



DET KONGELIGE  
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 19

(2001-2002)

---

## Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 12.  
april 2002, godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Bondevik II)*

## 1 Bakgrunn

Regjeringen varslet i november 2001 at den ønsket å vurdere fylkeskommunens oppgaver, og de oppgaveendringene på regionalt nivå som Stortinget sluttet seg til ved behandlingen av St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*, i lys av Sem-erklæringen.

### 1.1 St.meld. nr. 31 (2000-2001)

---

Stortinget behandlet 14. juni 2001 St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*, og sluttet seg til forslagene i meldingen, jf. Innst. S. nr. 307 (2000-2001). Det ble lagt til grunn at reformen skulle iverksettes innen 1. januar 2003.

Formålet med Stoltenberg-regjeringens forslag til endringer på regionalt nivå, var å styrke fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Regionale utviklingsoppgaver skulle legges under direkte folkevalgt styring, og fylkeskommunen skulle på den måten få et tydelig og samlet ansvar for regionens utvikling. Det ble i St.meld. nr. 31 (2000-2001) vist til at selv om fylkeskommunen har et ansvar for den brede samfunnsutviklingen i fylket, har den ikke tilstrekkelige virkemidler til å ivareta et slikt ansvar. Det ble videre vist til at fylkesmannen i tilknytning til miljø- og landbruksavdelingene har regionale utviklingsoppgaver. Det ble framhevet som prinsipielt uheldig at fylkesmannsembetet har oppgaver som krever avveining og prioritering mellom ulike interesser og regionalpolitisk skjønn og vurdering.

Av de planlagte oppgaveendringene på regionalt nivå er de to viktigste:

- Ansvar for regionale miljø- og landbruksoppgaver (med unntak av klagebehandling og lovlighetskontroll) flyttes fra fylkesmannen og fylkeslandbruksstyret til fylkeskommunen. Fylkeslandbruksstyret legges ned.
- Fylkeskommunen som planmyndighet styrkes.

De planlagte endringer betyr at en overveiende del av fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdeling overføres til fylkeskommunen. Fylkeslandbruksstyret nedlegges og hovedtyngden av oppgavene overføres til fylkeskommunen. Det betyr videre at fylkesplanen styrkes og gis en generelt forpliktende virkning overfor stat og kommune i regionale spørsmål. Det skal i tillegg vurderes å gjøre deler av fylkesplanen rettslig bindende. På plansiden betyr det videre at myndigheten til å avgjøre innsigelsessaker desentraliseres fra Miljøverndepartementet til fylkeskommunen.

Stortinget sluttet seg i tillegg til å gi fylkeskommunen økt innflytelse over regional samferdsel og tilretteleggende næringsutvikling, og til etableringen av et rådgivende utvalg for å bistå fylkeskommunene i frivillige sammenslåingsprosesser. Det økte fokus på fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør var bakgrunnen for at spørsmål knyttet til fylkesinndelingen ble aktualisert. I St.meld. nr. 31 (2000-2001) ble det lagt til grunn at fylkeskommunene på et selvstendig grunnlag må vurdere om fylkesinndelingen er hensiktsmessig.

Stortinget ga også sin tilslutning til en kommunerettet satsing innen miljø og landbruk.

## 1.2 Sem-erklæringen

---

Før Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre dannet regjering høsten 2001, ble de tre partiene enige om et politisk grunnlag for en samarbeidsregjering. I den såkalte Sem-erklæringen ble følgende sagt om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og fylkeskommunen:

«En samarbeidsregjering vil... vurdere oppgavene til fylkeskommunene slik at ansvarsforholdene mellom fylkeskommunen og fylkesmannen, samt fylkeskommunene og primærkommunene blir bedre klargjort. En slik gjennomgang av oppgavefordelingen må i tillegg til å avklare ansvarsforhold, bidra til reduksjon av byråkrati. Det er viktig at fylkeskommunene ikke blir overkommuner for primærkommunene innen planarbeid og arealdisponering. Etter noe tid vil det bli lagt til rette for en evaluering av den nye fylkeskommunen.»

På denne bakgrunn sa regjeringen i november 2001 at den ville vurdere fylkeskommunens oppgaver i lys av Sem-erklæringen. Regjeringen ønsket både å vurdere oppgavefordelingen mellom fylkeskommunen og fylkesmannen, og mellom fylkeskommunen og kommunene. Regjeringens vurdering ville hovedsakelig være knyttet til de planlagte oppgaveendringene innenfor miljø, landbruk, planlegging og arealforvaltning. Hoveddimensjonene i vurderingen ville være å vurdere oppgaveendringene i lys av Sem-erklæringens utsagn om at fylkeskommunen ikke må bli en overkommune, og at endringer i oppgavefordelingen må bidra til en reduksjon av byråkrati.

## 2 Regjeringens tilrådning

Regjeringen gir i denne meldingen sin tilrådning om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene - stat, fylkeskommune og kommune. Regjeringen har vurdert oppgavefordelingen mellom fylkeskommunen og fylkesmannen, og mellom fylkeskommunen og kommunene, med hovedvekt på de planlagte oppgaveendringene innen miljø, landbruk, planlegging og arealforvaltning. Bakgrunnen for vurderingen er Sem-erklæringens utsagn om at fylkeskommunen ikke må bli en overkommune, at endringer i oppgavefordelingen må bidra til en reduksjon av byråkrati, og at avgjørelser skal fattes så nær dem det angår som mulig.

### *Regjeringens utgangspunkt*

Regjeringen ønsker å modernisere, omstille og effektivisere offentlig sektor. Følgende mål er sentrale i regjeringens moderniseringsarbeid:

- Et enklere og ryddigere samfunn
- Et tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov
- En effektiv offentlig sektor
- En produktivitets- og effektivitetsfremmende offentlig sektor
- En inkluderende og stimulerende personalpolitikk

Et av hovedprinsippene for regjeringens modernisering av offentlig sektor, er delegering og desentralisering av ansvar og myndighet. Det betyr at lokal frihet og lokalt ansvar skal stå sentralt i moderniseringsarbeidet. Det lokale selvstyret skal styrkes. For kommunene og fylkeskommunene betyr det at de skal gis større handlefrihet og selvstendighet. Regjeringen mener at desentralisering av oppgaver og myndighet til kommunesektoren vil gi et reelt lokaldemokrati og en effektiv og brukervennlig forvaltning.

### *Prinsipper for oppgavefordelingen*

Regjeringen anser oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene som et viktig virkemiddel i moderniseringen av offentlig sektor. For å nå ønskede mål for samfunnsutviklingen er det viktig at fordelingen av oppgaver mellom forvaltningsnivåene er innrettet slik at flest mulig av ønskede hensyn ivaretas. Følgende hensyn har veid tyngst for regjeringen i vurderingen av oppgavene innenfor miljø, landbruk, plan og areal:

- Lokale og regionale folkevalgte organer bør ha ansvaret for oppgaver som krever lokal- og regionalpolitisk skjønn.
- Staten bør ha ansvaret for standardiserte og regelorienterte oppgaver og kontrolloppgaver.
- Staten bør ha ansvaret for oppgaver som krever et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
- Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.
- Fylkeskommunen bør ikke utvikles til en overkommune.
- Endringer i oppgavefordelingen bør bidra til redusert byråkrati.

### *Lokale og regionale miljø- og landbruksoppgaver*

Regjeringen har gått gjennom og vurdert miljø- og landbruksoppgavene som er forutsatt overført fra fylkesmannen og fylkeslandbruksstyret til fylkeskommunen, i lys av de hensyn som oppgavefordelingen skal ivareta. Regjeringen tilrår at oppgaveendringene ikke iverksettes. Regjeringen ønsker i stedet å overføre oppgaver som krever lokalt folkevalgt skjønn til kommunene. Regjeringen anser kommunene som lavest mulig effektive nivå for disse oppgavene. De resterende miljø- og landbruksoppgavene er av en slik karakter at staten fortsatt bør ha ansvaret for dem.

Gjennomgangen viser at en overveiende del av de regionale miljø- og landbruksoppgavene som i dag er fylkesmannens og fylkeslandbruksstyrets ansvar, vil være oppgaver som vil få overkommunal karakter dersom de overføres til fylkeskommunen. Fylkeskommunen vil bli en overkommune ved å føre tilsyn med kommunene innen forurensning, gjennom godkjenning og kontroll av kommunale vedtak innen flere felt innen miljøvern og gjennom godkjenning og kontroll av kommunenes forvaltning av tilskuddsmidler innen miljø og landbruk.

Regjeringens utgangspunkt er at fylkeskommunen ikke bør utvikles til en overkommune. Regjeringen anser det som uheldig å bryte med det prinsippet som tradisjonelt har ligget til grunn for forholdet mellom det lokale og det regionale folkevalgte nivå - at de to nivåene skal være likestilte. Myndigheten og oppgavene gitt til de to nivåene må være utfyllende, ikke overlappende. Regjeringen mener at det å gi fylkeskommunen overkommunal myndighet kan bidra til å undergrave legitimiteten til kommunene, og slik svekke det viktigste og mest sentrale organ for lokaldemokrati.

I St.meld. nr. 31 (2000-2001) ble det lagt til grunn at miljø- og landbruksoppgavene på regionalt nivå hovedsakelig var utviklingsoppgaver, som av den grunn burde underlegges regional folkevalgt styring. Gjennomgangen viser imidlertid at oppgavene i stor grad ikke er utviklingsoppgaver, men er knyttet til myndighetsutøving (vedtak i førsteinstans, behandling av klagesaker og tilsyn med kommunene) og tilskuddsforvaltning. Oppgavenes karakter, hvor kravet til likhet og rettssikkerhet er stort, ville gitt fylkeskommunen lite handlingsrom til å drive politikk. Fylkeskommunen ville i stedet blitt en forvalter av statlig myndighet. En betydelig andel av fylkesmannens og fylkeslandbruksstyrets oppgaver er enten standardiserte og regelorienterte eller kontrolloppgaver. Regjeringen er av den oppfatning at statlige organer bør ha ansvaret for denne typen oppgaver.

De planlagte oppgaveendringene innen miljø og landbruk ville bety at klagebehandling og lovlighetskontroll ble skilt fra den øvrige forvaltningen. Konsekvensen ville i så fall bli at både fylkeskommunen og fylkesmannen må ha kompetanse på miljø og landbruk. Det ville bety dobbeltbyråkrati og dobbelkompetanse på regionalt nivå. Regjeringen mener at det må være et mål å begrense byråkratiet.

Regjeringen er opptatt av at avgjørelser skal fattes så nær dem det angår som mulig. Regjeringen mener at oppgaver som krever lokal- eller regionalpolitisk skjønn bør legges til folkevalgte organer, og at oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå. En stor andel av miljø- og landbruksoppgavene som krever folkevalgt skjønn, er av lokal karakter. Regjeringen er av den opp-

fatning at dette er oppgaver som bør overføres til kommunene, ikke fylkeskommunen. Regjeringen mener at en styrket lokal miljø- og landbruksforvaltning kan bidra til bedre måloppnåelse i forhold til nasjonale og internasjonale mål. Kommunene må av den grunn gis flere virkemidler og større handlingsrom til å løse lokale miljø- og landbruksoppgaver.

Regjeringen vil innen landbruksområdet gi kommunene økt ansvar for konsesjonssaker og delingssaker. Kommunene vil også få flere nye oppgaver innen skogbruk. Kommunene vil videre overta ansvaret for forvaltningen av de bedriftsrettede bygdeutviklingsmidlene, miljømidlene under Landbrukets utviklingsfond og skogmidlene under Landbrukets utviklingsfond og over statsbudsjettet. Hoveddelen av oppgaveendringene skal skje i 2004. Regjeringen tilrår at fylkeslandbruksstyret videreføres. Regjeringen vil at fylkeslandbruksstyret fortsatt skal ha ansvaret for saker med et sterkt innslag av landbruksfaglig skjønn og for plansaker.

Regjeringen vil innen miljøvernområdet gi kommunene økt myndighet i forhold til forurensningsspørsmål av lokal karakter. Kommunene skal videre være myndighet overfor lokale utfordringer knyttet til friluftsliv, forvaltning av biologisk mangfold og kulturminnevern. Overføring av oppgaver og myndighet fra staten til kommunene vil skje gradvis i perioden 2002-2005.

Regjeringen mener at de gjenværende oppgaver på regionalt nivå etter at alle oppgavene som krever folkevalgt skjønn er overført til kommunene, i hovedsak vil være oppgaver som er typisk statlige og/eller vil gjøre fylkeskommunen til en overkommune dersom de blir overført.

#### *Plan- og arealforvaltningen*

Regjeringen vil ikke nå ta stilling til om fylkeskommunens planmyndighet skal styrkes. Regjeringen vil vurdere de planlagte oppgaveendringene nærmere under oppfølgingen av Planlovutvalget. Det tas sikte på at oppfølgingen av Planlovutvalget legges frem for Stortinget våren 2004. Det understrekes at de planlagte endringene må vurderes i lys av at regjeringen ikke vil gjøre fylkeskommunen til en overkommune, og prinsippet om at endringer i oppgavefordelingen må bidra til redusert byråkrati.

#### *Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør*

Regjeringen ønsker at fylkeskommunen skal bli fornyet og styrket i rollen som regional utviklingsaktør. Det foreslås å gi fylkeskommunen økt myndighet i forvaltningen av distrikts- og regionalpolitiske virkemidler. Regjeringen anser dette som viktigere for å styrke fylkeskommunen som utviklingsaktør enn å overføre ansvaret for regionale miljø- og landbruksoppgaver.

