har i stor grad tatt utgangspunkt i bestiller-utførermodellen og inntektsbasert finansiering (stykkprisfinansiering).

Sosialområdet

Den enkelte kommune har ansvaret for sosialtjenesten innenfor sitt område. Sosialtjenesten omfatter barneomsorg, eldreomsorg, rehabilitering, familierådgivning m.m.. Det gjelder generelt for oppgavene at kommunene har stor frihet til å sette ut den utførende delen av virksomheten. Sosialområdet er videre preget av et utstrakt samarbeid med andre myndigheter som har ansvar på tilgrensende områder. Det gjelder samarbeid med landstinget på sykehusområdet, med länsarbetsnämnden med hensyn til arbeidsmarkedsopplæring, og med den regionale (statlige) forsikringskassen som utbetaler trygd.

Det er staten ved Riksforsäkringsverket og de regionale forsikringskasser som har ansvaret for pensjoner og sykepenger. Forsikringskassen beslutter også om førtidspensjonering.

Planlegging og miljø

Ansvaret for arealplanlegging ligger hos kommunene. Hver enkelt kommune skal utarbeide både oversiktsplaner og detaljplaner. Oversiktsplanen skal være veiledende for beslutninger om arealdisponering for hele kommunen. Oversiktsplanen er ikke bindende. Detaljplanene omfatter bare en del av kommunen og er juridisk bindende.

I virksomhet som faller innenfor rammene av plan- og bygningsloven har länsstyrelsen flere funksjoner. Den representerer og samordner statens interesser inn mot den kommunale planleggingen, og utøver en myndighetsrolle som innebærer å prøve kommunale beslutninger etter plan- og bygningsloven, enten på grunnlag av klage, eller på eget initiativ.

Kommunen har ansvar for det lokale miljøarbeidet, som bl.a. omfatter avfallshåndtering, drikkevannsforsyning m.m.. Gjennom Agenda 21 er det kommunale miljøvernarbeidet bli ytterligere utviklet. En sentral målsetting for länsstyrelsens ansvar for miljøvern er å omsette de nasjonale miljømålene i regionale miljømålsettinger og slik skape grunnlag for miljøvernet i län og kommuner. Regionale miljøanalyser utarbeides i samvirke med de andre aktørene på feltet dvs. organisasjoner og kommuner, til et regionalt handlingssprogram for miljøvern. Länsstyrelsen skal deretter følge opp og vurdere resultatene. I tillegg til oppfølgingsansvar i forhold til regionale planer har länsstyrelsen tilsynsoppgaver som følger av miljøvernloven, loven om kjemiske produkter og lov om helsevern. I tilsynsvirksomheten er länsstyrelsen tillagt en rekke sanksjonsmidler selv om dette varierer i de ulike lovtekstene.

Kompetanseforholdene i miljøvernet har på mange hold blitt oppfattet som noe uklare, og i utredningen SOU 1997:34 *Miljöövervakningsutredningen*

som omhandler organiseringen av miljøvernet er det bl.a. fremmet forslag om å gjøre den samlede tilsynsorganisasjonen tydeligere.

Samferdsel

De fleste svenske veger er statlige. Kommunene er vegansvarlig for noen lokale veger der staten ser det hensiktsmessig. Det statlige vägverket utfører vedlikehold av vegene og fører tilsyn med kommunene i de tilfeller vegansvaret er lagt til kommunalt nivå.

Landstingene og kommunene er ansvarlige for kollektivtrafikken, dvs. for buss, t-bane og trikk. Vanligvis drives tilbudet av länstrafikbolag som eies av landstingene og kommunen i fellesskap. Tilbudet finansieres via inntekter fra virksomheten og av bidrag fra staten, landstingene og kommunene.

Regional utvikling

Länsstyrelsens utviklingsoppgaver er knyttet til tre områder: næringsutvikling, samferdsel og miljø. Oppgavene innenfor næringsutvikling dreier seg om å utforme strategiske næringsplaner, delta i ulike typer utviklingsprosjekter og beslutte om fordeling av regionalpolitiske virkemidler. De regionalpolitiske virkemidlene dreier seg i hovedsak om støtte til utvikling av distriktene. De bedriftsrettede virkemidlene kanaliseres i hovedsak via Närings- og teknikutveklingsverket (NUTEK) og med länsstyrelsen som regional saksbehandler. I forsøksregionene har de regionale selvstyreorganene overtatt utviklingsoppgavene knyttet til næringsplanlegging, fordeling av regionalpolitiske virkemidler og utarbeidelsen av sysselsettings- og befolkningsprognoser.

På samferdselsområdet skal länsstyrelsen utarbeide planer for investering i infrastruktur og samordne statlige og kommunale satsinger innenfor veg og transport. I forsøksregionene er dette ansvaret overført til de regionale selvstyreorganene. Utviklingsoppgaven på miljøområdet er knyttet til miljøplanlegging som skal legge føringer for länsstyrelsens myndighetsutøvelse.

Administrasjonen av jordbruksstøtten er de mest ressurskrevende av länsstyrelsens EU relaterte oppgaver. Länsstyrelsen har oppgaver både i tilknytning til såkalte fellesskapsinitiativ og innenfor ulike strukturfondsprogram.

Arbeidsmarkedspolitikken som regionalt koordineres av länsarbetsnämnden har en kobling til den øvrige regionale utviklingspolitikken ved at styreorganet ledes av landshövdingen i hvert län. Länsarbetsnemndene er relativt selvstendige i forhold til arbeidsmarknadsstyrelsen som er overordnet myndighet. Dette forholdet er i den senere tid blitt kritisert bl.a. fordi organiseringen hevdes å forhindre at nasjonalt fastlagte retningslinjer får nødvendig gjennomslag regionalt.

For å styrke den regionale nærings- og utviklingspolitikken besluttet Riksdagen våren 1998 å innføre såkalte regionala tillväxtavtal. Tanken bak tilvekstavtalene er at regionale aktører skal gå sammen om å utforme og gjennomføre et felles handlingsprogram for vekst i egen region. Statlige organ, næringsliv, kommuner og landsting vil ha nøkkelroller i samarbeidet, men også andre interessenter vil delta som f.eks. universiteter, kulturliv, interesseorganisasjoner etc.

Tilvekstavtalen består av en analyse av regionens utviklingsmuligheter, et treårig program for vekst og utvikling, og skriftlige avtaler mellom de parter som skal gjennomføre og finansiere programmet. Det er ikke forutsatt at staten skal skyte inn nye midler, men at eksisterende midler skal benyttes mer konsentrert og effektivt. Samtlige län har takket ja til tilbudet fra regjeringen om å arbeide fram tilvekstavtaler, og de første avtalene gjelder for perioden 2000-2002. Avtalene er ikke juridisk bindende.

Regionnivået - debatt og forsøk

Organiseringen av regionnivået har vært et stridstema i Sverige i hele etterkrigstiden. Særlig spørsmålet om utviklingen av et sterkere länsdemokrati har gitt opphav til stor politisk uenighet. Men også organiseringen av den regionale statsforvaltningen har vært hyppig debattert de seneste tretti år. Det har heller ikke manglet på utredninger som har tatt opp spørsmål knyttet til den regionale organiseringen. Utredningsarbeidet har kretset om flere problemstillinger, men særlig spørsmål knyttet til demokrati, oppgave- og ansvarsfordeling og inndeling har vært gjenstand for debatt og analyse. Disse problemområdene ble analysert i full bredde i utredningen *Regional framtid* (SOU 1995:27).

Demokrati: I takt med at stadig flere oppgaver har blitt ivaretatt av statlige organer eller av ulike former for kommunale samarbeidsorganer har det utviklet seg et "demokratisk underskudd" på regionalt nivå. For å styrke demokratiet på dette forvaltningsnivået blir det i utredningen understreket at flest mulig samfunnsoppgaver prinsipielt bør overføres til direktevalgt folkelig kontroll. Landsting og kommuner bør løse offentlige oppgaver hvor regional og kommunal forankring er ønskelig eller påkrevet, og hvor det finnes rom for reelle politiske prioriteringer, mens staten bør ta seg av de oppgaver som krever en ensartet behandling og hvor de nasjonale interesser er særlig fremtredende.

I tråd med prinsipielle avvegninger omkring demokrati og desentralisering konkluderer *Regional framtid* med at samfunnsansvaret for den regionale utviklingen bør tillegges det folkevalgte landstinget. I forslaget legges det til rette for at landstingene skal formulere utviklingsstrategier som er tilpasset de enkelte läns forutsetninger. Det blir også vektlagt at en slik reform er nødvendig for å få en bedre balanse med hensyn til serviceproduksjon og utviklingspolitikk i länene. Utviklingsarbeidet skal foregå i et tett samarbeid mellom landsting og kommuner.

Ansvars- og oppgavefordelingen: "Den regionala röran" har til tider tjent som en samlende betegnelse for den uklare oppgave- og ansvarsfordelingen for løsningen av offentlige oppgaver på regionalt nivå. Den territorielle inndeling har i stor grad vært bestemt av sektorspesifikke funksjonskrav og hensyn. I den regionale statsforvaltningen har det ført til et stort antall forskjellige regioninndelinger hvor sektorhensyn har hindret at regionale helhetssyn har kommet til uttrykk. Samtidig har landstingene engasjert seg i regionale satsninger innenfor arbeidsområder som tradisjonelt har ligget under länsstyrelsen f.eks. kultur, næringsliv og turisme. Kommunene har på sin side involvert seg i ulike typer samvirkeformer (kommunalförbund, nätverksorganisa-

tioner etc.) som har bidratt til ytterligere differensiering og fragmentering på regionalt nivå.

Situasjonen har gitt opphav til betydelige samordningsproblemer mellom de ulike offentlige organer som sysler med likeartede oppgaver innenfor regionen. Den regionale röran resulterer i uklare og lite effektive beslutningsstrukturer, og munner ut i det kritikerne betegner den politiska röran. Den uklare oppgave- og ansvarsfordelingen har gjort det vanskelig for borgerne å vite hvem som sitter med ansvaret for ulike offentlige oppgaver. På denne bakgrunn blir det understreket at den regionale organisasjonen må forenkles og at oppgave- og ansvarsfordelingen klargjøres.

I diskusjonen om regionnivået har også länsinndelingen vært gjenstand for mye diskusjon. Det hevdes at länsinndelingen er foreldet og at den virker som en bremse i samfunnsutviklingen. En viktig forutsetning for rasjonell samfunnsplanlegging er at man ser administrative grenser i tilknytning til næringsgeografisk naturlige regioner. Videre forutsetter en rekke samfunnsoppgaver at virksomheten foregår i enheter med et visst befolkningsunderlag. I utredningen *Regional framtid* konkluderes det med at dagens länsinndeling ikke lever opp til slike krav.