Regjeringen ønsker at fylkeskommunens rolle skal utvikles fra myndighetsutøver til en partner i regional utvikling. Fylkeskommunen må i arbeidet med det regionale utviklingsprogram ta lederskapet og de nødvendige initiativ for å videreutvikle partnerskapet regionalt. Partnerskapet skal ha reell innflytelse på innretningen av strategiene i det regionale utviklingsprogrammet - slik skal regional utvikling bli et felles ansvar for aktørene. For å styrke det regionale partnerskapet vil regjeringen vurdere økt delegering til det regionale nivået innenfor ulike statlige sektorer.

### *Fylkesinndelingen*

Regjeringen er av den oppfatning at fylkeskommunene på frivillig grunnlag og ut fra de oppgaver de nå skal løse, må vurdere om dagens inndeling er hensiktsmessig. Dette er i tråd med at kommunalt selvstyre og lokal handlefrihet skal ligge til grunn for den statlige styringen av kommunesektoren.

Prosessene i fylkene har kommet relativt langt når det gjelder å utrede fylkessammenslutninger. På bakgrunn av dette mener regjeringen at det ikke er formålstjenlig å opprette et rådgivende utvalg knyttet til fylkesinndelingen nå. I den grad det er behov for faglig bistand til og samordning av eventuelle sammenslutninger, vil dette bli ivaretatt av Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund.

Regjeringen mener videre at interfylkeskommunalt samarbeid vil kunne være et alternativ for fylkeskommuner som ikke ønsker sammenslutning, og ønsker å stimulere til gode samarbeidstiltak.

### *Forsøk*

Regjeringen ønsker å iverksette forsøk med to alternative modeller: 1) organisere fylkesmannen og fylkeskommunen i ett forvaltningsorgan - enhetsfylket, og 2) kommunal oppgavedifferensiering, som betyr at enkelte kommuner får ansvaret for en eller flere fylkeskommunale eller statlige oppgaver.

*Enhetsfylket* innebærer at dagens fylkeskommune integreres med fylkesmannsembetet (inkludert statens utdanningskontor og fylkeslegeembetene) til ett regionalt organ. Den nye enhetsadministrasjonen vil ivareta både tradisjonelt statlige oppgaver - som lovlighetskontroll, klage og tilsyn - og øvrige oppgaver, som tjenesteyting og regional utvikling. Enhetsfylket vil bestå av en statlig del med en administrativ leder, og en fylkeskommunal del underlagt fylkestinget. Det vil være en absolutt forutsetning at tilsyns- og klageoppgavene holdes separat fra øvrige oppgaver i enhetsfylket. Enhetsfylkets leder kan være enten fylkesmannen eller fylkesrådmannen. For innbyggerne vil enhetsfylket kunne fremstå som en forenkling av den offentlige organiseringen på regionalt nivå. Enhetsfylket kan videre bidra til reduksjon av dobbeltbyråkrati og dobbelkompetanse.

Kommunal- og regionaldepartementet tar sikte på at forsøk skal være av fireårig varighet med mulighet for forlenging i ytterligere to år, jf. forsøksloven § 3 siste ledd. Det tas sikte på å igangsette et begrenset antall forsøk som blant annet prøver ut ulike modeller for organisering av klage- og tilsynsoppgaver. Forsøk kan starte opp senest ved årsskiftet 2003-2004.

*Kommunal oppgavedifferensiering* er i tråd med prinsippet om at oppgaver og beslutninger bør legges nærmest mulig dem det gjelder. Flere oppgaver til kommunene vil kunne skape gode vilkår for innbyggernes aktive deltakelse i lokalpolitisk virksomhet og for en videreutvikling av et levende folkestyre i kommunene.

Oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene bygger i dag på det såkalte generalistkommunesystemet. Det betyr at alle kommuner og fylkeskommuner skal fylle de samme funksjonene knyttet til dimensjonene demokrati, tjenesteproduksjon, rettssikkerhet og lokale utviklingsoppgaver. Kommunal oppgavedifferensiering innebærer at kommuner med ulike forutsetninger spesielt med henhold til størrelse, får ulike oppgaver. Hensikten med for-

søkene må være å legge til rette for en oppgaveløsning som innebærer et kvalitativt bedre tjenestetilbud for brukerne. Kommunal oppgavedifferensiering har noen ulemper, men disse vil kunne reduseres dersom oppgavedifferensieringen avgrenses til at et begrenset antall kommuner gis ansvaret for noen få klart definerte fylkeskommunale eller statlige oppgaver.

Regjeringen foreslår videre at det i forsøk med kommunal oppgavedifferensiering også legges opp til at enkelte oppgaver kan desentraliseres til kommuner under forutsetning av at de løses gjennom interkommunalt samarbeid. Regjeringen vil også åpne for forsøk som innebærer at fylkeskommunen kan overta oppgaver fra statlige etater. Dette kan blant annet være aktuelt for å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Regjeringen vil være tilbakeholden med å igangsette forsøk med kommunal oppgavedifferensiering innenfor fylkeskommunens kjerneoppgaver. Det tas sikte på å igangsette et begrenset antall forsøk senest ved årsskiftet 2003-2004.

### *Evaluering*

Regjeringen sa i tiltredelseserklæringen at den ville ta initiativ til en evaluering av fylkeskommunen. Regjeringen tar sikte på å evaluere fylkeskommunen i to faser: Regjeringen vil mot slutten av denne valgperioden legge frem en vurdering av fylkeskommunen for Stortinget. Denne vurderingen vil i hovedsak være avgrenset til en vurdering av fylkeskommunens nye rolle som regional utviklingsaktør og en vurdering av partnerskapets funksjon i den sammenheng. Men det vil også gis en generell omtale av status for fylkeskommunens roller og oppgaver. Regjeringen vil i neste stortingsperiode gjennomføre en bred og forskningsbasert evaluering av fylkeskommunen og organiseringen av det regionale nivå generelt. Denne evalueringen skal i tillegg inkludere forsøkene med enhetsfylke og kommunal oppgavedifferensiering.



### 3 Fylkeskommunens oppgaver og prinsipper for oppgavefordelingen

I dette kapitlet gjennomgås hvilke oppgaver fylkeskommunene har i dag. Deretter presenteres hvilke hensyn regjeringen har vektlagt sterkest i vurderingen av oppgavefordelingen.

#### 3.1 Fylkeskommunens oppgaver i dag

---

Per 1. januar 2002 hadde fylkeskommunene ansvaret for videregående opplæring, tannhelsetjenesten, barneverninstitusjoner, familievern, institusjoner for rusmiddelmissbrukere, fylkesveger og regional og lokal kollektivtransport, tilretteleggende næringsutvikling, fylkesplanlegging, museer/andre kulturtiltak og kulturminneforvaltning.

##### *Videregående opplæring*

Fylkeskommunen har ansvar for planlegging, drift, kvalitet og utvikling innen videregående opplæring. Fylkeskommunen skal tilby videregående opplæring til innbyggere i fylkeskommunen med rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 13-3, og gi tilbud om slik opplæring til søkere uten rett etter § 3-1. Fylkeskommunen har også ansvar for videregående opplæring i fengsel. Fylkeskommunen skal planlegge og tilby videregående opplæring ut fra hensynet til nasjonale mål, søkerens behov og samfunnets samlede behov for kompetanse.

Voksne født før 1978 har rett til videregående opplæring. Opplæringen skal være tilpasset den enkeltes behov og være gratis. Fylkeskommunen kan benytte studieforbund, fjernundervisningsinstitusjoner og andre aktører for å oppfylle plikten til å gi opplæring til voksne.

##### *Tannhelsetjenesten*

Fylkeskommunen skal etter tannhelsetjenesteloven sørge for at tannhelsetjenester, herunder spesialisttjenester, i rimelig grad er tilgjengelige for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i fylket. Fylkeskommunen har ansvaret for den offentlige tannhelsetjenesten.

##### *Barneverninstitusjoner*

Fylkeskommunen skal bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn og ungdom utenfor hjemmet ved å etablere og drive barneverninstitusjoner, rekruttere og formidle fosterhjem og sørge for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning.

##### *Familievern*

Familievernet er en spesialtjeneste som har familierelaterte problemer som sitt fagfelt. Fylkeskommunen skal sørge for at familieverntjenesten finnes i fyl-

ket og på forsvarlig måte planlegge, dimensjonere og organisere tjenesten. Familievernkontorene skal gi et tilbud om behandling og rådgivning der det foreligger vansker, konflikter eller kriser i familien, og skal foreta mekling etter ekteskapsloven og barneloven. Familievernkontorene bør også drive utadrettet virksomhet om familierelaterte tema. Dette kan bestå av veiledning, informasjon og undervisning rettet mot hjelpeapparatet og publikum.

#### *Forebyggende og helsefremmende arbeid*

Mange fylkeskommuner har engasjert seg aktivt i forebyggende og helsefremmende arbeid. Dette engasjementet er naturlig ut fra samfunnsplanleggingsansvaret, og bortfaller ikke med statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten.

#### *Institusjoner for rusmiddelmissbrukere*

Fylkeskommunen har etter lov om sosiale tjenester mv. ansvaret for etablering og drift av institusjoner med tilknyttede spesialisttjenester for omsorg for og behandling av rusmiddelmissbrukere. De fylkeskommunale institusjonene for rusmiddelmissbrukere ligger i skjæringspunktet mellom helse- og sosialtjenesten. De er spesialiserte behandlings-, rehabiliterings- og omsorgstiltak med samarbeidsbehov og relasjoner både til spesialisthelsetjenesten og kommunale tjenester.

#### *Regional samferdsel (fylkesveger og kollektivtransport)*

Fylkeskommunen har det politiske og økonomiske ansvaret for fylkeskommunale veger. De fylkesvise statlige vegkontorene ivaretar de praktiske vegoppgavene for fylkeskommunen, på tilsvarende måte som for staten når det gjelder riksveger. Per 1. januar 2003 vil denne oppgaven ligge til fem statlige regionvegkontorer. Fylkeskommunen har det overordnede ansvar for fylkesintern kollektivtransport med unntak av jernbanetjenester og riksvegferjer. 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 spesialtransport for funksjonshemmede og skyss etter opplæringsloven. Fylkeskommunen gir løyver til gods- og persontransport innad i fylket. Fylkeskommunen har ansvaret for fylkesplanen og har også gjennom fylkesplanprosessen en viktig rolle ved utarbeidelsen av Nasjonal transportplan. Innenfor fylkesfordelt ramme til investeringer i øvrig riksevegnett, skal fylkeskommunens prioriteringer tillegges avgjørende vekt.

#### *Tilretteleggende næringsutvikling*

Fylkeskommunen har et samordningsansvar for arbeidet med næringsutvikling i fylket, jf. plan- og bygningsloven. Fylkeskommunen har det strategiske ansvaret for distrikts- og regionalpolitikken gjennom ansvaret for fylkesplanen. 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 styret for Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), kan fylkeskommunen legge strategiske føringer for SNDs virksomhet i fylket innenfor rammen av de gjeldende nasjonale mål og retnings-

linjer for fondets virksomhet. Det operative ansvaret for distrikts- og regionalpolitikken er delt mellom SND og fylkeskommunen. SND har ansvaret for de bedriftsrettede virkemidlene. Fylkeskommunen har ansvaret for de tilretteleggende distriktpolitiske virkemidlene, og setter i noen grad også av egne midler til direkte tiltak for næringsutvikling.

### *Fylkesplanlegging*

Fylkeskommunen har etter plan- og bygningsloven hovedansvaret for fylkesplanleggingen. Fylkesplanen skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes virksomhet i fylket. Fylkesplanen har ikke direkte rettsvirkning, men skal være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. Fylkesplanen gir viktige premisser for miljøvernpolitikken og har en samordnende funksjon i forhold til ulike samfunnsinteresser. Fylkesplanen godkjennes ved kongelig resolusjon. Fylkeskommunen har også ansvaret for planfaglig veiledning til kommunene etter plan- og bygningsloven, herunder også innsigelsesrett, samt oppgaver etter friluftsløven.

### *Museer/andre kulturtiltak*

Fylkeskommunen ivaretar i dag viktige oppgaver innenfor kulturfeltet, alene eller i samarbeid med stat eller kommune. Her kan kort nevnes oppgaver innenfor kunstproduksjon og -formidling på regionalt nivå, som regionteatre, symfoniorkestre, fylkesgallerier og andre kunstinstitusjoner. Videre gir fylkeskommunen støtte til organisasjoner, tiltak og institusjoner med kommuneoverskridende oppgaver, innenfor hele det utvidede kulturbegrepet. Fylkeskommunene har også viktige oppgaver når det gjelder bevaring av kulturarven i regionen.

### *Kulturminneforvaltning*

Fylkeskommunen har ansvaret for regional kulturminneforvaltning. Fylkeskommunen er delegert myndighet etter kulturminneloven, og har innsigelsesrett på kulturminnefaglig grunnlag i plansaker etter plan- og bygningsloven. Fylkeskommunens hovedoppgaver på feltet er å gi tilrådninger og veiledning overfor kommuner og enkeltpersoner i blant annet plan- og byggesaker og i konkret verne- og skjøtselsarbeid. Oppfølgingsansvaret overfor fylkeskommunen som regional kulturminneforvalter er lagt til Riksantikvaren.