Det blir også fremhevet at en inndeling med færre og større län er nødvendig om svenske regioner skal kunne hevde sine interesser i "Regionenes Europa". Det heter bl.a. at det svenske medlemskapet i EU har styrket behovet for at den regionale organisasjonen forenkles og tilpasses tidens krav, at næringslivets internasjonalisering og EUs syn på regionene som næringspolitisk selvstendige enheter må få konsekvenser for den svenske regionale organiseringen (SOU 1995:27). Den sterkere konkurranseeksponeringen av næringslivet som det indre markedet innebærer gjør krav på mer handlekraftige regioner, blir det argumentert.

Oppsummert så pekte samtlige tre problemområder i retning av en regional reform, og med Regionberedningens fremleggelse av SOU 1995:27 *Regional framtid* ble det skapt et politisk klima for at "den regionale frågan" måtte få en løsning.

Det første steget i reformprosessen var opprettelsen av det nye länet Skåne gjeldende fra 1. januar 1997. I mai 1997 vedtok Riksdagen opprettelsen av det nye vestsvenske länet Västra Götaland. Når det gjelder den regionale oppgave- og ansvarsfordelingen fulgte regjeringen opp Regionberedningens analyse og forslag i proposisjonen *Den regionala samhällsorganisationen* (Prop. 1996/97:36). Her understreket regjeringen behovet for reform, men påpekte at en enhetlig løsning ikke burde velges før ulike modeller for den regionale organiseringen var blitt utprøvd gjennom en utstrakt forsøksvirksomhet. Regjeringens forslag fokuserte i stor grad på behovet for å styrke de folkevalgtes innflytelse på regionalt nivå, og særlig ble dette gjort gjeldende for ansvaret for den regionale utviklingen.

Boks 18.3 Den svenske regjerings forslag om ny regional forsøksvirksomhet

Regjeringens förslag:

”En forsøksverksamhet gjennomføres i fire län varav verksamheten i tre län regleras i lag. I dessa tre län överförs det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen till ett kommunalt organ på regional nivå. Vidare överförs till sådant organ ansvaret för vissa statliga uppgifter, som är knutna till det regionala utvecklingsansvaret. I Kalmar län överförs ansvaret den 1 juli 1997 till ett regionförbund som bildas av länets samtliga kommuner och landstinget. I Gotlands län övertar kommunen ansvaret från den 1 juli 1997. I Skåne län överförs utvecklingsansvaret den 1 juli 1997 till ett regionförbund som bildas av länets kommuner och landsting. När det nya landstinget i Skåne län är bildat år 1999 överförs ansvaret till landstinget... .”

Kilde: Prop. 1996/97:36

I desember 1996 vedtok Riksdagen regjeringens forslag, og fra 1. juli 1997 ble oppgaveoverføringen regulert gjennom en egen lov om regional forsøksvirksomhet. Riksdagen har også besluttet at lignende forsøk blir utført i det nydannede Västra Götalands län fra 1. januar 1999.

I proposisjonen *Den regionala samhällsorganisationen* behandlet regjeringen også spørsmål knyttet til länsstyrelsens fortsatte rolle og organisasjon. Det ble understreket at utviklingen mot en samordnet länsforvaltning må fortsette, og i den forbindelse foreslo regjeringen en forsøksvirksomhet med utvidet länsforvaltning på Gotland. Forslaget innebærer at länsarbetsnämnden og skogvårdsstyrelsen blir innordnet i länsstyrelsen. På grunnlag av erfaringene fra forsøkene skal det nærmere utredes om dette er en modell som kan gjelde for hele landet. Videre blir det lagt stor vekt på at länsstyrelsens rolle som statens og regjeringens representant i länet må tydeliggjøres. Vektleggingen av dette aspektet kommer til uttrykk i den nye länsstyrelsesinstruksjonen.

Forsøkene med ny oppgavefordeling har også fått konsekvenser for organiseringen av länsstyrelsene i forsøksregionene. I perioden forsøkene pågår har Riksdagen besluttet at länsstyrelsen i forsøksregionene ikke skal ha et styre som inkluderer landstingsvalgte representanter. Dette som en konsekvens av at länsstyrelsen får en mer rendyrket statlig karakter, mens utviklingspregede oppgaver legges til de folkevalgte regionale organer.

Forsøksvirksomheten skal vare frem til år 2002, og en parlamentarisk komite er nedsatt for fortløpende å vurdere erfaringene med virksomheten. Komiteen skal på grunnlag av vurdering av resultatene av prøvevirksomheten med endret regional ansvarsfordeling, fremme forslag til hvordan oppgavene mellom staten og det regionale selvstyret skal fordeles i fremtiden. I den grad komiteen kommer fram til at oppgaver skal overføres til selvstyreorgan på permanent basis skal komiteen også vurdere i hvilken form dette skal skje.

Komiteen skal også gå nærmere inn på statens egen organisering på regionalt nivå. I denne vurderingen skal komiteen vurdere hvilke utviklingsrettede oppgaver som en samordnet statlig länsforvaltning bør ha, videre skal komiteen se på hvordan samspeillet mellom länsstyrelsen og andre statlige myndigheter bør utformes for å få en mer samordnet innsats med hensyn til tilsyn, oppfølging og kontroll. Komiteen skal også overveie muligheten for ytterligere delegering av oppgaver fra statlig sentralt nivå til länsstyrelsene.

Tabell 18.13: Ansvarsfordelingen for utvalgte oppgaver i de nordiske land

Oppgaver	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Brannvesen	K	K	K	K
Førskole	K	K	K	K
Grunnskole (1. - 9. klasse)	K	K	K	K
Vidergående skoler, allmennfag	RK	K, SK	RK	K, RK
Vidergående skoler, yrkesfag	S, RK	K, SK	RK	K, RK
Høyere utdanning	S	S	S	S
Voksenopplæring	RK	K, S	K, RK	K
Spesialundervisning	RK	K, SK	RK	K
Sykehus	RK	K, SK	RK	RK
Primærhelsetjenste (helsestasjoner)	K, RK	K, SK	K	RK
Spesialhelsetjenste	RK	K, SK	RK	RK
Barnehage	K	K	K	K
Aldershjem	K	K	K	K
Bostøtte	K	S	K	K
Arbeidsledighetstrygd	S	S	S	S
Vannrensing	K	K, SK	K	K
Avfallshåndtering	K	K, SK	K	K
Miljøvern	K, RK	K, SK	S, K	K, RK
Bibliotek	K	K	K	K
Teater, konserter	K, RK	K	K, RK	K
Museer	K, RK	K	K, RK	K
Idrettsanlegg	K	K	K, RK	K
Veger	K, RK, S	K, S	K, RK, S	K, S
Kollektivtrafikk	K, RK, S	K, SK, S	K, RK, S	K, RK
Elektrisitet	K	SK, K	K	K
Vannforsyning	K	K, SK	K	K
Fysisk planlegging	K, RK	K, SK	K, RK	K, RK
Næringsutvikling	K, RK	S, K, SK	S, K, RK	S, K, RK

K=kommuner, RK=regionkommuner (amtskommuner, fylkeskommuner, landsting), SK=samkommuner, S=staten

Kilde: Baldersheim og Ståhlberg 1998, Indenrigsministeriet 1998

Litteraturliste

- AAD (1999) Innstilling fra koordineringsgruppen for gjennomgang av fylkesmennenes oppgaveportefølje. AAD 18. januar 1999
- Albæk, E. (1995) Reforming the Nordic Welfare Communes. *International Review of Administrative Sciences*, Vol 61:241-264
- Amdam, J. (1996) *Fra samordning til samhandling – sluttevaluering av fri-fylkesforsøka i Aust-Agder og Nordland*. Forskningsrapport nr. 20. Møreforskning, Volda
- Amdam, J. (1999) *Regional utvikling - fylkesplan med folkevett*. KS (red.). Kommuneforlaget, Oslo
- Association of County Councils (1996) *The Danish Counties*. Association of County Councils in Denmark.
- Askildsen, J. E., Brekke, K. R., Førsum, F. R. og Kalhagen, K. O. (1999) *Effektivitet, ressursbruk og konkurranseutsetting i kommunesektoren - en gjennomgang av empiriske studier*. Rapport 4/99. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen
- Baldersheim, H., Offerdal, A. og Strand, T. (1979) *Lokalmakt og sentralstyring*. Universitetsforlaget, Oslo
- Baldersheim, H., Hansen, T., Pettersen, P.A. og Rose, L. (1990) *Publikums syn på kommunepolitikk og kommunale tjenester*. LOS-senter notat 90/2
- Baldersheim, H. og Ståhlberg, K. (1998) *Perspektiv på regioner i Norden*. Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning. Åbo.
- Baldersheim, H. og Ståhlberg, K. (1993) *Fylkeskommunene og brukerne i nordisk belysning*. LOS-senter notat 93/58
- Baldersheim, H. (1995) Fylkeskommunen som styringsnivå - ei prosjektskisse. I *Forholdet stat - kommune i et legitimitetsperspektiv*. NIBR-notat 1/95
- Baldersheim, H. (red.) (1998) *Kan fylkeskommunen fornyast?* Det Norske Samlaget, Oslo
- Baldersheim, H., Bernt, T. og Rattsø, J. (1998) *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Tano-Aschehoug, Oslo
- Baldersheim, H. (2000) *Fylkeskommunen som utviklingsaktør: Handlingsrom og legitimitet*. Forskningsrapport 1/2000 Institutt for statsvitenskap, UiO.
- Bartnes, I. (1998) *”Reorganiseringsprosesser og effekter av reorganisering, styring, forhandling eller kulturelle trekk? En organisasjonsteoretisk studie av Nord-Trøndelagsmodellen i Statens nærings- og distriktsutviklingsfond”*. Hovedoppgave i statsvitenskap – Universitetet i Oslo.
- Bay, A.-H., Hagen, K., Riis, C. og Sørensen, R. (1999) *Konkurranseutsetting av velferdsstaten? Konsekvenser av anbuds konkurranser og fritt forbrukervalg*. Forskningsrapportnr. 7/1999, Handelshøyskolen BI
- Bernt, J. F. (1997) Statlig kontroll med kommunene – en trussel mot eller en forutsetning for det kommunale folkestyrets legitimitet. I Baldersheim, H., Bernt, T. og Rattsø, J. (1998): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Tano-Aschehoug, Oslo
- Bernt, J. F. (1994) Kan kommunalt selvstyre og rettssikkerhet forenes? *Lov og Rett*
- Bjørklund, T. (1998) Fallende valgdeltakelse – kommunale variasjoner og mulige forklaringer. I Offerdal, A. og Aars, J. (red.): *Lokaldemokratiet - sta-*

- tus og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag.* Kommuneforlaget, Oslo
- Bjørklund, T. (1999) *Et lokalvalg i perspektiv. Valget i 1995 i lys av sosiale og politiske endringer.* Tano-Aschehoug, Oslo
- Bjørnenak, T. m.fl. (2000) *En bred kartlegging av sykehusenes økonomiske situasjon.* HERO skriftserie 2000:2, UiO
- Bjørnsen, H.-M. (1999) *Ressursinnsats på ulike forvaltningsnivåer. Utgiftsutviklingen i stat og fylkeskommune i perioden 1987 til 1997.* NIBR-prosjektrapport 1999:21
- Bonesrønning, H. og Rattsø, J. (1994) Efficiency Variation Among Norwegian High Schools: Consequences of Equalisation Policy. *Economics of Education Review*, 13, 4:289-304
- Bratt, C., Nenseth, V. og Kjølholdt, A. N. (1994) *Forsøk med samordning av statsetater.* NIBR-rapport 1994:13
- Buanes, A. og Andersen, M. (1999) *Når politikken blir rådgivende - en evaluering av avtalen mellom SND og Troms fylkeskommune om SND Troms.* NORUT Samfunnsforskning rapport 2/99
- Bukve, O. (1998) Fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør: Distriktpolitikk eller næringspolitikk? I Baldersheim, H. (red.): *Kan fylkeskommunen fornyast?* Det norske samlaget, Oslo
- Christensen, T. og Egeberg, M. (red.) (1997) *Forvaltningen i samfunnet.* Tano-Aschehoug, Oslo
- Carlsen, F. (1995) Hvorfor rammefinansieringssystemet sviktet? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 2/1995:133-149
- Civildepartementet (1994) *Länsstyrelsens uppföljning, utvärdering och tillsyn.* Utvecklingsgruppen för länsstyrelsefrågor
- Civildepartementet (1997) *Länsstyrelsen bortom år 2000 - sammenfattning av några utvecklingstendenser.* Utvecklingsgruppen för länsstyrelsefrågor
- Dahl, R. A. og Tufte, E. R. (1973) *Size and Democracy.* Stanford University Press, Stanford.
- Dræge, M., Løyland, K. og Ringstad, V. (1997) *Brukertilfredshet med kommunale tjenester.* Rapport nr. 131 fra Telemarksforskning-Bø i samarbeid med Norsk Gallup
- ECON (1999) *Trender i arbeidslivet.* Rapport 3/1999
- ECON (2000a) *Regionalisering av ansvaret for regionale ruter?* Rapport nr. 4/2000
- ECON (2000b) *Horisont 21 – scenarioer ved et nytt årtusen.* Roland, K. (red.), ECON og Aschehoug, Oslo
- Engesbak, H., Tønseth, C. og Finbak, L. (1999) På rett vei, uten rett. Reform 94 - konsekvenser for voksne. Sluttrapport. Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt. I *Rapport '99 Evaluering av Reform 94 Sammendrag fra sluttrapportene* fra KUF
- Englund, A. L. (1994) *Regionale forskjeller i trygdeforbruk. Årsaker og forklaring?* RTV-notat nr.3/94, Rikstrykdeverket
- Eriksen, E. O. og Weigård, J. (1993) Fra statsborger til kunde – kan relasjonen mellom innbyggerne og det offentlige reformuleres på grunnlag av nye roller?. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, vol. 9, nr.2: 111-131
- Falch, T. og Rattsø, J. (1995) *The politics of resource use in high schools: Investigating the variation between Norwegian counties.* Notat. Institutt for sos-

- ialøkonomi. Universitetet i Trondheim
- Falleth, E. I. og Johnsen, V. (1996a) *Samordning eller retorikk?: Evaluering av fylkesplanene 1996-1999*, NIBR-rapport 1996:20
- Falleth, E. I. og Johnsen, V. (1996b) *Kommuneinndeling og arealplanlegging. En studie av arealdisponering og planprosesser i Oslo og omegnskommunene 1960-1990*. NIBR-notat 1996:15
- Fevolden, T., Hagen, T. og Sørensen, R. J. (1994) *Kommunal organisering: Styring, effektivitet og demokrati*. 3. reviderte utgave. Tano, Oslo
- Fevolden, T. (1997) Fylkeskommunen - fra hjelpeorgan til selvstendig forvaltningsnivå. I Christensen, T. og Egeberg, M. (red.): *Forvaltningen i samfunnet*, Tano-Aschehoug, Oslo
- Flo, Y. (2000) *Mellom stat og sjølstyre. Fylket i norsk styringsverk etter 1945*, LOS-senter Rapport 0003, Bergen
- Forsmo, S., Loeb, M. og Piene, H. (1999) *Indikatorer for klinisk praksis og kvalitet ved behandling i norske sykehus*. SINTEF- rapport STF78 A99537. SINTEF Unimed, Trondheim
- Gjertsen, A. (1998) *Regionale utviklingsprogram 1998 - utvikling og utfordringer*. NF-arbeidsnotat 1028/98. Nordlandsforskning, Bodø
- Gravdahl, H. P. og Hagen, T.P.(1997) *Ny kommunelov og ny organisering? Organisasjon og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner i 1996*. NIBR-notat 1997:105
- Grøgaard, J. B., Midtsundstad, T. og Egge, M. (1999) Følge opp – eller forfølge? FAFOs undersøkelse av den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten og dens målgruppe. I *Rapport '99 Evaluering av Reform 94. Sammendrag fra sluttrapportene* fra KUF
- Grønlie, T.(1987) Velferdskommune og utjevningstat 1945-1970. *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Universitetsforlaget
- Guldvog, B. og Kojar, B. (1999) *In-hospital mortality rates in Norway 1994-97*. Rapport nr. 2/1999. Heltef
- Hagberg, M. (1999) *Styringsorganer og økonomiforvaltning i norske havner*. Sjørettsfondet nr. 246/99
- Hagen, T. P. (2000) *Ressursbruk og stordriftsfordeler i fylkeskommunal administrasjon*. Notat, Senter for helseadministrasjon, UiO
- Hagen, T. P. og Sørensen, R. J. (1998) Fylkesdemokrati uten framtid? Spiller partiene noen rolle? I Baldersheim, H. (red.): *Kan fylkeskommunen formåst?* Det Norske Samlaget, Oslo
- Hagen, T. P. og Sørensen, R. J. (1997) *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Tano-Aschehoug, Oslo
- Hagen, T. P. og Sørensen, R. J. (1999) *Oppgavefordelingsutvalget - underlagsrapport basert på intervjuundersøkelser til kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter*. BI, Sandvika
- Hagen, T. P., Magnussen, J. og Iversen, T. (2000) *ISF og sykehusenes effektivitet. Erfaringer fra 1997 og 1998*. HERO skriftserie 2000:2. UiO
- Helgesen, O. (1995) *Administrasjonsutgifter i kommunene: Gir regnskapene et riktig bilde?* Agenda utredning og utvikling, Oslo
- Hervik, A., Bråthen, S. og Ohr, F. (1999) *Finansiering av regional luftfart*. Rapport nr. 9905 Møreforskning, Molde
- Holsen, T. (1996) *Innsigelse som virkemiddel i arealplanlegging*. NIBR-rapport

- 1996:13
- Hope, Ø. B. og Rønningen, L. (1998) *Ressurstildelingen mellom somatisk og psykiatrisk sektor - er den politisk betinget?* Paper. 19th Nordic Health Economists' Study Group Meeting, Oslo 21-22 august 1998. Norsk institutt for sykehusforskning, Trondheim
- Hovik, S. (1986) *Forskning om fylkeskommunen - ein litteraturgjennomgang*. NIBR-rapport 1986:13
- Indenrigsministeriet, Danmark (1996) *Kommuner og amtskommuner - Opgaver og Finansiering*. 3.udgave. Schultz Grafisk, København
- Indenrigsministeriet, Danmark (1998) Betænkning nr. 1366/1998: *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor*- Betænkning I og II
- Indenrigsministeriet, Danmark (1998) *Rapport om undersøgelse av erfaringer med brukerbestyrelser*
- Inrikesdepartementet, Finland (1997) *Den nya statliga regionalförvaltningen*. Helsingfors
- Inrikesdepartementet, Sverige (1997) *Den regionala samhällsorganisationen*. Dir. 1997:80
- Jenssen, S. (1982) *Fylkesmannen - med framtida i sine hender?* Universitetet i Tromsø
- Johnsen, V. (1997) *Desentralisering til kommunalt nivå? En gjennomgang av studier av statlig styring*. NIBR prosjektrapport 1997:16
- Johnsen, V., Hegdal, T., Hovik, S. og Mydske, P. K. (1994) *Desentralisering av kulturminnevernet. Konservering eller vitalisering?* NIBR og UiO
- Kalseth, J. og Rattsø, J. (1994) *Kommunestørrelse og ressursbruk i kommunal-administrasjon: Vekst, forskjeller og effektiviseringspotensiale*. Rapport, Senter for samfunnsforskning, Trondheim
- Keating, M. (1998) Is there a Regional Level of Government in Europe? I Le Galés, P. and Lequesne, C.: *Regions in Europe*. Routledge, London
- Kjellberg, F. og Mydske, P. K. (1989/89) Fylkeskommunen, grunnleggende i vårt politiske system, del I og II. I *Plan og arbeid* 6/88 og 1/89. 1988: 41-45. 1989: 20-24
- Klausen, J. E. og Østveiten, H. E. (1999) *Det fylkeskommunale demokrati. Valgdeltakelse, brukervedvirkning og holdninger til det fylkeskommunale styringssystemet*. NIBR-prosjektrapport 1999:20
- Kolam, K. (1994) *Lokal och regional förvaltning i Norden*, Civildepartementet KOU 1-97 (1997) *Spiller det noen rolle? Demokratisk forvaltning på en eller to nivåer?* Delutredning fra et utvalg opprettet av KS. Kommuneforlaget, Oslo
- KOU 1-98 (1998) *Rydd opp! Styrket folkestyre og administrativ forenkling*. Hovedrapport fra et utvalg opprettet av KS. Kommuneforlaget, Oslo
- KRD (1998) *Distrikts- og regionalpolitisk redegjørelse*
- KRD OG NUTEK (1999) *Trebente hunder og regionalt samarbeid. En studie av strategiarbeidet i regioner i Storbritannia, Canada, Frankrike og USA*. NUTEK, Stockholm
- KS (1991) *Folkevald: Fylkeskommunen - Korleis styre og korleis sikre legitimitet*. Kommuneforlaget, Oslo