## **3.2 Prinsipper for oppgavefordelingen**

---

For å nå ønskede mål for samfunnsutviklingen er det viktig at fordelingen av oppgaver mellom forvaltningsnivåene er innrettet slik at flest mulig av ønskede hensyn ivaretas. De hensyn som har veid tyngst for regjeringen i vurderingen av oppgavene innenfor miljø, landbruk, plan og areal er:

- Lokale og regionale folkevalgte organer bør ha ansvaret for oppgaver som krever lokal- og regionalpolitisk skjønn.
- Staten bør ha ansvaret for standardiserte og regelorienterte oppgaver og kontrolloppgaver.
- Staten bør ha ansvaret for oppgaver som krever et nasjonalt helhetsgrep

- for god oppgaveløsning.
- Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.
  - Fylkeskommunen bør ikke utvikles til en overkommune.
  - Endringer i oppgavefordelingen bør bidra til redusert byråkrati.

*Oppgaver som krever lokalpolitisk skjønn bør legges til folkevalgte organer*

Prinsippet fordrer at det etableres et skille mellom politisk og administrativt eller faglig skjønn. Politisk skjønn er å foreta avveininger og prioriteringer mellom ulike legitime mål og interesser for å nå frem til et resultat som et flertall kan stille seg bak. Administrasjon dreier 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.

Skillet mellom administrativt og politisk skjønn vil ofte være uklart i praksis. Skillet vil likevel gi grunnlag for en grovvurdering og samtidig åpne for pragmatiske løsninger i konkrete sammenhenger.

Det kan pekes på to hovedgrupper av oppgaver hvor bruken av lokalpolitisk skjønn er ansett som viktig for å få en god oppgaveløsning. Den første gruppen omfatter velferdsoppgaver som retter seg direkte mot innbyggerne. 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, dess 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. Målet med regionalt utviklingsarbeid er knyttet til å skape en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling for egen region. Dette er i sitt vesen politiske funksjoner.

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

På områder der nasjonale mål gir så sterke signaler om standardisering, likhet og rettigheter at det ikke er rom for lokale og regionale tilpasninger, vil det i utgangspunktet være mer naturlig å legge de aktuelle oppgavene til statlige organer enn å legge dem til kommuneforvaltningen. Det kan dreie seg om direkte tjenesteyting overfor innbyggerne hvor innholdet i tjenestene er ensartet på tvers av geografiske områder. Det kan også dreie seg om å kontrollere at innbyggerne får innfridd de rettigheter de etter loven har krav på, eller at tjenesteytingen holder den standard som sentrale myndigheter har fastsatt. En annen gruppe oppgaver er oppgaver der forutsigbarhet og likebehandling er av avgjørende betydning for den enkeltes rettssikkerhet.

*Oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for løsning, bør være et statlig ansvar*

På områder hvor hensynet til nasjonale og internasjonale mål er så avgjørende for valg av løsning at det lokale/regionale handlingsrommet er minimalt, bør

staten ha ansvaret for oppgaveløsningen. En forutsetning for gode resultater er likevel at en gjennomfører prosesser som så godt som mulig involverer lokale berørte som kommuner, fylkeskommuner, enkeltpersoner og organisasjoner.

#### *Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå*

Oppgaver som er rettet mot den enkelte innbygger bør som hovedregel legges til det offentlige organ som er tettest på innbyggerne. Formuleringen «lavest mulig effektive nivå» indikerer imidlertid at idealet om tettest mulig på innbyggerne må avveies mot hensynet til effektivitet. 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.

#### *Overkommune*

Problemstillingen knyttet til begrepet overkommune må drøftes med utgangspunkt i kompetanseforholdet (myndighetsforholdet) mellom kommuner og fylkeskommuner. Regjeringens oppfatning er at et lokalt folkevalgt organ ikke bør utvikle seg til å være et overordnet organ for et annet lokalt folkevalgt organ. Dette fordi en slik overkommunefunksjon vil bidra til å svekke legitimiteten til kommunene som beslutningsnivå.

En juridisk basert definisjon av overkommune som regjeringen legger til grunn, er at fylkeskommunen har en overkommunefunksjon i de tilfeller der den med hjemmel i lov har myndighet til å godkjenne, kontrollere eller omgjøre kommunale vedtak, avgjøre klage på kommunale enkeltvedtak, og til å føre tilsyn med kommunene.

For å unngå å gjøre fylkeskommunen til en overkommune bør derfor oppgaver på regionalt nivå som innebærer slik myndighet legges til fylkesmannen eller andre statlige regionale organer.

#### *Redusert omfang av byråkrati*

Målet om redusert byråkrati knytter an til både omfanget av forvaltningsapparatet og til prosessene som utøves i forvaltningsapparatet. Når man ønsker å redusere byråkratiet, har dette utgangspunkt i mål om forenkling, brukervennlighet og effektivitet. Et redusert byråkrati vil ha effekter for den enkelte bruker i form av bedre oversikt over forvaltningsapparatet, og en økt forståelse av arbeidsdelingen i den offentlige forvaltningen.

Andelen av offentlige ressurser som er bundet opp til administrative prosesser må reduseres. Regjeringen vil øke andelen av offentlige ressurser som fristilles til brukerrettet tjenesteproduksjon.

Uttrykket «dobbelbyråkrati» benyttes i ordsiftet om forholdet mellom regional statsforvaltning og fylkeskommunen. Dette innebærer at flere miljøer har kompetanse på de samme fagområdene.

En aktuell problemstilling er hvor stor kostnaden ved å vedlikeholde slike parallelle fagmiljøer er sammenliknet med nytten av å holde oppgaver av ulik art atskilt. På de aktuelle områdene vil dette gjerne også være relativt små miljøer, som hvis de splittes kan bli både svekkede og sårbare.

## 4 Miljø- og landbruksoppgavene på regionalt nivå

Fylkesmannen har i dag ansvaret for regionale miljøvernoppgaver. Fylkesmannen har også, sammen med fylkeslandbruksstyret, ansvaret for regionale landbruksoppgaver. Fylkeskommunen har ansvaret for kulturminneforvaltningen på regionalt nivå, og ansvaret for deler av friluftslivspolitikken gjennom arbeidet med kultur/idrett og forebyggende helsearbeid. Utover dette er ikke fylkeskommunen gitt miljøvernoppgaver. Fylkeskommunen har heller ikke ansvar for landbruksoppgaver. Fylkeskommunen har imidlertid et generelt ansvar for fylkesplanlegging og næringsutvikling, hvor også miljø- og landbrukshensyn skal ivaretas.

Miljøverndepartementet vil i oppfølgingen av NOU 2002:1 *Fortid former framtid* vurdere tiltak for å styrke den regionale og lokale kulturminneforvaltningen.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 31 (2000-2001) sluttet Stortinget seg til å overføre ansvaret for regionale miljø- og landbrukoppgaver, med unntak av klagebehandling og lovlighetskontroll, fra fylkesmannen til fylkeskommunen. Stortinget sluttet seg også til å nedlegge fylkeslandbruksstyret og å overføre dets oppgaver og myndighet, med unntak av klagesaksbehandling og lovlighetskontroll, til fylkeskommunen.

Regjeringen har gått gjennom miljø- og landbruksoppgavene på regionalt nivå. Gjennomgangen er et viktig grunnlag for regjeringens vurdering av om oppgavene bør overføres til fylkeskommunen. I første og andre del av kapitlet beskrives og kategoriseres fylkesmannens og fylkeslandbruksstyrets oppgaver. I tredje del av kapitlet gjennomgås og vurderes oppgavene i lys av de hensyn som oppgavefordelingen skal ivareta. Om fylkeslandbruksstyret skal videreføres vurderes i fjerde del, mens fylkesmannens rolle fremover beskrives i femte del.

### 4.1 Fylkesmannens oppgaver

---

#### 4.1.1 Miljøvernoppgavene

Fylkesmannens miljøvernoppgaver er knyttet til arbeidet for å sikre de verdier som vurderes som viktigst for bevaring av livsmiljøet. Fylkesmannens rolle er å formidle, klargjøre og gjennomføre nasjonal miljøvernpolitikk. Fylkesmannen forvalter deler av lovverket på miljøvernområdet, for eksempel ved å fatte vedtak i førsteinstans, være klageinstans og tilsynsmyndighet, og er således myndighetsutøver på regionalt nivå. Fylkesmannen er videre saksforberedende organ for direktorat og departement. I tillegg har fylkesmannen oppgaver knyttet til planarbeid, rapportering, samordning av miljødata og forvaltning av tilskuddsordninger. Fylkesmannen har dessuten en viktig rolle i samarbeidet med andre sektorer, for eksempel samferdsel, fiskeri, havbruk og energi, som er viktig for å nå de nasjonale målene innenfor miljøvernarbeidet.

### *Myndighetsutøving*

Hovedtyngden av fylkesmannens oppgaver er knyttet til myndighetsutøving i medhold av lovverket på miljøvernområdet. Fylkesmannen har vedtaksmyndighet i første instans både innen naturforvaltning og forurensning. Eksempler innen naturforvaltning er vedtak vedrørende regulering av fiske i laksevasdrag, fellingstillatelser i tilknytning til kvotejakt på gaupe og betingede skadefellingstillatelser på rovdyr. På forurensningsfeltet gjelder dette for eksempel tillatelse til utslipp fra avløpsanlegg, avfallsbehandlingsanlegg, oppdrettsanlegg, skytebaner, motorsportsbaner og i saker vedrørende støy.

Fylkesmannen er klageinstans og avgjør klage på kommunale enkeltvedtak etter friluftslvsloven, naturvernloven, motorferdselsloven, lakse- og innlandsfiske-loven, viltloven og forurensningsloven. Eksempler er klage på felling av hjortevilt, vedtak om å gi særskilt tillatelse til bruk av motorkjøretøy i utmark og vedtak som gjelder avløpsanlegg over en viss størrelse.

Fylkesmannen skal videre føre tilsyn med forurensningssituasjonen innen sine ansvarsområder.

### *Saksforbereding*

Fylkesmannen har også saksforberedende oppgaver for departement og direktorat. Det er for eksempel fylkesmannen som forbereder vernesaker i medhold av naturvernloven, og som vurderer konsekvenser for naturmiljø og friluftsliv ved konsesjonssaker og konsekvensutredninger, blant annet innen vassdragsforvaltning og andre større naturinngrep.

To fylkesmannsembeter har i tillegg sekretariatsfunksjoner i tilknytning til forsøk med delegering av myndighet til å fastsette kvoter og områder for lisensjakt på jerv i henholdsvis Nord-Norge og Sør-Norge.

### *Planarbeid*

Planarbeid utgjør en stor andel av miljøvernavdelingens arbeidsoppgaver. Arbeidet er blant annet knyttet til å ivareta generelle miljøvern hensyn, herunder friluftslivsinteresser, i plan- og byggesaker. Dette omfatter deltakelse i utarbeidelsen av fylkesplaner og fylkesdelplaner, og å følge opp godkjente planer på sitt ansvarsområde. Det omfatter også innspill til kommuneplaner og reguleringsplaner samt behandling av disse. Dersom kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner strider mot nasjonale miljømål eller fylkesplanens retningslinjer på miljøområdet, kan fylkesmannen fremme innsigelse. Fylkesmannen skal også gi uttalelse i dispensasjonssaker. Fylkesmannen er videre en viktig deltaker i store nasjonale planprosesser, som for eksempel Nasjonal transportplan.

### *Rapportering og samordning av miljødata*

Fylkesmannen har oppgaver knyttet til utvikling av gode styringsdata på miljøområdet. Utvikling av et godt datagrunnlag er helt nødvendig for å få til en effektiv og forsvarlig miljøforvaltning. Fylkesmannen samordner data som berører alle kommunene. Videre har fylkesmannen oppgaver i tilknytning til rapportering om måloppnåelse og rapportering av miljøtilstand i blant annet Miljøstatus i Norge, og i tilknytning til drift og vedlikehold av geografiske informasjonssystemer (GIS).

### *Tilskuddsforvaltning*

Fylkesmannen forvalter ulike tilskuddsordninger på miljøområdet knyttet til blant annet biologisk mangfold, herunder vilt- og fisketiltak og friluftsliv. Tilskuddsmottaker er i de fleste tilfeller private, men for noen av ordningene er også kommunene mottakere.

#### **4.1.2 Landbruksoppgavene**

Fylkesmannens rolle innenfor landbruksområdet er å formidle, klargjøre og gjennomføre nasjonal bygde- og landbrukspolitikk.

Fylkesmannen forvalter store deler av lovverket på landbruksområdet, og er således myndighetsutøver på regionalt nivå. Videre har fylkesmannen oppgaver knyttet til planarbeid, rapportering og forvaltning av økonomiske virkemidler i landbruket. Fylkesmannen er sekretariat for fylkeslandbruksstyret.

### *Myndighetsutøving*

Fylkesmannen skal ivareta rettssikkerheten på det juridiske området. Fylkesmannen behandler et stort antall enkeltsaker hovedsakelig etter jordloven, konsesjonsloven, odelsloven og skogbruksloven, både som førsteinstans og som klageinstans i forhold til de enkeltvedtak kommunene treffer som førsteinstans etter de samme lovene. Fylkesmannen fatter også vedtak i førsteinstans basert på innstilling fra kommunene. Fylkesmannen utøver sin myndighet etter fullmakt delegert fra fylkeslandbruksstyret og Landbruksdepartementet. Det finnes ingen tilsynshjemler på landbruksområdet.

### *Planarbeid*

Planarbeid er en viktig del av fylkesmannens landbruksoppgaver. I samsvar med plan- og bygningsloven deltar fylkesmannen aktivt i areal- og samfunnsplanleggingen for å hindre nedbygging av viktig landbruksareal, og for å ivareta nasjonale mål om jordvern. Arbeidet er blant annet knyttet til deltakelse i utarbeidelse av fylkesplaner og fylkesdelplaner, gi innspill til og behandle kommuneplaner og reguleringsplaner, avgi uttalelser i dispensasjonssaker og å bidra til å ivareta generelle landbrukshensyn. Gjennom sin deltakelse i planleggingsprosessene synliggjør fylkesmannen landbruket i konsekvensutredninger, verneplaner og i kommune- og fylkesplaner.

### *Rapportering*

Fylkesmannen rapporterer jevnlig til overordnet myndighet i forhold til regional utvikling i landbruket, de nasjonale mål som er satt og kommunenes ivaretagelse av den nasjonale landbrukspolitikken.

### *Tilskuddsforvaltning*

Fylkesmannen skal ivareta rettssikkerheten i kommunenes forvaltning av de økonomiske virkemidlene. Fylkesmannen fatter vedtak som førsteinstans for deler av de økonomiske virkemidlene basert på innstilling fra kommunene. Innenfor de tilskuddsordningene hvor kommunene har vedtaksmyndighet, har fylkesmannen ansvaret for klagebehandlingen. Fylkesmannen fører kon-



troll med at kommunene forvalter de økonomiske virkemidlene i tråd med forskriftene og økonomiregelverket, og at virkemidlene benyttes i henhold til den nasjonale landbrukspolitikken.

Fylkesmannen forvalter bygdeutviklingsmidlene til utredning og tilrettelegging. Det er inngått samarbeidsavtaler mellom fylkesmannen og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, som forvalter de bedriftsrettede bygdeutviklingsmidler. Samarbeidsavtalene skal klargjøre utveksling av kompetanse mellom organisasjonene, gråsoner i tilknytning til satsing på felles prosjekt og hvordan en skal se bygdeutviklingsmidlene til utredning og tilrettelegging i sammenheng med de bedriftsrettede bygdeutviklingsmidlene. Fylkesmannen samarbeider også nært med fylkeskommunen i arbeidet med fylkesplan, fylkesdelplan(er) og regionale utviklingsprogram for å sikre at landbruksinteressene ivaretas.

#### *Sekretariatsfunksjoner for fylkeslandbruksstyret*

Fylkesmannen forbereder saker for fylkeslandbruksstyret som fatter vedtak etter særlovene på landbruksområdet. Fylkeslandbruksstyret kan velge å delegerer oppgaver til fylkesmannen. Omfanget av slik delegasjon varierer fra fylke til fylke.

## **4.2 Fylkeslandbruksstyrets oppgaver**

---

Fylkeslandbruksstyret er valgt av fylkestinget med hjemmel i jordloven, men er et statlig organ underlagt Landbruksdepartementet og arbeider etter nasjonale retningslinjer. I St.meld. nr. 31 (2000-2001) ble det foreslått å nedlegge fylkeslandbruksstyret og å overføre dets oppgaver og myndighet (med unntak av klagesaksbehandling og lovlighetskontroll) til fylkeskommunen.

### **4.2.1 Oppgavene**

Fylkeslandbruksstyret er i dag gjennom landbrukslovgivningen og ulike delegasjonsbestemmelser tillagt myndighet tilknyttet landbruksfaglige saker. Fylkeslandbruksstyret er hovedsakelig gitt oppgaver som har et sterkt innslag av landbruksfaglig skjønn - såkalt fritt skjønn og/eller lovanvendelsesskjønn - som forutsetter landbruksfaglig kunnskap. Fylkeslandbruksstyret fatter vedtak i førsteinstans og avgjør klager på kommunale enkeltvedtak etter jordloven, odelsloven, konsesjonsloven og skogbruksloven. For øvrig er fylkeslandbruksstyret tillagt oppgaver tilknyttet forpaktingsloven, jordskifteloven og ekspropriasjonsloven. Også disse oppgavene er lagt til fylkeslandbruksstyret på bakgrunn av sin landbruksfaglige karakter.

Fylkeslandbruksstyret er i tillegg høringsinstans, blant annet etter plan- og bygningsloven, og er av Landbruksdepartementet tillagt innsigelsesmyndighet etter samme lov.

Fylkeslandbruksstyret kan delegerer oppgaver til fylkesmannen. Omfanget av delegering varierer fra fylke til fylke.

### *Vedtak i førsteinstans*

Fylkeslandbruksstyret treffer vedtak i førsteinstans i saker etter jordloven, konsesjonsloven og odelsloven. Fylkeslandbruksstyret er videre skogoppsyn etter skogbruksloven, jf. loven § 4. Kommunen er i utgangspunktet skogoppsyn i førsteinstans, og fylkeslandbruksstyret er da klageinstans for alle vedtak kommunen treffer. Ut over dette treffer også fylkeslandbruksstyret vedtak som førsteinstans etter loven.

### *Klagebehandling*

Fylkeslandbruksstyret behandler klager på kommunale vedtak etter jordloven, konsesjonsloven, odelsloven og skogbruksloven. Klagebehandlingen utgjør i dag om lag 15 prosent av ressursbruken i fylkeslandbruksstyrene.

### *Høringsinstans og innsigelsesmyndighet*

Fylkeslandbruksstyret avgir høringsuttalelser til saker etter plan- og bygningsloven, samt saker etter naturvernloven, kulturminneloven og vassdragsloven. Blant disse er plan- og bygningslovsakene mest omfattende og i flertall. Fylkeslandbruksstyret avgir uttalelse og fremmer eventuell innsigelse til kommuneplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. Også konsekvensutredninger og fylkesplaner behandles etter denne lov. Fylkeslandbruksstyret kan også engasjere seg i landbrukspolitikken for øvrig.

## **4.3 Vurdering av oppgavene**

---

I dette avsnittet gjennomgås og vurderes miljø- og landbruksoppgavene på regionalt nivå, i lys av de hensyn som oppgavefordelingen skal ivareta. Formålet er å vurdere om overføringen av miljø- og landbruksoppgaver fra fylkesmann og fylkeslandbruksstyret til fylkeskommunen er i tråd med de hensyn som regjeringen mener bør ligge til grunn for oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene.

### **4.3.1 Hensynet til nasjonale mål og det lokale selvstyret**

Formålet med de planlagte endringene på regionalt nivå var å styrke fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Utgangspunktet i St.meld. nr. 31 (2000-2001) var at regional utvikling er kjennetegnet av avveining mellom kryssende interesser og hensyn, og at dette derfor er et politikkområde som bør være underlagt direkte folkevalgt innflytelse. Fylkesmannens og fylkeslandbruksstyrets miljø- og landbruksoppgaver ble vurdert i lys av dette. Det ble forutsatt at miljø- og landbruksoppgavene hovedsakelig var regionale utviklingsoppgaver. En overføring av ansvaret for miljø- og landbruksoppgavene fra fylkesmannen til fylkeskommunen ville for det første bety at oppgavene ble underlagt folkevalgt styring. Det ville for det andre bety at de to sektorene ble integrert i fylkeskommunens generelle regionale utviklingsarbeid.

Regjeringen har gjennomgått de regionale miljø- og landbruksoppgavene. Fylkesmannens oppgaver innen miljø og landbruk er beskrevet i avsnitt 4.1, og fylkeslandbruksstyrets oppgaver er beskrevet i avsnitt 4.2. Fylkesmannens rolle er å formidle, klargjøre og gjennomføre nasjonal miljøvern- og landbrukspolitikk. Fylkeslandbruksstyret har en tilsvarende rolle. Gjennomgangen

viser at oppgavene i stor grad er knyttet til myndighetsutøving (vedtak i førsteinstans, behandling av klagesaker og tilsyn med kommunene) og til skuddsforvaltning. Oppgavenes karakter, hvor kravet til likhet og rettssikkerhet er stort, ville gitt fylkeskommunen lite handlingsrom til å drive politikk. Fylkeskommunen ville i stedet blitt en forvalter av statlig myndighet. Det er et prinsipp for oppgavefordelingen at standardiserte og regelorienterte oppgaver og kontrolloppgaver, bør være et statlig ansvar. Hensynet til likhet og rettssikkerhet gjør at denne typen oppgaver ikke bør påvirkes av lokalpolitiske forhold. Det var dette som var begrunnelsen i St.meld. nr. 31 (2000-2001) for at fylkesmannen fortsatt skulle ha ansvaret for klagebehandling og lovlighetskontroll på miljø og landbruk. Regjeringen viser til at en betydelig andel av fylkesmannens oppgaver enten er standardiserte og regelorienterte eller er kontrolloppgaver. Regjeringen mener at staten bør ha ansvaret for denne typen oppgaver.

Gjennomgangen er også gjort i lys av Stortingets forutsetning ved behandlingen av St.meld. nr. 31 (2000-2001) om at miljø- og landbruksoppgaver skal desentraliseres til kommunene. Regjeringens utgangspunkt er at alle oppgaver som krever lokalpolitisk skjønn, skal overføres til kommunene. Dette er i tråd med prinsippene for oppgavefordelingen om at lokale folkevalgte organer bør ha ansvaret for oppgaver som krever lokalpolitisk skjønn, og at oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå. Regjeringens kommunesatsing er nærmere beskrevet i kapittel 5. De gjenværende oppgaver på regionalt nivå vil i hovedsak være typiske statlige oppgaver. Regjeringen mener derfor at dette er oppgaver som ikke bør overføres til fylkeskommunen.

#### 4.3.2 Overkommune

I Sem-erklæringen er det lagt vekt på at fylkeskommunen ikke skal være en overkommune. Regjeringen har gått gjennom miljø- og landbruksoppgavene som planlegges overført til fylkeskommunen, og vurdert i hvilken grad oppgavene i så fall vil gi fylkeskommunen overkommunal myndighet. Utgangspunktet for gjennomgangen er at fylkeskommunen er en overkommune i tilfeller hvor den med hjemmel i lov har myndighet til å godkjenne, kontrollere eller omgjøre kommunale vedtak, og til å føre tilsyn med kommunene.

Myndigheten til å avgjøre en klage på et kommunalt enkeltvedtak, vil utvilsomt gjøre fylkeskommunen til en overkommune. Imidlertid ble det i St.meld. nr. 31 (2000-2001) lagt til grunn at klagebehandling, sammen med lovlighetskontroll, ikke skulle overføres til fylkeskommunen, men fortsatt ligge hos fylkesmannen. Overkommunefunksjoner i tilknytning til klagebehandling er av den grunn ikke en aktuell problemstilling i denne sammenheng.

Tilsyn er en annen oppgave som vil være overkommunal hvis den legges til fylkeskommunen. Forutsatt at fylkeskommunen overtar ansvaret for de aktuelle regionale miljøoppgavene, vil den blant annet bli en overkommune innen forurensningsfeltet. Fylkeskommunen vil da få hjemmel (i forurensningsloven) til å føre tilsyn med kommunene. På landbruksområdet finnes det ingen tilsynshjemler.

Når det gjelder godkjenning og kontroll av kommunale vedtak, vil fylkeskommunen få myndighet til dette innen miljøvern med hjemmel i blant annet friluftsløven, motorferdselsloven, viltloven og naturvernloven. På landbruks-

området finnes det ikke hjemler i særlovgivningen av denne karakter som vil gi fylkeskommunen en overkommunal funksjon.

På både miljø- og landbruksområdet vil imidlertid fylkeskommunen få en overkommunal funksjon knyttet til godkjenning og kontroll av kommunenes forvaltning av tilskuddsmidler hjemlet i økonomireglementet og eventuelt annet tilskuddsregelverk.

Gjennomgangen viser dermed at en overveiende del av de regionale miljø- og landbruksoppgavene som i dag er fylkesmannens og fylkeslandbruksstyrets ansvar, vil være oppgaver som vil få overkommunal karakter dersom de overføres til fylkeskommunen. Det betyr likevel ikke at all fylkeskommunal virksomhet knyttet til disse oppgavene vil ha en overkommunal karakter. For eksempel vil det variere i hvilken grad fylkeskommunen vil benytte seg av retten til å overprøve kommunale vedtak. Det vil også være deler av disse oppgavene som ikke vil gi fylkeskommunen en funksjon som overkommune. Det vil for eksempel være tilfelle i forhold til deler av tilskuddsforvaltningen.

Regjeringens utgangspunkt er at fylkeskommunen ikke bør utvikles til en overkommune. Regjeringen anser det som uheldig å bryte med det prinsippet som tradisjonelt har ligget til grunn for forholdet mellom det lokale og det regionale folkevalgte nivå - at de to nivåene skal være likestilte. Myndigheten og oppgavene gitt til de to nivåene må være utfyllende, ikke overlappende. Regjeringen mener at det å gi fylkeskommunen overkommunal myndighet kan bidra til å undergrave legitimiteten til kommunene, og slik svekke det viktigste og mest sentrale organ for lokaldemokrati.

### 4.3.3 Byråkrati

I Sem-erklæringen er det lagt vekt på at endringer i oppgavefordelingen må bidra til redusert byråkrati. De planlagte oppgaveendringene innen miljø og landbruk vil bety at klagebehandling og lovlighetskontroll skilles fra den øvrige forvaltningen. Regjeringen er av den oppfatning at klagebehandling mv. må inkludere en faglig vurdering, i tillegg til den juridiske. Konsekvensen blir i så fall at både fylkeskommunen og fylkesmannen må ha kompetanse på miljø og landbruk. Det betyr dobbeltbyråkrati og dobbelkompetanse på regionalt nivå. For brukerne betyr det at de må forholde seg til tre instanser: kommunene, fylkeskommunen og fylkesmannen. På landbruksiden må brukerne i tillegg forholde seg til fylkeslandbruksstyret og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Regjeringen mener at det må være et mål å begrense byråkratiet.