- KS (1999) *Det politiske innholdet i det regionale utviklingsarbeidet*. Rapport fra et arbeidsseminar på Gardermoen april 1999
- KS (2000) *Kommunene og fylkesplanleggingen*. Rapport fra forsøk i noen fylker med kommunene som sentrale deltakere i fylkesplanleggingen.
- Kvavik, R. B. og Mydske, P. K. (1997) Political Parties and Norwegian Provincial Government. I Strøm, K. og Svåsand, L. (red.): *Challenges to Political Parties*. The University of Michigan Press, Ann Arbor
- Langset, M. (1998) Styringsnivå til besvær. Debatten om fylkeskommunen. I Baldersheim, H. (red.): *Kan fylkeskommunen fornyast?* Det Norske Samlaget, Oslo
- Larsen, H. O. og Offerdal, A. (1992) *Demokrati uten deltakere? Arbeidsvilkår og lederroller i kommunepolitikken*. Kommuneforlaget, Oslo
- Larsen, H. O. og Offerdal, A. (1994) *Demokrati og deltakelse. Norske kommuner i nordisk belysning*. Kommuneforlaget, Oslo
- Larsson, T., Nomden, K. og Petiteville, F. (1999) *The Intermediate Level of Government in European States. Complexity versus Democracy?* European Institute of Public Administration. Maastricht, the Netherlands.
- Lesjøe, J. H. (1998) *Partiene og lokaldemokratiet*. Tre foredrag. ØF-notat nr 08/1998. Østlandsforskning, Lillehammer
- Lindeborg, L. (1997) *Regionafrågan i Sverige - Del 1*. Landstingsförbundet, Stockholm
- Lundevall, S. (1975) *Fylkestingsrepresentantane og fylkeskommunen - ein studie i ein politisk sekundæraktivitet*. Hovedoppgave, Institutt for statsvitenskap, Oslo
- Lundevall, S. (1999) *Regionalpolitikk i fylkeskommunene*. Fagnotat. KS
- Miljøverndepartementet (1994) *Nasjonale mål for fylkes- og kommuneplanlegginga og opplegget for fylkesplanlegginga 1996-99*. Rundskriv T-1/94
- Miljøverndepartementet (1996) *Sammen om fylkesplanleggingen*. Arbeidsgrupperapport
- Miljøverndepartementet (1998) *Arbeidet med fylkesplanene*. Rundskriv T-3/98 B
- Mydske, P. K. (1991) Fylkesplanlegging: Forsøk på regional styring. I Nausdalslid, J. (red.): *Kommunal styring*. Det norske Samlaget, 3. utgave, Oslo
- Myklebust, I. E. (1999) *Tilhøvet mellom kommunelova og havelova*. Det juridiske fakultets skriftserie nr. 79. UiB.
- Mønnesland, J., Lande Andersen T, Moen, B. og Westland, H. (1998) *Grenseregionalt samarbeid - underveisevaluering av tre svensk-norske EU-program under INTEREG IIA*. NIBR-prosjektrapport 1998:26
- Naustdalslid, J. (1990) *Stat og lokal styring*. NIBR-notat 1990:130.
- Nenseth, V. (red.) (1993) *Miljøvernet - fra fylkesmann til fylkeskommune. Evaluering av forsøket med fylkeskommunal miljøvernmyndighet i Akershus*. Samarbeidsrapport NIBR og UiO.
- Nenseth, V. (1994a) *Miljøvern og regionalt samarbeid. Sluttrapport fra forsøket med fylkeskommunalt miljøvern i Akershus*. NIBR-rapport 1994:24
- Nenseth, V. (1994b) *Miljøvern på fylkesnivå*. I Naustdalslid, J. og Hovik, S. (red.): *Lokalt miljøvern*. TANO
- Nomesko (1998) *Helsestatistikk for de nordiske land*. Nordisk medisinalstatistisk komité, København

- Norges forskningsråd (2000) *Mer effektive institusjoner og bedre planlegging*. Synteserapport fra forskningsprogrammet Lokal transport- og arealpolitikk (LOKTRA)
- Norton, A. (1994) *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analyses of Advanced Democracies*. Edward Elgar, Aldershot
- NOU 1972:13 Valg av fylkesting
- NOU 1974:53 Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen
- NOU 1976:17 Den lokale statsforvaltning
- NOU 1976:47 Miljøvernpolitikken, Funksjonsfordelingen og administrasjonsordningen
- NOU 1979:10 Helsepolitikken: Funksjonsfordeling og administrasjonsordninger; Delutredning
- NOU 1979:28 Helse- og sosialtjenester i lokalsamfunnet; Oppgave- og ansvarsfordeling: Finansieringsordning
- NOU 1988:38 Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen
- NOU 1990:13 Forslag til lov om kommuner og fylkeskommuner
- NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring
- NOU 1993:1 Reorganisering av skatte- og avgiftsadministrasjonen
- NOU 1993:6 Aktiv arbeidsmarkedspolitikk
- NOU 1993:24 Lov om universiteter og høyskoler
- NOU 1995:17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet
- NOU 1995:18 Ny lovgivning om opplæring. " og for øvrig kan man gjøre som man vil."
- NOU 1996:1 Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner
- NOU 1996:5 Hvem skal eie sykehusene?
- NOU 1996:10 Effektiv matsikkerhet
- NOU 1997:2 Pasienten først! Ledelse og organisering i sykehus
- NOU 1997:8 Om finansiering av kommunesektoren
- NOU 1997:12 Grenser til besvær - lokaldemokrati og forvaltning i hovedstadsområdet
- NOU 1997:17 Finansiering og brukerbetaling for pleie- og omsorgstjenester
- NOU 1997:20 Omsorg og kunnskap? Norsk kreftplan
- NOU 1997:25 Ny kompetanse
- NOU 1999:2 Livshjelp
- NOU 1999:15 Hvor nært skal det være? Tilknytningsformer for offentlige sykehus
- NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet
- NOU 1999:22 Domstolene i første instans
- NOU 2000:14 Frihet med ansvar: Om høgre utdanning og forskning i Norge
- OECD (1997) *Managing Across Levels of Government*. PUMA. OECD publications, Paris
- Offerdal, A. (1979) *Kommunane som iverksettarar av statleg politikk*. I Baldersheim, H., Offerdal, A. og Strand, T. *Lokalmakt og sentralstyring*. Universitetsforlaget, Oslo
- Olsen, J. P. (1995) *Statsstyre og institusjonsutforming*. Universitetsforlaget,

Oslo

- Opedal, S. (2000) *Erfaringer med ISF og bruk av kostnadsinformasjon. Intervju fra fire fylkeskommuner*. HERO skriftserie 2000:3. UiO
- Osland, O. og Kråkenes, T. (1998) *New Deal eller nye spilleregler? Om kollektivtransportens forvaltningsorganisasjon og valg av politiske styringsinstrumenter for å fremme kollektivtransporten*. Rapport fra Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen
- Osland, O. og Kråkenes, T. (1999) *Kollektivtransport og kollektive forpliktelser - innspill til endringer i transportpolitikken organisasjon i norske byområder*. Rapport fra Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen
- Ot.prp. nr. 37 (1973-74) Om lov om endringer i fylkeskommuneloven, kommunevalgloven og stortingsvalgloven m.v.
- Ot.prp. nr. 36 (1980-81) Helsetjenesten og sosialtjenesten i kommunene
- Ot.prp. nr. 66 (1981-82) Helsetjenesten og sosialtjenesten i kommunene
- Ot.prp. nr. 48 (1984-85) Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene
- Ot.prp. nr. 39 (1986-87) Endringer i lovgivningen vedrørende nemnder på kommuneplan og fylkesplan
- Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester
- Ot.prp. nr. 57 (1991-92) Om lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
- Ot.prp. nr. 86 (1993-94) Endringer i lov 17. juni 1932 nr. 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer m.fl.
- Ot.prp. nr. 7 (1994-95) Om lov om endringer i lov 20. desember 1974 nr. 73 om dyrevern
- Ot.prp. nr. 51 (1995-96) Om lov om endringer i visse lover som vedrører kommuner og fylkeskommuner (særlovsprosjektet fase 2)
- Ot.prp. nr. 6 (1996-97) Om lov om familievernkontorer
- Ot.prp. nr. 15 (1996-97) Om lov om oppheving av lov av 28. april 1972 om Statens Fiskarbank (Integrering av Statens Fiskarbank i Statens nærings- og distriktsutviklingsfond)
- Ot.prp. nr. 2 (1997-98) Om lov om oppheving av lov om rettleiingstjenesta i fiskerinæringa og endringar i visse andre lover
- Ot.prp. nr. 53 (1997-98) Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m.
- Ot.prp. nr. 10 (1998-99) Om lov om spesialisthelsetjeneste m.m.
- Ot.prp. nr. 12 (1998-99) Lov om pasientrettigheter
- Ot.prp. nr. 50 (1998-99) Om lov om endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner
- Ot.prp. nr. 25 (1999-2000) Om lov om fylkeskommunale sykehusselskaper m.m.
- Pedersen, J. T. (1992) *Vanntette skott eller åpne dører - Enhetsforvaltning av sosialhjelp, trygd og arbeidsmarkedstiltak under frikommuneforsøket i Grimsstad*, Universitetsforlaget, Oslo
- Pedersen, J. T. (1993) *Arbeid eller tvangsarbeid - Resultater av arbeidsmarkedstiltak for unge sosialklienter og rusmiddelbrukere*. Universitetsforlaget, Oslo