## 4.4 Videreføring av fylkeslandbruksstyret

---

Ved behandlingen av St.meld. nr. 31 (2000-2001) ga Stortinget sin tilslutning til at fylkeslandbruksstyret legges ned, og at dets oppgaver og myndighet med unntak av klagebehandling, overføres til fylkeskommunen. Regjeringen tilrår i denne meldingen at landbruksoppgavene på regionalt nivå ikke overføres til fylkeskommunen, og at de av oppgavene som krever lokalpolitisk skjønn desentraliseres til kommunene, jf. avsnitt 4.3. I lys av dette, gjøres det i avsnittet en nærmere vurdering av om fylkeslandbruksstyret bør videreføres.

Allerede i St.meld. nr. 40 (1991-92) ble det foreslått å avvikle fylkeslandbruksstyret og å legge oppgavene til fylkesmannen. Forslaget ble imidlertid

avvist av Stortinget. Flertallet i komiteen ønsket å opprettholde fylkeslandbruksstyret som folkevalgt organ som skal ha innflytelse i jord- og konsesjonsaker. Det ble understreket at fylkeslandbruksstyret skulle behandle saker der bruk av landbruksfaglig skjønn var sentralt. Flertallet i komiteen uttalte at: «Det vil gi økt rettssikkerhet for partene, i forhold til at endelig avgjørelse skjer lokalt.» - jf. Innst. S. nr. 34 (1991-92).

Landbruksdepartementet viser til at det å ha fylkespolitikere som er opp tatt av landbruket, kan ha en positiv effekt på gjennomføringen av landbruks politikken. Landbruksdepartementet mener at sammensetningen av fylkeslandbruksstyret har sikret demokratisk legitimitet og regional forankring av oppgaveløsningen. Det er videre positivt med folkevalgt representasjon på et saksfelt der lovgivningen legger til rette for at avgjørelsene skal tilpasses lokale forhold. Landbruksdepartementet understreker samtidig betydningen av å sikre at nasjonale mål nås.

Klageretten har generelt til formål å sikre riktige vedtak og trygge den enkeltes rett. Prinsippet om å ikke ta utenforliggende hensyn er sentralt i all klagebehandling. Landbruksdepartementet er av den oppfatning at fylkeslandbruksstyret har tatt sin oppgave som klageinstans på alvor. Når avgjørelsesmyndigheten nå i så stort omfang skal delegeres til kommunene, er det ønskelig at klageorganet kan vurdere de enkelte sakene ut fra samme perspektiv som førsteinstansen. Det vises i den sammenheng til forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum, som ber statlige klageinstanser ved overprøving av kommunale vedtak om å «legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn».

Landbruksdepartementet tilrår at fylkeslandbruksstyret videreføres. Fylkeslandbruksstyret videreføres som klageorgan i saker med et sterkt innslag av landbruksfaglig skjønn. Fylkeslandbruksstyret skal fortsatt avgjøre noen saker i førsteinstans, blant annet søknader etter ekspropriasjon etter jordloven og odelsfrigjøring etter odelsloven, og bidra til en effektiv og helhetlig håndtering av plansaker.

#### **4.5 Fylkesmannens fremtidige rolle på miljø- og landbruk**

---

Regjeringens forslag om å desentralisere miljø- og landbruksoppgaver til kommunene, jf. kapittel 5, vil endre fylkesmannens rolle i og med at et betydelig antall enkeltsaker på de to områdene overføres til kommunene. Fylkesmannen skal imidlertid fremdeles ha et hovedansvar for gjennomføringen av den nasjonale landbruks-, bygde- og miljøvernpolitikken. Fylkesmannen skal ha ansvar for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger for å sikre at nasjonale hensyn blir tatt i landbruks- og miljøvernpolitikken. Fylkesmannen skal fortsatt være myndighetsutøver på nasjonalt viktige områder, og ha oppgaver hvor rettssikkerhets- og likhetsaspektet står sentralt.

Fylkesmannens oppgaver knyttet til veiledning og oppfølging av kommunene vil bli forsterket. Fylkesmannen må informere om og formidle nasjonal politikk, og ha en kompetansesenterfunksjon generelt og for kommunene spesielt. Kommunene skal være i stand til å ivareta de løpende oppgavene tilknyttet landbruks- og miljøvernforvaltningen. Fylkesmannen skal bistå med kompetanseheving og veiledning slik at en opprettholder kvaliteten og måloppnåelsen i løsningen av oppgavene. Fylkesmannen vil også få en viktig rolle i opp-

følgingen av de økonomiske virkemidlene som overføres til kommunene. Fylkesmannen må videreutvikle dialogen basert på partnerskap med kommunene. Det er viktig å etablere arenaer der fylkesmannen og kommunene kan møtes og gjensidig utveksle erfaringer, gi tilbakemeldinger og formidle forventinger.

Kjerneområdet for jerv i Sør-Norge ble opphevet 1. april 2002, og det skal oppnevnes en ny jervenemnd for Sør-Norge som direkte representerer de berørte fylkeskommuner, jf. St.prp. nr. 1 (2001-2002) for Miljøverndepartementet. Miljøverndepartementet tilrår at sekretariatsfunksjonen for jervenemndene videreføres hos fylkesmannen, der både miljø- og landbrukskompetansen på regionalt nivå blir liggende.

Fylkesmannen skal fortsatt informere sentrale myndigheter om utviklingstrekk og utfordringer på miljø- og landbrukssektoren regionalt og lokalt. Fylkesmannens rapportering vil være et viktig bidrag i utformingen av den nasjonale politikken og i utformingen av virkemidlene. Fylkesmannen skal videre være en rettssikkerhetsinstans regionalt, ved å ha ansvaret for klagebehandling knyttet til økonomiske virkemidler på landbruksområdet og for kommunale enkeltvedtak på miljøvernområdet. Fylkesmannen skal fremdeles ha kontroll- og tilsynsoppgaver på noen områder.

Fylkesmannen skal fortsatt være en viktig aktør i samfunnsplanleggingen for å synliggjøre og ivareta landbrukets og miljøvernets nasjonale interesser i regionale og lokale planprosesser. Fylkesmannen skal se til at arealdisponeringen er i samsvar med den nasjonale arealpolitikken på miljøvern- og landbruksområdet.

Fylkesmannen skal være en aktiv pådriver for landbruksnæringen og for å sikre at miljøvernet integreres i kommunene, fylkeskommunen og i andre sektorer. Et partnerskap med kommunene, fylkeskommunen, regional stat og næringsliv må stå sentralt i arbeidet.

Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet vil vurdere delegering på landbruks- og miljøvernområdet fra sentralt nivå til fylkesmannen. Dette vil departementene komme tilbake til.

## 5 Flere oppgaver til kommunene innen miljøvern og landbruk

Regjeringen mener at avgjørelser bør fattes så nær dem det angår som mulig. Kommunen er derfor det viktigste og mest sentrale organ for lokaldemokratiet. Dersom kommunene kan ivareta oppgavene på en hensiktsmessig måte, bør kommunene få ansvar for oppgaver som krever lokalpolitisk skjønn.

Stortinget sluttet seg ved behandlingen av St.meld. nr. 31 (2000-2001) til en kommunesatsing på miljøvern- og landbruksområdet. Regjeringens gjennomgang av miljøvern- og landbruksoppgavene som i dag ivaretas regionalt (jf. kapittel 4), viser at det er ønskelig å desentralisere flere oppgaver til kommunene innenfor disse områdene enn det man tidligere har forutsatt. Særlig i forhold til økonomiske virkemidler, men også i forhold til juridiske, ønsker regjeringen å gå lenger i å overføre ansvar enn det regjeringen Stoltenberg la opp til i St.meld. nr. 31 (2000-2001).

Miljøverndepartementet vil gradvis overføre ansvar og myndighet fra staten til kommunene i perioden 2002-2005. Landbruksdepartementet vil la hoveddelen av endringene skje i 2004. I forbindelse med konsultasjonsordningen mellom regjeringen og Kommunenes Sentralforbund legges det opp til en dialog med kommunesektoren angående overføringen av ansvar og myndighet til kommunene.

Denne reformen innebærer et løft for kommunene på miljøvern- og landbruksområdet, og viser at regjeringen har tillit til at kommunene kan løse oppgavene de blir gitt. Kompetanseutfordringer vil være sentrale i forbindelse med reformen. Ved å gi kommunene mer ansvar og handlingsrom, ved å endre kriterier i inntektssystemet for kommunene og ved betydelig kompetanseoverføring fra regionalt nivå, vil nødvendig kompetanse beholdes og videreutvikles i kommunene, jf. omtalen i kapittel 4 av fylkesmannens kompetansesenterfunksjon.

I dette kapitlet beskrives først kortfattet hvilke oppgaver kommunene i dag har innen miljøvern og landbruk. Deretter gjøres det rede for den konkrete kommunesatsingen innenfor hvert av områdene.

### 5.1 Kommunenes oppgaver i dag

---

#### 5.1.1 Miljøvernoppgavene

Kommunene har allerede en viktig rolle i arbeidet med å bedre miljøet og sikre en bærekraftig utvikling. Gjennom plan- og bygningsloven har kommunene ansvar for å sikre arealer og løsninger som støtter opp om nasjonale miljømål. Det er et betydelig handlingsrom knyttet til en mer aktiv bruk av plan- og bygningsloven. Mange oppgaver er allerede lagt til kommunene både innenfor vilt- og fiskeforvaltningen (blant annet forvaltning av høstbart vilt, driftsplanlegging innen vilt- og fiskeforvaltning, organisering av fiske), motorferdsel (dispensasjonsmyndighet), friluftsliv (blant annet sikring av arealer) og forvaltning av en del verneområder i medhold av naturvernloven. En rekke kommuner har allerede fått overført ansvar for forvaltning av endel naturre-

servater og enkelte landskapsvernområder. Det foregår ulike forsøk med lokal forvaltning av større verneområder, og det arbeides med «avtalebasert» forvaltning av slike områder.

Kommunene har dessuten plikter, ansvar og myndighet innen avfall og avløp, og driver helhetlig planlegging innenfor disse områdene. Eksempelvis fikk kommunene fra januar 2001 myndighet til å gi tillatelse til avløpsanlegg opp til en bestemt størrelse.

### 5.1.2 Landbruksoppgavene

Det følger av bestemmelser i jordloven og skogbruksloven at kommunene er landbruksmyndighet og har ansvar for gjennomføringen av landbrukspolitikken på lokalt nivå. Kommunene har både innstillende myndighet og vedtaksmyndighet. De avgir uttalelse til fylkesmannen for flere av ordningene over jordbruksavtalen, og fatter vedtak som førsteinstans på søknader om produksjonstilskudd. Videre er kommunene innstillende myndighet og vedtaksmyndighet i saker etter jord- og konsesjonslovgivningen, herunder fritak fra boplikt, delingssaker, konsesjonssaker m.m.

Kommunene har vedtaksmyndighet eller er innstillende myndighet for tiltak i skogbruket. Kommunene har også vedtaksmyndighet på en rekke områder innen skogbruksloven. De har innstillende myndighet overfor bygdeutviklingsmidlene som forvaltes av fylkesmannen og de bedriftsrettede bygdeutviklingsmidlene som forvaltes av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Her har de også ansvar for informasjon, veiledning og oppfølging.

## 5.2 Styrking av lokaldemokratiet på miljøvernområdet

---

### 5.2.1 Målsetting og bakgrunn

Lokal mobilisering og forankring av miljøvernpolitikken er nødvendig for å bidra til bedre måloppnåelse i forhold til nasjonale og internasjonale miljømål, og for å sikre miljøkvaliteter som har betydning for helse, trivsel og velferd. Det kommunale miljøvernarbeidet vil bli styrket ved å gi kommunene økt ansvar, større frihet og flere virkemidler for å ivareta miljøvernoppgaver av lokal karakter. Staten vil invitere kommunene til samarbeid om å løse nasjonale og globale miljøutfordringer.

Gjennom plan- og bygningsloven har kommunene allerede en sentral rolle i å ivareta nasjonale miljømål i arealpolitikken. Det er imidlertid store variasjoner i kommunenes kompetanse, engasjement og hvorledes de benytter eksisterende regelverk og virkemidler i tilknytning til miljøvernarbeidet.

Over 60 prosent av kommunene hadde ved årsskiftet 2001-2002 sluttet seg til Fredrikstad-erklæringen. Gjennom programmet Miljøvern i kommunene (MIK) som ble gjennomført i perioden 1988-96, ble det satt fokus på lokalt miljøvern, og miljøvernarbeidet i kommunene ble gjennom programmet styrket og videreutviklet. Den lokale oppfølgingen av Lokal Agenda 21 (LA 21) har i mange kommuner lagt grunnlag for det som kan utvikle seg til et folkelig engasjement for å dreie utviklingen på lokalt plan i en mer bærekraftig og miljøvennlig retning. Dette ble blant annet understreket i Innst. S. nr. 295 (2001-2002) til St.meld. nr. 8 (1999-2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets mil-*



*jøtilstand*, hvor flertallet i Stortingets energi- og miljøkomite blant annet pekte på at LA 21 er et viktig redskap for å øke kunnskapen om miljøproblemene.

Gjennom behandlingen av den samme meldingen ble det fastsatt en rekke nye nasjonale miljømål som fokuserer på de viktigste miljøvernutfordringene. Målene utgjør grunnlaget for miljøverninnsatsen både nasjonalt, lokalt og i den enkelte sektor, og for en bred deltakelse i miljøvernarbeidet. Det kommunale miljøvernarbeidet er også drøftet i St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*, St.prp. nr. 82 (2000-2001) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002* (kommuneproposisjonen) og St.prp. nr. 1 (2001-2002) fra Miljøverndepartementet.

I tillegg til kommunene har de frivillige organisasjonene en viktig rolle når det gjelder å styrke og opprettholde miljøinteressen i lokalbefolkningen.

Kulturminneutvalget la frem sin utredning i desember 2001. Utvalget har foreslått flere tiltak som vil kunne bidra til å styrke kulturminnearbeidet i kommunene. Utredningen er sendt på høring. Miljøverndepartementet har dessuten høsten 2001 gjennomført samråd med fylkeskommuner, kommuner, frivillige organisasjoner, museer og representanter for næringslivet og forskningsinstitusjoner med sikte på å få til en økt satsing på kulturminner i kommunesektoren og en styrking av kommunesektorens rolle i kulturminneforvaltningen.

### **5.2.2 Kommunesatsingen i et lokalpolitisk perspektiv**

Utfordringene på miljøvernområdet er et felles offentlig ansvar som krever samarbeid mellom sentrale statlige myndigheter, regionale myndigheter og kommunene. Kommunalt ansvar for lokale miljøvernoppgaver i kombinasjon med større frihet i tilknytning til hvordan oppgavene skal løses, vil bidra til å sikre at politikkområdet forankres i lokalsamfunnet. For at kommuner skal kunne ta et helhetlig ansvar for å ivareta og bedre miljøet lokalt, må staten gi tydelige signaler om forventningene til kommunene på miljøvernområdet og klargjøre praktiske rammer og forutsetninger. Det forutsettes at også kommunesektoren bruker de nasjonale miljømålene som utgangspunkt for å konkretisere målsettinger for eget arbeid på miljøvernområdet. Dette er nødvendig fordi den kommunale miljøvernforvaltningen forutsettes å være et viktig element for bedre måloppnåelse i forhold til nasjonale og globale miljømål.

En forsvarlig og bærekraftig miljøforvaltning er i tillegg avhengig av at andre sektorer tar miljøansvar innenfor sine felt. Kommunal miljøforvaltning er derfor avhengig av at det også innenfor saksfelt som for eksempel skogbruk, jordbruk og samferdsel overføres ansvar og myndighet til kommunen.

### **5.2.3 Forhold av betydning for lokal miljøforvaltning**

Det er et hovedprinsipp at avgjørelser skal fattes så nær den det angår som mulig, og styrket lokal forvaltning skal bidra til bedre måloppnåelse i forhold til nasjonale og internasjonale miljømålsettinger. Etter regjeringens vurdering har gjennomgangen av miljøvernoppgavene som i dag ivaretas regionalt, vist at lavest mulig effektive nivå for de oppgaver som krever lokalpolitisk skjønn er kommunene og ikke fylkeskommunene. Kommunene bør derfor gis flere virkemidler og større handlingsrom til å løse miljøutfordringer av lokal karakter. Saksfelt hvor stat og kommune har felles interesser står sentralt. På slike

områder vil det også være mulighet for et godt samspill mellom myndigheter og frivillige organisasjoner. Aktuelle saksfelt kan for eksempel være lokal luftforurensning, støy i bebygde områder, friluftsliv og vilt- og fiskeforvaltning. I tilknytning til kulturminneforvaltningen står i tillegg et tettere samarbeid med museumssektoren, og mellom næringsliv og private eiere sentralt.

På noen politikkområder som for eksempel energi og klima, vil kommunene ha en rolle, selv om ansvaret i utgangspunktet er statlig. For eksempel skal samordningen styrkes mellom miljø-, energi- og transportsektoren, kommunene skal stimuleres til å utarbeide klimaplaner og igangsette prosjekter, og det vil bli vurdert å gjøre endringer i plan- og bygningsloven for å gi kommunene økt mulighet til å påvirke valg av konkrete energiløsninger.

Miljøområder som omfatter viktige nasjonale eller internasjonale miljøverdier, eller innenfor saksfelt hvor kommunene lett kan komme i et urimelig krysspress på grunn av nærhet til sterke interessegrupper, bør fortsatt være et statlig ansvar. Dette gjelder for eksempel rovdyrforvaltning, forvaltning av særlig viktige verneområder og rammene for motorferdsel i utmark.

De viktigste prinsippene for overføring av miljøvernoppgaver til kommunene er følgende:

#### *Opgavene er av lokal karakter*

Kommunene skal i utgangspunktet ha ansvaret for miljøutfordringer eller interesser av lokal karakter, det vil si der virkningen av forurensningen eller arealbruken er lokal, eller at lokale interesser eller verdier berøres. På områder hvor kommunene får et selvstendig ansvar, skal de selv kunne velge både ambisjonsnivå og virkemidler. Dette innebærer at kommunene får reell myndighet. Den kommunale forvaltningen må imidlertid være i samsvar med de nasjonale miljømålene.

Et større kommunalt ansvar på miljøvernområdet vil kunne bidra til en bedre ivaretagelse av miljøkvaliteter av lokal verdi og i større grad kunne skape et lokalmiljø i tråd med lokale forutsetninger og innbyggernes ønsker og prioriteringer. På denne måten kan kommunene selv legge forholdene best mulig til rette for verdiskaping, tilhørighet, trivsel, helse og for lokal livskvalitet. For å kunne skape et godt nærmiljø trengs det både kunnskap om miljøtilstanden, tekniske løsninger og effektive tiltak, samt nødvendige virkemidler for å ta vare på naturkvaliteter, kulturminner og kulturmiljøer, og for å motvirke og rydde opp i forurensningsproblemer. Det er i tillegg nødvendig å utvikle dialog og samspill med befolkning, lokalt næringsliv og organisasjoner. Dette vil lette gjennomføringen av konkrete tiltak for å ta vare på og forbedre lokale miljøkvaliteter. Miljøarbeidet kan på denne måten bli et viktig og interessant politisk ansvar i kommunene. Videreføringen av LA 21-arbeidet blir viktig for å utløse lokalt engasjement og mobilisering av lokal kompetanse, interesser og ressurser.

#### *Effektiv forvaltning og klar ansvarsdeling*

Det forutsettes at miljøvernoppgaver som overføres til kommunene blir løst effektivt. Ansvarsdelingen mellom kommunal og statlig forvaltning må være klar og tydelig slik at det ikke oppstår dobbeltbyråkrati. Staten må fremstå som en forutsigbar samarbeidspartner. Selv om kommunene i utgangspunktet

skal ha ansvar for lokale miljøutfordringer, vil noen type virkemidler fortsatt være statlige. Dette gjelder for eksempel produktrelaterte virkemidler, avgifter og andre liknende virkemidler som det ikke er mulig eller hensiktsmessig å legge til den enkelte kommune. Blant annet kan hensynet til kostnadseffektivitet i enkelte tilfelle tale for bruk av statlige virkemidler overfor lokale miljøvernutfordringer.

Kommunene har ulike miljøutfordringer. Mange av miljøutfordringene er kompliserte og sammensatte og løses mest effektivt enten gjennom kommunale prosesser, gjennom interkommunalt samarbeid eller i et samarbeid mellom statlige og kommunale myndigheter. Miljøproblemer av lokal karakter som overskrider kommunegrensene, medfører behov for interkommunalt samarbeid mellom kommuner. Eksempler på slike oppgaver er luftforurensning og støy der kommunene har viktige virkemidler gjennom kommuneplanen, men mangler kontroll over virkemidlene for eksempel i transportpolitikken. Skal kommunene ha en sentral rolle innenfor denne type oppgaver, krever det mer samordnet statlig virkemiddelbruk som muliggjør og støtter opp under helhetlige lokale løsningsalternativ. Innenfor energi- og klimapolitikken er det klare internasjonale og nasjonale mål, og kommunene må ha virkemidler som kan supplere den statlige innsatsen. Dette kan for eksempel gjøres ved å støtte opp under miljøvennlige energiløsninger gjennom aktiv bruk av plan- og bygningsloven.

#### *Støttefunksjoner og kompetanse*

Det vil bli lagt vekt på kunnskaps- og kompetanseoppbygging gjennom opplæring, etterutdanningstiltak og utarbeiding av veiledningsmateriale.

Alle kommuner, sammen eller hver for seg, behøver ikke ha spesialkompetanse på alle enkeltområder. For å bidra til en styrking av det kommunale miljøvernet og til en effektiv forvaltning, må det derfor utvikles støttefunksjoner på regionalt og nasjonalt nivå for å gjøre kommunene i stand til å utføre sine oppgaver på miljøvernområdet. På regionalt nivå må det være et støtteapparat med nødvendig kompetanse som veileder og støtter kommunene gjennom dialog. Utvikling av kompetansenettverk som formidler erfaring mellom kommunene vil bidra til at kommunene i større grad får mulighet til å benytte den kompetanse som andre besitter. I tillegg er utvikling av verktøy som registre og databaser nødvendig for at kommunene skal ha tilgang på nødvendig beslutningsstøtte.

For å koble metodene som er utviklet gjennom arbeidet med Lokal Agenda 21 med de nye utfordringene for kommunene på miljøvernområdet, vil stiftelsen Idébanken få en sentral rolle som støttefunksjon og formidler av gode eksempler på lokale løsninger. Et eget foregangskommuneprogram vil videreutvikles som en synlig inspirator for lokalt miljø og samarbeid om bærekraftig utvikling i Norge.

#### **5.2.4 Miljøvernoppgaver egnet for kommunal forvaltning**

Regjeringens utgangspunkt er at alle oppgaver som krever lokalpolitisk skjønn, skal overføres til kommunene. Dette er i tråd med prinsippene for oppgavefordelingen om at lokale folkevalgte organ bør ha ansvaret for oppgaver som krever lokalpolitisk skjønn, og at oppgaver bør legges på lavest mulig

effektive nivå. Det er oppgaver som per i dag ligger hos fylkesmannen som er mest aktuelle å overføre til kommunene (jf. gjennomgangen i kapittel 4). Innen forurensning kan overføring også være aktuelt for enkelte oppgaver som i dag ligger på direktoratsnivå.

Miljøverndepartementet vil i perioden 2002-2005 gradvis overføre oppgaver og myndighet fra staten til kommunene. Kommunene skal få økt myndighet i forhold til forurensningsspørsmål av lokal karakter, være myndighet overfor lokale utfordringer knyttet til friluftsliv, vern av biologisk mangfold og kulturminnevern.

Miljøverndepartementet vil overføre oppgaver innenfor følgende områder fra fylkesmannen til kommunene:

På forurensningsfeltet vil kommunene gis myndighet etter ny forskrift om lokal luftkvalitet. Det arbeides også med en ny forskrift om utslipp fra avløpsanlegg hvor det vurderes å gi kommunene ytterligere myndighet. I tillegg vil det bli vurdert hvorvidt kommunenes behandling etter plan- og bygningsloven i enkelte tilfeller skal kunne erstatte behandling etter forurensningsloven. Dette vil særlig være aktuelt i de tilfelle hvor forurensningsproblemene er av helt lokal karakter (for eksempel problemer knyttet til støv, støy eller lukt) og hvor disse kan reduseres gjennom riktig lokalisering.

Innenfor naturforvaltning skal kommunene få økt ansvar innenfor vilt- og fiskeforvaltning som ikke angår truede og sårbare arter. Når det gjelder forvaltning av områder vernet etter naturvernloven, arbeides det med «avtalebasert» forvaltning av verneområder. Dette vil gi grunnlag for å vurdere hvordan kommunenes rolle i forvaltning av verneområder i fremtiden skal innrettes.

I St.meld. nr. 39 (2000-2001) *Friluftsliv* sies det at man innenfor friluftsliv har kommet svært langt i retning av en effektiv, demokratisk og god rolle- og oppgavefordeling. Lov om friluftsliv hindrer ikke at kommunene kan gjøre mer for friluftslivet lokalt. Det foreslås imidlertid å gjøre ytterligere endringer i loven for å styrke det kommunale friluftslivet og forenkle håndhevingen av regelverket. Videre vil man stimulere eksisterende interkommunale friluftsråd og støtte etablering av nye der kommunene ser seg tjent med det.

På kulturminnesiden vil myndighet til skjøtsel, vedlikehold og tilrettelegging av kulturminner bli vurdert lagt til kommunen. Miljøverndepartementet vil vurdere om andre oppgaver etter kulturminneloven kan overføres til kommunene. Dette vil i første omgang skje gjennom forsøk, der større byer og kommuner som har ønske og kompetanse vil bli invitert til å overta slik myndighet. Det er også viktig å få styrket kommuners og private eieres medvirkning i vernesaker. Miljøverndepartementet vil komme tilbake til konkrete tiltak for en økt satsing på kulturminner i kommunesektoren og en styrking av kommunesektorens rolle i kulturminneforvaltningen som en del av oppfølgingen av NOU 2002:1 *Fortid former framtid*.