- Pedersen, J. T. (1996) *Klientene og den offentlige sandkasse - Kampen om etatsgrensene og resultatene av å rive dem*. Kommuneforlaget, Oslo
- Peterson, R. (1995) Den svenska länsstyrelsen - oppgifter och utmaningar. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*. Nr. 4, 76. årgang
- Prop. 1996/97:36 *Den regionala samhällsorganisationen*, Sverige
- Refsdal, O. (1993) *Den regionale statsforvaltning. Samordning og samarbeid*. NIBR notat 1993:106
- Rikstrygdeverket (2000) *Overføring av ansvaret for syketransport og reiseutgifter for behandlingsspersonell til kommunesektoren*. Delrapport 2 fra en arbeidsgruppe, avgitt i januar 2000 til Sosial- og helsedepartementet
- Rommetvedt, H. (1994) Riks- eller lokalvalg - sammenslåing eller omgruppering? I Rasch, B. E. og Midgaard, K. (red.): *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Universitetsforlaget, Oslo
- Rommetvedt, H. (1998) Kommune- og fylkestingsvalg: Lokaldemokrati eller riksgallup? I Offerdal, A. og Aars, J. (red.): *Lokaldemokratiet - status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Kommuneforlaget, Oslo
- Rose, L. og Pettersen, P.A. (1996) The Legitimacy of Local Government. A Norwegian Perspective. Konferansepapir presentert ved konferansen: The Legitimacy of Local Government in a Changing World.
- Rose, L. og Pettersen, P.A. (1997) Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket? I Baldersheim, B., Bernt, J. F., Kleven, T. og Rattsø, J. (red.): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*, Tano-Aschehoug
- Røe, P. G. og Stigen, I. M. (1995) *Kollektivtrafikken. Velferds- eller miljøpolitikk*. NIBR-rapport 1995:9
- Røiseland, A. (red.) (1997) *Fylkeskommunene som distriktpolitisk aktør. En evaluering av fylkeskommunens iverksetting av reformen "Lokalt totalansvar"*. NF-rapport 8/97. Nordlandsforskning, Bodø
- Sanda, K. G. (1996) *Nå skal det samarbeides! Oppsummering av erfaringer fra 4 regionale prosjekter om interkommunalt samarbeid*. Telemarksforskning, Bø
- Sanda, K. G. (2000) *Regionråd i Norge - hvem, hva, hvor? En undersøkelse av flerkommunale politiske organer*. Telemarksforskning
- Samferdselsdepartementet (1997) *Handlingsplan for funksjonshemmede på samferdselssektoren*
- Schiefloe, P. M. (red.) (1997) *Evaluering av SND Nord-Trøndelag*. NTF-rapport 1997:6. Nord-Trøndelagsforskning, Steinkjer
- SHD (1999) *Sykehjemmenes rolle og funksjoner i fremtidens pleie- og omsorgstjenester - analyse av alders- og sykehjemsfunksjoner*. Rapport
- Simensen, M. og Aase, T. (1994) *Mellom samferdsels- og sosialpolitikk. En statusrapport om transport for funksjonshemmede*. FOU-rapport nr. 150. Agderforskning
- Skare, A. (1996a) *Kommunenes finansieringssystem og befolkningens politiske deltakelse*. Forskningsnotat 03/96. Institutt for samfunnsvitenskap, Oslo
- Skare, A. (1996b) *Jo mer lokalpolitikk, dess mindre partipolitikk. Om partienes rolle i lokalpolitikken*. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*. Nr. 12
- Sollund, M., Hollup, O. og Mariussen, Å. (1997) *Regionale program for næringsutvikling. Ex ante evaluering av fylkenes kapittel 557-programmer*

- for 19 . NF-rapport 2/97. Nordlandsforskning, Bodø
- SOU 1989:5 Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag.
- SOU 1992:63 Regionala roller – perspektivstudie
- SOU 1994:2 Kommunerna, Landstingen och Europa. Bilagsdel.
- SOU 1995:27 Regional framtid. Slutbetänkande av Regionberedningen.
- SOU 1996:169 Förnyelse av kommuner och landsting.
- SOU 1997:34 Miljöövervakningsutredningen
- SOU 1998:166 Regional frihet och statligt ansvar - en principiell diskussion.
- SSB (1996) Norges Offisielle Statistikk. Fylkestingsvalget 1995, SSB
- SSB (1998) Sosialt utsyn
- Statskonsult (1996) *Evaluering av konfliktrådsordningen. Sluttkommentar basert på eksterne bidrag.* De eksterne bidragsyterne var Agenda Utredning og Utvikling og Institutt for kriminologi ved UiO. Rapport 1996:20
- Statskonsult (1997) *Formidling og forvaltning av tekniske hjelpemidler.* Rapport 1997:5
- Statskonsult (1999) *Mengde og mangfold - en gjennomgang av fylkesmannens tilskuddsforvaltning.* Rapport 1999:3
- Statskonsult (1999) *Organisering av næringsmiddeltilsyn.* Rapport 1999:15
- Statskonsult (1999) *Styrt selvstyre? Om samhandling og virkemiddelbruk i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren.* Rapport 1999:21
- Statskontoret, Sverige (1993) *Den regionala samhällsforvaltningen i Sverige - en översikt*
- Stokke, K. B. (1999) *Desentralisert avgjørelsesmyndighet i innsigelsaker. Før-evaluering av forvaltningsforsøk i Akershus.* NIBR-notat 1999:124
- St.meld. nr. 9 (1974-75) Sykehusutbygging mv. i et regionalisert helsevesen
- St.meld. nr. 31 (1974-75) Om mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen
- St.meld. nr. 40 (1978-79) Den lokale statsforvaltningen
- St.meld. nr. 23 (1979-80) Om funksjonsfordeling og administrasjonsordninger innen Miljøverndepartementets myndighetsområde
- St.meld. nr. 68 (1984-85) Sykehjemmene i en desentralisert helse- og sosialtjeneste
- St.meld. nr. 92 (1984-85) Om transport for funksjonshemmede
- St.meld. nr. 39 (1986-87) Bygnings- og fornminnevernet
- St.meld. nr. 67 (1986-87) Ansvar for tiltak og tjenester for psykisk utviklingshemma
- St.meld. nr. 39 (1987-88) Om innvandringspolitikken
- St.meld. nr. 2 (1990-91) Revidert nasjonalbudsjett
- St.meld. nr. 37 (1990-91) Om organisering og styring av utdanningssektoren
- St.meld. nr. 40 (1990-91) Fra visjon til virke
- St.meld. nr. 33 (1991-92) Kunnskap og kyndighet
- St.meld. nr. 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk
- St.meld. nr. 40 (1991-92) Frå sektoretatar til samfunnsetatar - om omorganisering av landbruksetatane
- St.meld. nr. 23 (1992-93) Om forholdet mellom staten og kommunane
- St.meld. nr. 15 (1994-95) Om statens engasjement i regional luftfart
- St.meld. nr. 32 (1994-95) Kommune- og fylkesinndelingen

- St.meld. nr. 35 (1994-95) Velferdsmeldingen
St.meld. nr. 2 (1995-96) Revidert nasjonalbudsjett
St.meld. nr. 4 (1996-97) Langtidsprogrammet 1998-2001
St.meld. nr. 24 (1996-97) Tilgjengelighet og faglighet
St.meld. nr. 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk
St.meld. nr. 31 (1996-97) Om distrikts- og regionalpolitikken
St.meld. nr. 40 (1996-97) Matkvalitet og forbrukertrygghet
St.meld. nr. 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransport
St.meld. nr. 50 (1996-97) Handlingsplan for eldreomsorgen
St.meld. nr. 23 (1997-98) Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov
St.meld. nr. 40 (1997-98) Kompetansereformen
St.meld. nr. 41 (1997-98) Næringspolitikken inn i det 21. århundre
St.meld. nr. 21 (1998-99) Ansvar og meistring. Mot ein heilskapleg rehabiliteringspolitikk
St.meld. nr. 28 (1998-99) Mot rikare mål
St.meld. nr. 32 (1998-99) Videregående opplæring
St.meld. nr. 36 (1998-99) Om prinsipper for dimensjonering av høgre utdanning
St.meld. nr. 50 (1998-99) Utjammingsmeldinga
St.meld. nr. 8 (1999-2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets tilstand
St.meld. nr. 12 (1999-2000) og yrke skal båten bera Handlingsplan for rekruttering til læreryrket
St.meld. nr. 22 (1999-2000) Kjelder til kunnskap og oppleving
St.meld. nr. 27 (1999-2000) Barnehage til beste for barn og foreldre
St.prp. nr. 75 (1991-92) Om omorganisering av utdanningsadministrasjonen m.m.
St.prp. nr. 44 (1993-94) En felles skatte-, avgifts- og tolletat
St.prp. nr. 50 (1993-94) Om kommuneøkonomien mv.
St.prp. nr. 41 (1995-96) Om organiseringen av den statlige innbetalings- og innfordringsfunksjonen for skatter og avgifter mv.
St.prp. nr. 60 (1997-98) Om kommuneøkonomien 1999 mv.
St.prp. nr. 61 (1997-98) Om Nasjonal kreftplan og plan for utstyrsinvesteringer ved norske sykehus
St.prp. nr. 1 (1998-99) Nasjonalbudsjettet
St.prp. nr. 1 (1998-99) Barne- og familiedepartementet
St.prp. nr. 1 (1998-99) Kommunal- og regionaldepartementet
St.prp. nr. 1 (1998-99) Nærings- og handelsdepartementet
St.prp. nr. 1 (1998-99) Sosial- og helsedepartementet
St.prp. nr. 69 (1998-99) Om kommuneøkonomien 2000 mv.
St.prp. nr. 1 (1999-2000) Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
St.prp. nr. 1 (1999-2000) Kommunal- og regionaldepartementet
St.prp. nr. 1 (1999-2000) Kulturdepartementet
St.prp. nr. 1 (1999-2000) Landbruksdepartementet
St.prp. nr. 1 (1999-2000) Samferdselsdepartementet
St.prp. nr. 38 (1999-2000) Opprettelse av Nasjonalt senter for læring og utvikling
St.prp. nr. 62 (1999-2000) Om kommuneøkonomien 2001 mv.

- Styve, J. P. (1980) Det fylkeskommunale dilemma – fylkesmannen si tapte ære. *Kommunalt tidsskrift*. Nr. 5/1980
- Ståhlberg, K og Sandberg, S. (2000) *Nordisk regionalförvaltning i förändring*. Institutet för jämförande nordisk politik og förvaltning. Åbo
- Sørensen, R. J. (1989) Det kommunale demokrati: En fortsettelse av rikspolitikken med andre midler. *Norsk Statsvitenskapelige Tidsskrift* 3:267-292
- Sørensen, R. J. (1995) Kriterier for fordeling av oppgaver mellom stat, kommune og fylkeskommune. I Hansen, T. og Offerdal, A. (red.): *Borgere, tjenesteytere, beslutningstakere*. Tano, Oslo
- Sørensen, R. J. (1996) The Legitimacy of Norwegian Local Government: The Impact of Central Government Controls. Konferansepapir presentert ved konferansen The Legitimacy of Norwegian Local Government in a Changing World
- Sørensen, R. J., Borge, L-E. og Hagen, T. P. (1999) *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*. Fagbokforlaget, Bergen.
- TBU (1999) Rapport fra mars og juni
- Toresen, J. (1994) *Videregående opplæring: Fylkeskommunalt utgiftsbehov*. Delrapport 7 i ROAR-prosjektet. NIBR-notat 1994:114
- Torsteinsen, H. (1998) Heves kontrakten? Elitenes holdninger til fylkeskommunen. I Baldersheim, H. (red.): *Kan fylkeskommunen fornyast?* Det Norske Samlaget, Oslo
- Trygdeetaten *Gjennomgang av syketransportområdet*. Rapport 05/99
- TØI (2000) *Oppgavefordelingen mellom fylket, kommune og stat på samferdselsområdet*. Arbeidsnotat av 19. januar 2000
- Vabo, S. I. (1995) *Forskning om fylkeskommunen - en kunnskapsstatus*. NIBR-notat 1995:137
- Vabo, S. I. og Opedal, S. (1997) *Oppfatninger om forholdet mellom staten og kommunene. En dokumentstudie*. NIBR notat 1997:12
- Vinsand, Geir (2000) *Nedlegging av fylkeskommunen*. Agenda utredning og utvikling AS, problemnotat mars 2000
- Weigård, J. (1991) *Interkommunalt samarbeid - et alternativ til sammen slåing?* NIBR, Oslo
- Østerud, Ø. (1999) *Globalisering av nasjonalstaten*. Gyldendal
- Aarbo, P.Mønnesland, J. Sæter, B. og Sølve, K. (1999) *Høgskolenes regionale betydning*. Rapport utarbeidet på oppdrag fra Mjøs-utvalget
- Aars, J. (1998) *Lokaldemokrati i Norge. En forskningsoversikt*. Senter for samfunnsforskning. Universitetet i Bergen. Notat 157/september 1998

Forkortelser

AAD Arbeids- og administrasjonsdepartementet
 BI Bedriftsøkonomisk institutt
 ECON ECON Senter for økonomisk analyse
 FAFO Fagbevegelsens forskningsinstitutt
 HERO Helseøkonomisk forskningsprogram
 ISF Innsatsstyrt finansiering
 KOU Kommunal offentlig utredning
 KRD Kommunal- og regionaldepartementet
 KS Kommunenes Sentralforbund

KUF Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
NF Nordlandsforskning
NIBR Norsk institutt for by- og regionforskning
NOU Norges offentlige utredning
NTF Nord-Trøndelagsforskning
NUTEK Närings- og teknikutveklingsverket
Ot.prp. Odelstingsproposisjon
SHD Sosial- og helsedepartementet
SND Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
SOU Sveriges offentlige utredning
St.meld. Stortingsmelding
St.prp. Stortingsproposisjon
TBU Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi
TØI Transportøkonomisk institutt
UiB Universitetet i Bergen
UiO Universitetet i Oslo

Vedlegg 1

Oversikt over fordeling av myndighet og oppgaver etter viltloven

Forvaltningsnivå	Forvaltningsnivå	Type
R:Regjeringen	FM:Fylkesmannen	F:Forskrift/myndighet til å gi forskrift
MD:Miljøverndepartementet	FK:Fylkeskommunen	X:Praktisk oppgave - omfatter ikke formelle vedtak
DN:Direktoratet for naturforvaltning	KOM:Kommunen	E:Enkeltvedtak
	A:Andre organer	1:Myndighet som 1. instans
		2:Myndighet som klageinstans

Bestemmelse/hjemmel	Forvaltningsnivå								Merknader
	TY PE	R	M D	D N	F M	F K	KO M	A	
Viltloven									
<i>Vern av viltets leveområder:</i>									
Viltloven § 7 – Vedtak om biotopvern	E	E		E					Endelig vedtak ved Kgl.res., midlertidig vedtak av DN
Viltloven § 7 – Ivaretagelse av viltintressene i arealforvaltningen i kommunene	X				X		X		Retningslinjer for kommunal bruk av Viltkartverket
Viltloven § 8 – Forskrift om ferdselsregulering i utmark	F		F						
Utarbeidelse og videreutvikling av viltkartet	X			X	X		X		
Veiledning og informasjon	X			X	X		X		
<i>Hjorteviltforvaltning:</i>									
Viltloven §§ 9,16,17,18 – Nasjonale forskrifter	F			F					
Viltloven § 4 – Etablering av samarbeidsorganer i hjorteviltforvaltningen	F			F	X		X		
Viltloven § 9 – Forskrift om åpning av jakt	F				F				
Viltloven §§ 16,18 – Forskrift om minsteareal	F				F		X		
Erstatning for hjorteviltskader	E			2	1		X		
Forebyggende tiltak mot hjorteviltskader	X			X	X		X		
Viltloven §§ 16,17,18 – Årlig tildeling av fellingstillatelser/kvoter	E				2		1		
Viltloven § 17 – Pålegg om rettet avskyting	E				2		1		

Bestemmelse/hjemmel	Forvaltningsnivå									Merknader
	TY PE	R	M D	D N	F M	F K	KO M	A		
Viltloven										
Viltloven §§ 16,17,18 – Fravik fra minsteareal	E				2			1		
Viltloven §§ 9,16,17,18 – Dispensasjoner fra hjorteviltforskriftene	E		2	1						Myndighet delegeres F etter enkelte bestemmelser
Viltloven §§ 16,17 – Organisering/godkjenning av vald	E				2			1		
Viltloven §§ 16,17,18 – Godkjenning av tellende areal	E				2			1		
Viltloven §§ 16,17,18 – Godkjenning av driftsplaner og avskytingsavtaler	E				2			1		
Viltloven §§ 16,17,18 – Årlig utdeling av fellingstillatelser	X				X			X		
Viltloven § 50 – Pålegg om rapportering ved felling	E				2			1		
Viltloven § 13 – Felling av skadedyr	E				2			1		
Ettersøk/ivaretagelse av skadet vilt og omsetning av fallvilt	X							X		
Fellingsstatistikk	X							X		
Kontroll med betaling av felling-savgift	X							X		
Rapportering av fellingsresultat	X							X		
"Sett elg"/Cersim, innsamling av biologisk materiale og bearbeiding av data	X				X			X		
Viltloven §§ 16, 17 – Vedtak om årlig fellingskvote, rettet - Avskyting og godkjenning av driftsplaner for villrein	E			2				1		* Villreinnemnda 1. instans
Viltloven §§ 16,17 – Godkjenning av fellesjaktavtaler	E			2				1		* Villreinnemnda 1. instans
Forebyggende tiltak mot vilt-påkjørsler	X			X	X			X	X	Jernbaneverket/Vegdirektoratet
Veiledning og informasjon generelle forvaltningsoppgaver	X		X	X	X			X		
<i>Forvaltning av store rovdyr:</i>										
Viltloven § 12 – Nasjonale forskrifter og retningslinjer	F	F								
Viltloven § 12 – Skadefellingstillatelser på bjørn, jerv, ulv, gaupe	E		2	1						
Bestandsregistrering/skadedokumentasjon	X			X	X					Økt bistand fra kommunen på litt lengre sikt
Forebyggende tiltak mot rov-viltskader	X			X	X			X		
Erstatninger for skade på bufe	E			2	1					
Erstatninger for skade på tamrein	E			2	1					

Bestemmelse/hjemmel	Forvaltningsnivå										Merknader	
	TY PE	R	M D	D N	F M	F K	KO M	A				
Viltloven												
Viltloven § 12 – Lisensjakt på jerv	F/ E	F		F/ 2							1	Kvotefastsettes av regionale jervenemnder (Nord- og Sør-Norge)
Viltloven § 12 – Kvotejakt på gaupe	F	F		2	F/ 1						1	Kvoter i Hedmark og Nord-Trøndelag fastsettes av fylkesvise gaupenemnder
<i>Småviltforvaltning:</i>												
Viltloven § 9 – Nasjonale forskrifter og retningslinjer	F			F								
Viltloven § 14 – Forskrift om felling av skadegjørende vilt	F			F								
Vedtak om felling av skadevilt	E		2	1 – 2	1 – 2					1		
Viltloven §§ 16,17,18 – Årlig tildeling av kvote og fellingstillatelse for bever	E				2					1		
Viltloven § 16 – Åpning av jakt på bever (forskrifter)	F			F								
Viltloven § 13 – Fellingstillatelse for bever som gjør skade	E				2					1		
Viltloven § 50 – Rapportering av fellingresultat	X									X		
Viltloven §§ 16, 17 – Organisering av jaktområder for bever	X				X					X		
Driftsplaner for småvilt	X			X	X					X		
Veiledning og informasjon	X			X	X					X	X	
<i>Oppdrett av hjortevilt i innhegning:</i>												
Viltloven § 26 nr. 8 – Nasjonale forskrifter og retningslinjer	F			F								Ny forskrift fra april 1999
Viltloven § 26 nr. 8 – Tillatelse til etablering	E				2					1		
Viltloven § 47 – Tillatelse der arten ikke finnes fra før	E		2	1								
Veiledning og info	X			X	X					X		
<i>Jaktrett og organisering:</i>												
Viltloven §§ 37, 38 – Nasjonale forskrifter og retningslinjer	F			F								
Viltloven § 37 – Godkjenning av flertallsvedtak om sammenslåing og forvaltningsregler	E			2	X					1		
Viltloven § 38 – Tvungen sammenslåing for å oppnå minsteareal for hjorteviltjakt og fastsetting av forvaltningsregler	E E		2	1 2	X X					X 1		
Viltloven § 29 – Fastsetting av jaktregler for sameier	F			F						X		
Viltloven § 32 – Tillatelse for utlendinger til å drive jakt på sjøen	E			2	1							

Bestemmelse/hjemmel	Forvaltningsnivå									Merknader
	TY PE	R	M D	D N	F M	F K	KO M	A		
Viltloven										
Viltloven § 48 – Nasjonale forskrifter og retningslinjer										
Viltloven § 26 nr 7 – Forskrift om sentralt jegerregister	F	F								
Utsending av jegeravgiftskort	X							X		Brønnøysundregistrene
Innregistrering av nye navn	X							X		Brønnøysundregistrene
Oppdatering av registeret	X							X		Brønnøysundregistrene
<i>Økonomi og tilskottssaker:</i>										
Behandling av søknader av nasjonal karakter mv. på post 1425.71	X			X						
Behandling av søknader av lokal/regional karakter på post 1425.71	X				X			X		
Budsjetttildeling for kommunal viltforvaltning, post 1425.60.1	X			X	X			X		
Refusjon av fallviltutgifter, post 1425.65, og utgifter til jegerprøven etter krav fra kommunene	X			X	X			X		
<i>Hundesaker:</i>										
Viltloven § 52 – Ekstraordinær båndtvang (forskrift)	F				F					
Viltloven § 55 – Opprettelse av dressurområder	E		2	1				X		
Viltloven § 52 – Dispensasjon fra viltlovens båndtvangsbestemmelser	E		2	1 – 2					1	Politimyndighet kan gi dispensasjon, - med klagerett til (DN)
Viltloven § 26 nr. 4 – Vedtak om felling av vilt ved jakthundprøver	E			2	1					
Viltloven § 26 nr. 3 – Forskrift om ettersøkshund	F			F						
Viltloven § 26 nr. 3 – Fritak fra krav om tilgang til ettersøkshund	E				2			1		
<i>Andre oppgaver:</i>										
Viltloven § 20 – Våpen og ammunisjon, nasjonale forskrifter/retningslinjer, skyteprøve	F			F				X		Årlig skyteprøve i regi av godkjente arrangører
Viltloven § 26 nr. 1 – Forskrift om aldersgrense for å utøve jakt	F			F						
Viltloven § 44 – Forskrift om innsamling av egg og dun	F			F						
Viltloven § 31 – Statsgrunn, nasjonale forskrifter og retningslinjer	F			F						
Viltloven § 31 – Fastsettelse av priser for jakt på statsgrunn	E			2					1	Statskog SF første instans
Fjelloven § 25 – Forskrift om korttyper og prisrammer for fiske, småvilt- og villreinjakt i statsallmenning	F			F						