Etter hvert som den samlede miljøpolitikken i Norge utvikler seg, vil staten fornye og oppdatere rammer og føringer for gjennomføringen av de lokale miljøvernoppgavene. Det legges opp til en dialog med kommunesektoren i forbindelse med konsultasjonsordningen mellom regjeringen og Kommunenes Sentralforbund. Sumvirkningene av den lokale forvaltningen vil bli rapportert i stortingsmeldingene om rikets miljøtilstand.

I og med at kommunene gjennom denne reformen vil få ansvaret for flere oppgaver på miljøområdet, vil Kommunal- og regionaldepartementet endre

kriteriene i inntektssystemet for kommunene slik at det blir god sammenheng mellom tildeling av midler og oppgavemengden i kommunene.

Kommunene må selv ut fra lokale forhold og behov vurdere hvilke virkemidler de ønsker å ta i bruk for å møte de utfordringene de nå står overfor, blant annet på kompetansesiden. For mange kommuner vil interkommunalt samarbeid kunne være et godt alternativ, for å sikre seg nødvendig miljøfaglig kompetanse. Kommunal- og regionaldepartementet vil derfor åpne for at et interkommunalt samarbeidsorgan skal kunne få anledning til å treffe enkeltvedtak på et område. Det vil kunne gis unntak fra kommuneloven § 27 og den aktuelle særlovgivningen, gjennom bruk av forsøksloven.

### 5.3 Styrking av lokaldemokratiet på landbruksområdet

---

#### 5.3.1 Målsetting og bakgrunn

Et aktivt og bærekraftig landbruk er for store deler av landet avgjørende for å opprettholde sysselsetting og bosetting. I dette ligger at den nasjonale landbrukspolitikken er viktig både for landbruksnæringen og kommunene. For å få best mulig lokal tilpasning av de nasjonale virkemidlene i landbruket, ønsker Landbruksdepartementet å legge til rette for at kommunene i større grad kan bli en aktiv landbrukspolitisk aktør, gjennom desentralisering av mer myndighet og ansvar for gjennomføringen av landbrukspolitikken. Målet er å stimulere til lokal forankring, forståelse og aksept for viktige landbrukspolitiske målsettinger. Mer myndighet og ansvar til kommunene vil samtidig gi større nærhet til borgerne og brukerne slik at den enkelte næringsutøver også gis større mulighet og anledning til å påvirke egen utvikling.

Dette var også utgangspunktet da førstelinjeansvaret for jord- og skogbrukssakene ble overført fra staten til kommunene i 1994, jf. St.meld. nr. 40 (1991-92) *Fra sektor til samfunnsetat* og Innst. S. nr. 34 (1992-93). Kommunenes rolle og oppgave i gjennomføringen av landbrukspolitikken har etter dette både vært behandlet i St.meld. nr. 17 (1998-99) *Verdiskapning og miljø - muligheter i skogbruket* og St.meld. nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*.

Landbruksdepartementet ønsker å følge opp og forsterke tidligere prosesser og beslutninger. Gjennom reformen som nå foreslås gis kommunene større handlingsrom og det legges til rette for et forsterket lokaldemokrati på landbruksområdet. Det er et sentralt utgangspunkt i landbrukspolitikken at næringen ved siden av å produsere mat og trevirke, skal bidra til å oppfylle samfunns mål som livskraftige distrikt over hele landet, levende kulturlandskap og et bredt spekter av miljøgoder. For å nå disse målene er det etter Landbruksdepartementets mening viktig at kommunene i større grad blir gitt anledning til å se landbrukspolitikken i sammenheng med øvrig næringspolitikk og ressurs- og miljøforvaltning.

#### *Nasjonale rammer for lokal forvaltning*

Stortinget trekker opp mål og retningslinjer for landbruksnæringen og landbrukspolitikken, og jordbruksforhandlingene gjennomføres i tråd med disse. Hovedavtalen for jordbruket hjemler organisasjonenes rett til å delta i forhandlingene om rammebetingelsene for næringen. Samtidig påtar jordbruket seg

gjennom Hovedavtalen et ansvar for å iverksette tiltak i samsvar med jordbruksavtalen og den landbrukspolitikken som Stortinget fastsetter. I jordbruksoppgjøret legger det offentlige rammer og begrensninger for selvstendig næringsdrivende for å nå målene i landbrukspolitikken.

De nasjonale rammene og målsettingene for virkemiddelbruken i mat- og landbrukspolitikken er trukket opp i St.meld. nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*, St.meld. nr. 17 (1998-99) *Verdiskaping og miljø - muligheter i skogen*, og i de årlige proposisjonene om jordbruksoppgjøret og budsjettforemlegget. Virkemidlene utformes løpende av Landbruksdepartementet, og gjennom jordbruksavtalen.

Kommunenes rolle og oppgave blir derfor å utøve og medvirke til en lokal skjønnsutøvelse og en forvaltning av de landbrukspolitiske virkemidlene som er i tråd med både de nasjonale føringene for landbrukspolitikken og økonomiregelverket.

### 5.3.2 Landbruksoppgaver egnet for kommunal forvaltning

Med bakgrunn i ovennevnte, og i samsvar med vurderingen av landbruksoppgavene på regionalt nivå som det er redegjort for i kapittel 4, vil Landbruksdepartementet foreslå at oppgaver som er egnet for lokalpolitisk skjønn overføres fra fylkesmannen, fylkeslandbruksstyret og SND til kommunene på landbruksområdet. Dette gjelder både oppgaver knyttet til juridiske og økonomiske virkemidler.

Landbruksdepartementet vil vurdere ytterligere desentralisering på landbruksområdet. I den sammenheng kan det tenkes nye oppgaver til kommunene. Landbruksdepartementet vil komme tilbake til dette.

#### *Juridiske virkemidler*

Kommunene er førstelinjemyndighet i saker etter jordlov, skogbrukslov, odelslov og konsesjonslov. Vesentlig myndighet etter disse lovene er allerede desentralisert til kommunene. Dette gjelder for eksempel myndighet til å avgjøre konsesjonssøknader som gjelder arealer som er del av byggeområde, mindre boligtomter og søknader innenfor områder der konsesjonsfriheten er satt ut av kraft for bebygd eiendom. Kommunene avgjør dessuten søknad om fritak fra bo- og driveplikt etter konsesjonsloven, og de avgjør en rekke søknader om delingstillatelse etter jordloven.

Landbruksdepartementet vil imidlertid legge ytterligere oppgaver til kommunene innen disse saksfeltene. Landbruksdepartementet mener at alle konsesjonssaker og delingssaker skal avgjøres på kommunenivå. Basert på tall fra perioden 1996-1999 utgjør dette samlet sett om lag 7 000 saker per år. Det fremtidige omfanget kan være noe lavere på grunn av hevingen i arealgrensen etter konsesjonsloven § 5 første ledd nr. 2 i 2001.

De konsesjonssaker som i dag er lagt til kommunen er saker som har særlig betydning for utvikling av bolig-, fritids- og næringsbebyggelse. Når alle øvrige konsesjonssaker også desentraliseres, vil kommunene i tillegg få ansvar for saker som gjelder erverv av landbrukseiendom og eiendom i strøk som ikke omfattes av reguleringsplaner/kommuneplaner. Konsesjonsavgjørelsen har nær sammenheng med arealutnyttelse etter plan- og bygningsloven. Desentralisering skal bidra til å øke kommunenes oppmerksomhet slik at

landbruksarealene i større grad enn i dag betraktes som en ressurs som må ivaretas også i plansammenheng.

Landbruksdepartementet vil videre desentralisere alle avgjørelser til kommunene som førsteinstans i saker etter skogbruksloven med unntak av avgjørelsesmyndigheten knyttet til verneskogsgrensene. Dette gjelder vedtaksmyndighet for blant annet følgende oppgaver:

- Føre kontroll med at skogeier overholder foryngelsesplikten i skog, og iverksette foryngelse på skogarealer hvis skogeieren selv ikke følger opp
- Føre kontroll med at skogeier følger opp ungskogpleie i skog
- Avgjøre søknader om bygging av veier til skogbruksformål
- Føre kontroll med skogens sunnhetstilstand
- Alle vedtak knyttet til skogavgiftsordningen

Fylkeslandbruksstyret blir klageorgan for sakene etter skogbruksloven der vedtaksmyndigheten legges til kommunene.

Hvor kommunene i dag er tillagt avgjørelsesmyndighet, har fylkeslandbruksstyret ansvaret for klagebehandling. I de øvrige sakene avgjør styrene saken som førsteinstans, etter tilråding fra kommunene. Ved å flytte de resterende konsesjons- og delingssakene over til kommunene, vil fylkeslandbruksstyret også få tillagt klagemyndigheten for disse sakene.

Saker som gjelder ekspropriasjon, ekspropriasjonslignende saker og odelsfrigjøringsaker etter odelsloven legges ikke til kommunene. I slike saker er det av rettssikkerhetsmessige årsaker behov for å utnytte den juridiske kompetansen som finnes på regionalt nivå. Kompetansen bør, som i dag, kombineres med at fylkeslandbruksstyret har en rolle som avgjørelsesorgan i førsteinstans. Det samme gjelder myndigheten til å dele opp driftsenheter til flere landbrukseiendommer etter jordloven.

Ved en så omfattende desentralisering av de juridiske virkemidlene til kommunene må det sikres at grunnleggende rettssikkerhetsspørsmål og nasjonale målsettinger på lovområdet blir oppfylt. I den sammenheng blir det viktig å ha tilstrekkelig og kvalitativ god statistikk. Landbruksdepartementet tar sikte på å utarbeide et system for dette.

#### *Økonomiske virkemidler*

Landbruksdepartementet vil desentralisere vedtaksmyndighet til kommunene innenfor en stor del av de økonomiske virkemidlene i landbrukspolitikken. Dette gjelder de bedriftsrettede bygdeutviklingsmidlene som i dag forvaltes av SND, miljørettede virkemidler under Landbrukets utviklingsfond (LUF) og for midler til skogbruk under LUF og over statsbudsjettet som er rettet direkte mot skogeierne. Samlet sett utgjør dette i underkant av 775 millioner kroner i 2002.

Det meste av disse midlene er investeringsmidler rettet mot enkeltbruk eller fellestiltak. En mindre del av midlene benyttes til konkrete sentrale tiltak og/eller til øremerkede tiltak på fylkesnivå.

Felles for disse virkemidlene er at de i dag i all vesentlig grad fordeles nasjonalt som fylkesvise pottar. Denne fordelingen skjer ikke entydig etter en fast nøkkel, men reflekterer i stor grad fylkesvis aktivitet og behov. Hensikten er å få best mulig målrettet effekt av midlene.

En god del av de midlene som foreslås overført fra fylkesmannen og SND til kommunene, er midler under jordbruksavtalen. Det innebærer at man må ta hensyn til avtalepartenes innflytelse over bruken av midlene, selv om vedtaksmyndigheten skal desentraliseres til kommunene, jf. prinsippene som ble lagt til grunn for avtalepartenes innflytelse ved overføringen av bygdeutviklingsmidlene til SND per 1. januar 2000.

Det legges til grunn at fylkesmannen skal være klageorgan i de saker hvor vedtaksmyndighet over økonomiske virkemidler legges til kommunene. Det vises for øvrig til omtalen i kapittel 4 av fylkesmannens fremtidige rolle på miljø- og landbruksområdet.

Nedenfor gjennomgås de forskjellige økonomiske virkemidlene mer i detalj.

#### *Bedriftsrettede bygdeutviklingsmidler*

Bygdeutviklingsmidlene skal bidra til å fremme lønnsom næringsutvikling på bygdene innen og i tilknytning til landbruket. De bedriftsrettede midlene deles inn i en ramme for investeringer i tradisjonelt landbruk og en ramme for utvikling av nye næringer (etablererstipend, støtte til bedriftsutvikling og støtte til investeringer). De bedriftsrettede bygdeutviklingsmidlene tildeles den enkelte bruker etter en vurdering av lønnsomhet, utviklingsmulighet og ressursutnyttelse i prosjektet. Tabell 5.1 viser rammen for de bedriftsrettede bygdeutviklingsmidlene i perioden 2000-2002.

Tabell 5.1: Fordeling av rammen for de bedriftsrettede bygdeutviklingsmidlene 2000-2002. Tall i millioner kroner

	2000	2001	2002
Investeringer i tradisjonelt landbruk	240,0	252,0	273,0
Utviklingsmidler til nye næringer	223,0	203,0	185,0
Bedriftsrettede midler (SND) i alt	463,0	455,0	458,0

Landbruksdepartementet fordeler i dag midlene til de ulike fylkene, med rammer til hvert fylke for bedriftsrettede midler til tradisjonelt landbruk og for bedriftsrettede midler til utvikling av nye næringer.

De bedriftsrettede bygdeutviklingsmidlene har siden 1. januar 2000 vært forvaltet av SND. Søknad med vedlegg sendes i dag til kommunen. Kommunen påser at søknaden er fullstendig og sender den videre til SNDs distriktskontor med sin uttalelse. SND-styret i fylket avgjør søknadene. Det er klagerett på søknader om bygdeutviklingsmidler. Klageinstans er en egen klagenemnd i SND. Bygdeutviklingsmidlene som gis i form av tilskudd og rentefrie lån blir sett i sammenheng med SNDs lavrisikolån til landbruket, og det nyttes i de fleste sakene en kombinasjon av tilskudd og lån.