Bestemmelse/hjemmel	Forvaltningsnivå								Merknader
	TY PE	R	M D	D N	F M	F K	KO M	A	
Viltloven									
Fjelloven § 23 – Godkjenning av fjellstyrevedtak, bl.a. jakttider og jaktreguleringer	E			2					1 Fjellstyret første instans
Viltloven § 26 nr. 4 – Nasjonale forskrifter og retningslinjer for innsamling, felling og fangst av vilt for vitenskapelige eller andre særlige formål	F			F					Under revisjon
Viltloven §26 nr. 4 – Tillatelse til vitenskapelig felling og fangst mv.	E		2	1					Under revisjon
Viltloven § 47 – Tillatelse til innførsel og utsetting av vilt	E		2	1					
Viltloven § 26 nr 9 – Forskrifter om inn- og utførsel av vilt	F		F						
Viltloven § 26 nr. 9 – Tillatelse til import og eksport av arter på CITES – lister	E		2	1					

Vedlegg 2

Oversikt over fordeling av myndighet og oppgaver innen fiskeforvaltningen

Forvaltningsnivå	Forvaltningsnivå	Type
R:Regjeringen	FM:Fylkesmannen	F:Forskrift/myndighet til å gi forskrift
MD:Miljøverndepartementet	FK:Fylkeskommunen	X:Praktisk oppgave - omfatter ikke formelle vedtak
DN:Direktoratet for naturforvaltning	KOM:Kommunen	E:Enkeltvedtak
	A:Andre organer	1:Myndighet som 1. instans
		2:Myndighet som klageinstans

Bestemmelse/hjemmel	Forvaltningsnivå								Merknader
	TY PE	R	M D	D N	F M	F K	KO M	A	
Laks- og innlandsfiskloven									
§ 2 tredje og fjerde ledd, lovens virkeområde	F	F							
§ 3 adgang til å utvide lovens virkeområde	F		F						Gjort ved nasjonal forskrift
§ 6 andre ledd, etablering av særskilte organ for forvaltning av anadrome laksefisk	F		F						Frivillige interkommunale organ er mulig å etablere uten særskilt hjemmel i loven
§ 6 siste ledd, regler for fiskeforvaltningens virksomhet og saksbehandling	F		F						
§ 7 første ledd, innpasse fiskeinteressene i planleggingen	X						X		Pålagt med direkte hjemmel i loven Planvedtak ihht. plan- og bygningsloven
§ 7 tredje ledd, bestemmelser om godkjenning av fysiske tiltak	F/ E		F	2	1				Nasjonale forskrifter gitt.
§ 7 fjerde ledd, krav om gjenoppretting av ulovlige tiltak	E			2	1				Krav om dette vil ofte kunne rette seg mot kommuner. Myndighet tillagt FM i henhold til forskrift
§ 8 første ledd, forbud mot import av fisk	E	2	1						
§ 8 andre ledd, forskrifter om import av akvarieorganismer	F		F	F					Nasjonal forskrift med delegasjon til DN gitt
§ 9 andre ledd, forskrifter om og tillatelse til utsetting	F/ E		F/ 1	1	1				Nasjonale forskrifter gitt
§ 10 andre ledd, forskrifter om og tillatelse til kultiveringstiltak	F/ E		F	2	1				Nasjonale forskrifter gitt

Bestemmelse/hjemmel	Forvaltningsnivå									Merknader
	TY PE	R	M D	D N	F M	F K	KO M	A		
§ 10 tredje ledd, forskrifter om og tillatelse til etablering av kultivering-sanlegg	F/ E		F	2	1					Nasjonale forskrifter gitt
§ 11 første ledd, spesielle reguleringer innenfor en fiskesesong	F			F						
§ 11 andre ledd, stoppe eller forlenge fiske	F				F					
§ 12 første ledd, tiltak i krisesituasjoner	E/ X				2		1/ X			
§ 13 dispensasjon for fiskestelltiltak	E			2	1					
§ 14 sperreanordninger	E		2	1						Vil ofte gjelde kommunale tiltak
§ 15 første ledd, grense for fredningszone	F				F					
§ 15 andre ledd, første pkt. merking av fredningssoner	X						X			
§ 18 fjerde ledd, barns fiske	F/ E			F/ 2	1					Nasjonale forskrifter gitt/evt. unntak fra fritt fiske gis av fylkesmannen
§ 19 fjerde ledd, godkjenning langvarig fraskillelse/ utleie av fiskerett	E			2	1					
§ 20 fritt fiske	F				F					Gjelder bare i 8 større innsjøer
§ 22 tredje og fjerde ledd, fiske på statsgrunn	F/ E		F	2				1		Nasjonale forskrifter med delegasjon gitt
§ 23 fiske på kommunal grunn	X							X		Oppgave pålagt direkte i loven
§ 25 første ledd, arbeide for felles organisering	X		X	X	X			X		En oppgave for alle nivåer i fiskeforvaltningen
§ 25 andre ledd, femte pkt. bestemmelser om flertallsvedtak	F			F						Nasjonale forskrifter gitt
§ 25 andre ledd, sjette pkt. pålegg o felles forvaltning	E				2			1		Delegert til kommunen (ikke trådt i kraft)
§ 25 tredje ledd, utarbeidelse av driftsplan	X/ E				2		1/ X			Driftsplan i sammenheng med pålegg
§ 25 fjerde ledd, fordeling av inntekter og utgifter	X			X						Lage retningslinjer
§ 25 femte ledd, kreve bruksordning etter jordskifteloven	X							X		Delegert til kommunen (ikke trådt i kraft)
§ 26 vassdrag hvor det gis offentlig støtte				X	X					Det er gitt retningslinjer fra DN, vilkår gis av fylkesmannen
§ 27 første ledd, første pkt. legge forholdene til rette for allmennheten	X		X	X	X			X		Oppgaven påligger hele fiskeforvaltningen direkte i loven
§ 27 første ledd andre pkt. pålegg om salg av fiskekort	E				2			1		
§ 27 tredje ledd, forlengelse av frist til å begjære skjønn	E				2			1		

Bestemmelse/hjemmel	Forvaltningsnivå								Merknader
	TY PE	R	M D	D N	F M	F K	KO M	A	
§ 27 fjerde ledd, bestemmelser om framleie	F/ E								Nasjonal forskrift gitt. Tillatelse kan gis av fylkesmannen
§ 28 første ledd, hensiktsmessige tiltak for vern og utvikling av fiskesamtammen	X		X	X	X			X	Oppgaven påligger hele fiskeforvaltningen direkte i loven
§ 28 andre ledd, pålegg om fiskekulturtiltak	E				2			1	
§ 28 tredje ledd, overlate driften av vassdrag til det lokale fiskeorgan	E	2	1						Det lokale fiskeorgan er kommunen
§ 28 fjerde ledd, forlengelse av frist til å begjære skjønn	E				2			1	
§ 29 andre ledd, regler for Fiskefondet			X						Fastsettes i de årlige statsbudsjetter
§ 30 fjerde ledd, første pkt. størrelsen på fiskeravgiften			X						Fastsettes i de årlige statsbudsjetter
§ 30 fjerde ledd, regler for kontroll med betalingen	F/ E		F		2			1	Nasjonale forskrifter fastsatt. Kommunen kan dispensere fra plikt til å betale
§ 31 første ledd, bokstav a, fastsettelse av midt-strømslinjen	E							1	Egen klageordning hvor vedtak etter disse bestemmelser ikke kan påklages etter forvaltningslovens bestemmelser, men bringes inn for retten ved rettslig skjønn, jf § 31 tredje ledd
§ 31 første ledd, bokstav b, om en elvestrekning skal anses for å være en foss	E							1	
§ 31 første ledd, bokstav c, bredden av vassdrag	E							1	
§ 31 første ledd, bokstav d, grense mellom elv og sjø	E							1	
§ 31 første ledd, bokstav e, om et vassdrag skal anses for å føre anadrome laksefisk	E				1				Ikke klage, men skjønnsopprøving
§ 33 første ledd, tillatelse til å åpne for fiske	F	F							Nasjonal forskrift gitt
§ 33 andre ledd, utfyllende bestemmelser om fiske	F			F	F				Forskrifter er gitt
§ 34 regler for fiske etter innlandsfisk	F				F				
§ 35 siste ledd, endring av friløpets bredde	F				F				
§ 36 tredje ledd, pålegg om gjenoppretting av friløpet	E				2			1	
§ 37 tredje ledd, forbud mot enkelte fangstmetoder	F			F					
§ 37 fjerde ledd, dispensasjon fra forbudte fangstmetoder	E		2	1					

Bestemmelse/hjemmel	Forvaltningsnivå								Merknader
	TY PE	R	M D	D N	F M	F K	KO M	A	
Laks- og innlandsfiskeloven									
§ 38 særlige bestemmelser om konsesjon	F		F						
§ 39 femte ledd, bestemmelser om ferdsel ved faststående redskap	F			F					
§ 39 sjettede ledd, bestemmelser om avstanden mellom faststående redskaper	F			F					Nasjonale forskrifter gitt av DN
§ 40 regulering av alt fiske	F				F				
§ 41 nedsenking av redskap	F	F			F				Nasjonal forskrift gitt
§ 42 tredje ledd, instruks for oppsynsmenn	F			F					Instruks fastsatt
§ 43 registrering av redskap	F			F					Nasjonal forskrift gitt
§ 44 tredje ledd, oppgaveplikt	F			F					Nasjonal forskrift gitt
§ 44 tredje ledd, innføring av oppgaveplikt for innlandsfiske	F			F					
§ 45 oppgave fra næringsdrivende	F			F					
§ 47 andre ledd, ta vare på verdien av ulovlig fanget fisk	X						X		
§ 47 fjerde ledd, regler om utkasting	F			F					
<i>Fjelloven 6. juni 1975 nr. 31:</i>									
§ 28 siste ledd, kretsen av de fiskeberettigede	E			2			1		Fjellstyret i kommunen er 1. instans
§ 29 første ledd, godkjenning av fiskekortpriser	E/ F			F					Skjer nå ved rammeforskrift
§ 30 andre ledd, innskrenking av fiske	E			2			1		DN avgjør ved uenighet
<i>Forskrift om åpning av fiske etter anadrome laksefisk av 27.11.92:</i>									
§ 1 fastsettelse av tid (og sted) i sjøen for fiske med faststående redskap	F			F					Fastsatt ved nasjonal forskrift
§ 2 første ledd, fastsettelse av fisketid i vassdrag og åpne vassdrag	F				F				Fastsatt ved fylkesvise forskrifter
§ 2 andre ledd, regler om oppgangshindre	F/ E			E	F/ E				Inntatt i fylkesvise forskrifter
§ 4 første ledd, dispensasjon mht. redskap i krisesituasjon og når det er mye rømt oppdrettsfis	F/ E		2	F/ 1					DN kan gi tillatelse/forskrift om bruk av annen redskap
§ 4 andre ledd, tillate bruk av andre redskap enn de som er nevnt i forskriften §§ 1 og 2	F/ E		2	1					
§ 5 definering av redskap	F			F					Gjort ved nasjonal forskrift
<i>Forskrift om nedsenking av garn av 24.4.89:</i>									
§ 2 utvidelse av nedsenkingspåbudet	F				F				Gjelder maskevidde
<i>Forskrift om fiske på statsgrunn av 18.12.92:</i>									

Bestemmelse/hjemmel	Forvaltningsnivå									Merknader
	TY PE	R	M D	D N	F M	F K	KO M	A		
Laks- og innlandsfiskloven										
§ 6 begrensninger i fisket	E			2					1	Foreslås av Statskog. Vurderes av FM
§ 10 bortforpaktning	E			2					1	Foreslås av Statskog. Vurderes av FM
<i>Forskrift om tekniske fiskekultiveringstiltak og inngrep i vassdrag av 18.12.92:</i>										
§ 1 første ledd, bokstav a, fysiske tiltak som forringer produksjonsmulighetene	E			2	1					
§ 1 første ledd, bokstav b, tiltak som øker eller forskyver fangsten	E			2	1					
§ 1 første ledd, bokstav c, tekniske kultiveringstiltak	E			2	1					
§ 3 gjenoppretting av ulovlig tiltak	E			2	1					
<i>Forskrift om utvidelse av lovens saklige virkeområde av 18.12.92:</i>										
§ 2 fredning og fangst	F			F						Kan begrense fangst/frede
<i>Forskrift om import av akvarieorganismer av 18.12.92:</i>										
§ 2 begrensninger	F			F						Kan forby enkelte akvariearter
<i>Forskrift om etablering av drift av kultiveringsanlegg for fisk og kreps av 30.12.92:</i>										
§ 1 tillatelse	E			2	1					
§ 5 tilbaketrekking av tillatelse	E			2	1					
<i>Forskrift om barns fiske av 30.12.92:</i>										
§ 2 dispensasjoner	E			2	1					Kan unnta områder fra gratisfiske
<i>Forskrift om fangst av elveperlemusling av 30.12.92:</i>										
§ 2 tillatelse til fangst	E			2	1					
<i>Forskrift om bruk av merking av faststående redskap til fangst av anadrome laksefisk i sjøen av 15.2.93:</i>										
§ 1 endring av avstanden til vassdrag	F				F					
<i>Forskrift om fisketider for fisket etter anadrome laksefisk i sjøen av 11.3.97:</i>										
§ 5 dispensasjon	E/ F		2	1/ F						
<i>Forskrift om fiskeravgift av 15.6.93:</i>										
§ 3 dispensasjon	E				2			1		
<i>Forskrift om framleie av fiskekrett av 25.6.93:</i>										
§ 2 tillatelse til framleie	E			2	1					
<i>Forskrift om utsetting av fisk og andre ferskvannsorganismer av 11.11.93:</i>										
§ 2 tillatelse til kultiveringsformål i elv	E			2	1					

Bestemmelse/hjemmel	Forvaltningsnivå								Merknader
	TY PE	R	M D	D N	F M	F K	KO M	A	
Laks- og innlandsfiskloven									
§ 3 tillatelse til utsetting av anadrome laksefisk i sjø m.m.	E		2	1					
§ 4 store utsettinger i et kalenderår	E	2	1					1	Samråd med Fiskeridepartementet

Vedlegg 3

Oversikt over fordeling av myndighet og oppgaver etter forurensningsloven

Forvaltningsnivå	Forvaltningsnivå	Type
R:Regjeringen	FM:Fylkesmannen	F:Forskrift/myndighet til å gi forskrift
MD:Miljøverndepartementet	FK:Fylkeskommunen	X:Praktisk oppgave - omfatter ikke formelle vedtak
DN:Direktoratet for naturforvaltning	KOM:Kommunen	E:Enkeltvedtak
	A:Andre organer	1:Myndighet som 1. instans
		2:Myndighet som klageinstans

Bestemmelse/hjemmel	Forvaltningsnivå								Merknader
	TY PE	R	M D	D N	F M	F K	KO M	A	
Forurensningslove									
§ 3 – alminnelige regler om lovens virkeområde	F	F							
§ 4 – lovens anvendelse for virksomhet på kontinentalsokkelen	F/ E		F/ 2	1					
§ 5 – forurensning fra transport	F	F							Regjeringen (Kongen) avgjør i hvilken utstrekning loven skal komme til anvendelse
§ 6 – hva som forstås med forurensning, om loven skal gjelde for lys og annen stråling pkt.3)	F		F						
§ 7 fjerde ledd – myndighet til å gi den ansvarlige pålegg	E		2	1/ 2	1/ 2	X			Myndigheten følger den ansvarsdeling for saksområder som er fastsatt i henhold til § 81, jf. oversikten under de enkelte bestemmelsene.
§ 9 – myndighet til å fastsette sentrale forskrifter	F		F						
§ 11 – myndighet til å gi tillatelser	E		2	1/ 2	1/ (2)	X			Myndigheten er delt mellom SFT og FM ut fra hvilket saksområde det gjelder. I henhold til forskrifter kan myndigheten også være lagt til KOM.
§ 12 – innhold av søknad	F/ E		F/ 2	1/ 2	1/ (2)				Som ovenfor
§ 13 – meldeplikt/ konsekvensanalyser	F/ E		F/ 2	1					
§ 14 – utredningen er offentlig	E		2	1					

Bestemmelse/hjemmel	Forvaltningsnivå										Merknader
	TY PE	R	M D	D N	F M	F K	KO M	A			
Forurensningslove											
§ 16 – vilkår i tillatelse	E		2	1/ 2	1/ (2)						Se merknader under § 11
§ 17 – innløsning av fast eiendom	E		2	1							
§ 18 – endring/ omgjøring av tillatelse	E		2	1/ 2	1/ (2)						Se merknader under § 11
§ 19 – meldeplikt ved utskiftning av utstyr	F		F								
§ 20 – nedleggelse og driftstans	F/ E		F/ 2	1/ 2	1						Myndigheten til å treffe enkeltvedtak er delt mellom SFT og FM, jf. merknader til § 11.
§ 22 – krav til utførelse av avløpsanlegg	F/ E		F	2	1/ 2			1			FM har myndighet etter 1.ledd. KOM har myndighet etter 2.ledd.
§ 23 – rett og plikt til tilknytning til eksisterende avløpsanlegg	E			2	1/ 2			1			FM har myndighet for de anlegg som FM har gitt utslippstillatelse. KOM har tilsvarende myndighet for de anlegg KOM har gitt tillatelse.
§ 24 – drift og vedlikehold av avløpsanlegg	F/ E		F	2	1						
§ 26 – kommunal tømning av slam, privat m.m.	E				2			1			Gjelder myndighet etter siste ledd til å kreve utkobling av slamavskillere.
§ 29 – avfallsanlegg	F/ E		F/ 2	1/ 2	1						Myndighet til å treffe enkeltvedtak ligger hos F når det gjelder opplagsplass for forbruksavfall, produksjonsavfall, kloakkslam, bilvrak og lokale spesialavfallsmottak. Hos SFT når det gjelder avfallsforbrenningsanlegg og nasjonale avfallsanlegg
§ 30 – kommunal innsamling av forbruksavfall	F/ E	2	F/ 1					F			Kommunen kan fastsette kommunale forskrifter. Myndighet til å pålegge en kommune spesielle ordninger ved enkeltvedtak el. forskrift er lagt til MD.
§ 32 – håndtering av produksjonsavfall	F/ E		F/ 2	1/ 2	1						
§ 32 – håndtering av produksjonsavfall	F/ E		F/ 2	1/ 2	1						Myndighet til å gi samtykke etter 1.ledd er lagt til SFT. Enkeltvedtak i forbindelse med avfall fra produksjonsprosesser som konsesjonsbehandles av SFT er lagt til SFT. Enkeltvedtak etter 2. ledd er lagt til F

Bestemmelse/hjemmel	Forvaltningsnivå									Merknader
	TY PE	R	M D	D N	F M	F K	KO M	A		
§ 63 – plikt til å stille sikkerhet	F/ E	F	F/ 2	1/ 2	1					Myndigheten er delt mellom SFT og FM ut fra hvem som har myndighet til å gi tillatelse.
§ 73 – forurensningsgebyr	E		2	1/ 2	1/ 2			1		Myndigheten følger myndigheten til å treffe vedtak på vedkommende saksområde, jf. merknader til § 49.
§ 74 – umiddelbar gjennomføring	F/ E		F/ 2	1/ 2	1/ 2			1		Som ovenfor.
§ 75 – bruk av annen manns eiendo	E	2	1/ 2	1/ 2	1/ 2			1		Som ovenfor. Myndighet etter bestemmelsens siste ledd er lagt til MD.
§ 77 – begrenset adgang til å kreve utgifter dekket før tiltak er truffet	E		2	1/ 2	1					Se merknader under § 73.
§ 78 – straffansvar ved forurensninger				1	1			1		Myndighet til å begjære påtale (ikke enkeltvedtak) følger den myndighetsfordelingen som ellers gjelder, jf. merknader til § 73.
§ 79 – straffansvar ved avfallshåndtering				1	1			1		Som ovenfor.
§ 81 – forurensningsmyndighetene	F/ E	F	F/ E							Kongens myndighet etter 2. ledd er delegert til MD.
§ 85 – forholdet til forvaltningsloven	F		F							
§ 86 – forholdet til eldre virksomhet	F/ E		F/ 2	1/ 2	1					Myndigheten til å fastsette enkeltvedtak etter 3. ledd er delt mellom FM og SFT etter gjeldende myndighetsfordeling, jf. merknader til § 73.