Regjeringen legger opp til en prosess for å tilpasse størrelsen på og sammensetningen av SNDs organisasjon ut fra de nye rammene og oppgavene slik de er signalisert i Stortingets budsjettvedtak for 2002. De bedriftsrettede bygdeutviklingsmidlene er en betydelig del av virkemiddelporteføljen ved SNDs distriktskontor. Ved å legge vedtaksmyndigheten i disse sakene direkte til kommunene, reduseres oppgaveporteføljen i SND ytterligere. SNDs frem-



tidige rolle på landbruksområdet vil bli avklart i forbindelse med regjeringens generelle gjennomgang av virkemiddelapparatet.

Det har i en periode vært gjort forsøk med interkommunal forvaltning av bygdeutviklingsmidler i to regioner i Oppland (Valdres og Nord-Gudbrandsdalen). Regionrådene, supplert med representanter fra bondeorganisasjonene, har her hatt avgjørelsesmyndighet. Erfaringer fra disse regionene er positive med hensyn til å legge avgjørelsesmyndighet nærmere søker.

Ved en endring i forvaltningen av bygdeutviklingsmidlene er det viktig at tildelingen fremmer en effektiv måloppnåelse. Videre legges det til grunn at de ulike oppgavene blir ivaretatt av miljø med tilstrekkelig kompetanse. Ved forvaltning av bedriftsrettede virkemidler er det nødvendig med kompetanse både innen økonomi, næringsutvikling og -innovasjon, næringsliv generelt og landbruk spesielt. Det vil derfor bli lagt opp til at kommunene beholder og videreutvikler nødvendig kompetanse på området.

#### *Miljømidlene under Landbrukets utviklingsfond (LUF)*

Midlene til spesielle miljøtiltak skal bidra til å ivareta spesielle miljøverdier i landbruket og til å forhindre forurensning. Midlene forvaltes i dag etter tre forskrifter, om henholdsvis spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap, investeringsstøtte til miljøtiltak og miljørettet omlegging i kornområdene.

Midlene fordeles i dag av Statens landbruksforvaltning (SLF) til fylkesmennene etter en behovsvurdering. Søknader går via kommunen som gir en tilråding, og oversender den til fylkesmannen. Det er per i dag fylkesmannen som fatter vedtak i førsteinstans i disse sakene, mens SLF er klageinstans.

Tabell 5.2 viser rammen for spesielle miljøtiltak i perioden 2000-2002.

Tabell 5.2: Fordeling av rammen for spesielle miljøtiltak 2000-2002. Tall i millioner kroner

	2000	2001	2002
Spesielle miljøtiltak	112,0	100,5	98,0
Områdetiltak	0	10,0	10,0
Sum	112,0	110,5	108,0

#### *Skogmidler under Landbrukets utviklingsfond (LUF) og over statsbudsjettet*

Midler til skogbrukstiltak skal bidra til å sikre de langsiktige investeringene og fremme aktiviteten og verdiskapingen i og fra skogsektoren. Midler til skogbruket under LUF utgjør for 2002 om lag 158 millioner kroner, mens midler til skogbruk over statsbudsjettet utgjør om lag 122 millioner kroner. Av midlene over statsbudsjettet er omlag 63 millioner kroner avsatt til skogkulturtiltak som er rettet direkte mot skogeierne, mens av LUF-midlene er om lag 97 millioner kroner avsatt til tiltak som er direkte rettet mot skogeierne. Tabell 5.3 viser rammene til tiltak direkte rettet mot skogeierne i perioden 2000-2002.

Tabell 5.3: Fordeling av rammer til skogbrukstiltak 2000-2002 som foreslås desentralisert til kommunene. Tall i millioner kroner

Tiltak	2000	2001	2002
Skogkultur over statsbudsjettet	95,0	83,0	62,9

Tabell 5.3: Fordeling av rammer til skogbrukstiltak 2000-2002 som foreslås desentralisert til kommunene. Tall i millioner kroner

Ekstra skogkultur under LUF	12,0	13,0	10,0
Miljøtiltak under LUF	0,0	5,0	15,0
Skogveier under LUF	67,5	64,3	57,5
Miljøvennlig drift i områder med vanskelige terrengforhold under LUF	9,5	7,5	10,0
Førstegangstynning under LUF	7,0	5,0	5,0
Skogbruksplanlegging	39,0	47,0	46,0
Sum	230,0	224,8	206,4

Landbruksdepartementet fordeler i dag midlene til fylkesmannen som fastsetter tilskuddsstrategien det enkelte år. Kommunen er innstillende organ med fylkesmannen som vedtaksorgan. Fylkesmannen utbetaler tilskuddet.

Det utarbeides årlig fylkesvise handlingsplaner av fylkesmennene i nært samarbeid med kommunene og skogbrukets organisasjoner. Planene behandles i de fylkesvise kontaktutvalgene for skogbruk.

### 5.3.3 Forutsetning for styrking av lokaldemokratiet på landbruksområdet

Kompetanse i kommunene blir en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne få flere oppgaver og et større ansvar på landbruksområdet. Landbruksdepartementet legger derfor til grunn at en ytterligere desentralisering av både juridiske og økonomiske virkemidler følges opp av kommunene med en tilfredsstillende og tilstrekkelig planstatus, kompetanse og kapasitet både til å oppfylle landbrukspolitiske målsettinger og å ivareta rettssikkerhetsaspektet knyttet til forvaltningslovens bestemmelser.

Landbruksdepartementet er åpent for ulike samarbeidsløsninger, slik at kommunene settes bedre i stand til å møte kompetansebehovet. Slike strukturer er allerede etablert i flere deler av landet. Eksempler på denne type løsninger kan være interkommunale landbrukskontor, ansvar lagt til regionråd osv. Et annet eksempel kan være en arbeidsdeling mellom kommunene der alle kommuner har kompetanse og kapasitet på en del sentrale basisfunksjoner som er viktige for den enkelte bruker, mens det for oppgaver hvor behovet for kapasitet og kompetanse er større kan inngås interkommunale samarbeidsavtaler. Slike strukturer vil i tillegg kunne fange opp utfordringene innen jord- og skogbruk som går utover kommunegrensene.

Vedtaksmyndigheten legges direkte til den enkelte kommune. Kommunene må selv ut fra lokale forhold og behov vurdere hvilke virkemidler de ønsker å ta i bruk for å møte de utfordringene de nå står overfor, blant annet på kompetansesiden. Utgangspunktet er at man må tenke ulike modeller for ulike kommuner. For mange kommuner vil interkommunalt samarbeid kunne være aktuelt. Kommunal- og regionaldepartementet vil åpne for at et interkommunalt samarbeidsorgan skal kunne få anledning til å treffe enkeltvedtak på aktuelle områder. Gjennom bruk av forsøksloven vil det kunne gis unntak fra kommuneloven § 27 og den aktuelle særlovgivningen. Fylkesmannen kan initiere slike samarbeidsløsninger, der kapasitets- eller kompetansehensyn tilsier det.

Fylkesmannens funksjon som kompetansesenter vil være sentral i forhold til styrkingen av lokaldemokratiet på landbruksområdet. Spesielt for mindre kommuner og kommuner som har kompetanse- eller kapasitetsproblemer vil fylkesmannens kompetansesenterfunksjon være viktig.

For å opprettholde og forbedre formåleffektiviteten i forhold til de aktuelle ordningene i landbruket, er det fortsatt nødvendig med en prioritert fordeling mellom fylker og kommuner basert på de utfordringer den enkelte kommune eller region står overfor.

#### **5.3.4 Forvaltningsmodell for de økonomiske virkemidlene**

Når det gjelder de økonomiske virkemidlene på landbruksområdet er det etter Landbruksdepartementets mening nødvendig å tenke modeller som inkluderer vurderinger fra fylkesmannen vedrørende fordeling og bruk av midler for å fange opp både regionale forskjeller og årlige endringer.

Det er nødvendig å bruke noe mer tid på å vurdere ulike forvaltningsmodeller for fordeling av de økonomiske virkemidlene på landbruksområdet. Dette gjelder spesielt modeller for fordeling av midlene mellom fylkene, og mellom kommunene innen det enkelte fylke. Landbruksdepartementet vil derfor starte opp et utviklingsarbeid som skal få frem og vurdere slike modeller. I et slikt utviklingsarbeid kan man blant annet vurdere interkommunale samarbeidsmodeller, kommuneprogrammer/-planer og fylkesmannens generelle kjennskap til kommunene. Kommunene, regional statsforvaltning, næringsorganisasjonene og forsknings- og utviklingsmiljøer vil bli invitert til å delta i og trukket aktivt inn i dette arbeidet. Landbruksdepartementet vil komme nærmere tilbake til denne saken i forbindelse med kommuneproposisjonen for 2004.

Kommunene vil gjennom denne reformen få ansvaret for betydelig flere oppgaver på landbruksområdet. Fra og med 2002 er midler til landbrukskontorene innlemmet i inntektssystemet gjennom overgangsordningen. Kommunal- og regionaldepartementet vil endre kriteriene i inntektssystemet for kommunene slik at det blir god sammenheng mellom tildeling av midler og oppgavemengden i kommunene. Kommunal- og regionaldepartementet vil komme tilbake til dette i forbindelse med kommuneproposisjonen for 2004.

## 6 Plan- og arealforvaltningen

Stortinget ga ved behandlingen av St.meld. nr. 31 (2000-2001), jf. Innst. S. nr. 307 (2000-2001) sin tilslutning til å styrke fylkeskommunens planmyndighet. Følgende oppgaveendringer ble da planlagt gjennomført:

- Styrke fylkesplanen og gi den en generelt forpliktende virkning overfor stat og kommune i regionale spørsmål. Dagens form for statlig godkjenning av fylkesplanen vurderes nærmere.
- Vurdere å gjøre deler av fylkesplanen rettslig bindende for arealbruk i fylket. Det forutsettes at kommunene og staten i sterkere grad trekkes inn i planprosessen.
- Desentralisere myndigheten til å avgjøre innsigelsessaker fra Miljøverndepartementet til fylkeskommunen. Men ansvaret for mekling skal fortsatt ligge hos fylkesmannen, og Miljøverndepartementet kan fortsatt kalle inn planer til endelig avgjørelse.

Planlovutvalget har i mandat å vurdere og fremme forslag om endringer i lov- og forskriftsverk som gjelder planlegging etter plan- og bygningsloven og tilgrensende lover. Planlovutvalget har lagt fram sin første delutredning, NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. I utredningen drøftes prinsipielle spørsmål knyttet til utviklingen av planleggingen etter plan- og bygningslovens regler. Den første delutredningen har vært på en bred høring. Planlovutvalget vil legge fram forslag til lovendringer i sin neste og siste delutredning, som etter planen vil foreligge ved utgangen av 2002. Miljøverndepartementet tar sikte på at oppfølgingen av Planlovutvalget legges fram for Stortinget våren 2004.

I kapitlet beskrives relevante tilrådninger fra Planlovutvalget. Deretter beskrives og vurderes konklusjonene i St.meld. nr. 31 (2000-2001) knyttet til plan- og arealforvaltningen på lokalt og regionalt nivå.

Regjeringen vil ikke nå ta stilling til om fylkeskommunens planmyndighet skal styrkes, men vil vurdere de planlagte oppgaveendringene nærmere under oppfølgingen av Planlovutvalget.

### 6.1 Nærmere om Planlovutvalgets tilrådninger

---

Planlovutvalget har i sin første delutredning (NOU 2001:17) drøftet og skissert forslag til regler og regelendringer for regional planlegging. Begrepet regional planlegging er angitt som interkommunalt plansamarbeid, planlegging på fylkesnivå og på tvers av fylkesgrenser. Det er utvalgets oppfatning at dagens system for planlegging mellom det kommunale og det statlige nivået ikke er godt nok. Utvalget viser til at fylkesplanleggingen har hatt en positiv utvikling i mange fylker, men at betydningen er begrenset blant annet når det gjelder utbyggingsmønster og arealspørsmål - noe som skyldes at det er få statlige og fylkeskommunale virkemidler knyttet til planen. For å styrke den regionale planleggingen, mener utvalget at det i dag synes mest nærliggende å satse offensivt på fylkesplanen.

Planlovutvalget foreslår følgende endringer i tilknytning til regional planlegging:

- At den regionale planleggingen styrkes, blant annet ved at flere statlige virkemidler knyttes til en vedtatt plan. Hvis planprosessen kan bli mer reelt avklarende og forpliktende for staten, kan sentral godkjenning av fylkesplanen bortfalle.
- At fylkesplanen forbedres og styrkes som en plan for styring av arealspørsmål av regional betydning. Flertallet i utvalget mener at deler av en fylkesplan (arealdelen) på nærmere vilkår kan gjøres rettslig bindende for både myndigheter og private.
- At kommunene trekkes langt mer aktivt og forpliktende inn i fylkesplanleggingen.
- At det utarbeides mer presise regler om interkommunalt plansamarbeid.

Flertallets forslag om mulighet for arealbinding på deler av fylkesplanen forutsetter at det utvikles regler som sikrer en god prosess og kommunal rett til medbestemmelse.

## 6.2 Vurdering av plan- og arealforvaltningen

---

Fylkeskommunen har i dag hovedansvaret for regional planlegging. Det framgår av plan- og bygningsloven at fylkesplanen skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes virksomhet i fylket. Fylkesmannen skal sikre at statlige organer oppfyller sin plikt til å yte bistand i planarbeidet. Planen skal inneholde mål og retningslinjer for en langsiktig utvikling av fylket og et handlingsprogram som viser hvordan målene skal oppfylles. Planen skal også gi retningslinjer for bruken av arealer og ressurser når det gjelder spørsmål som får vesentlige virkninger utover en kommune, eller som må ses i sammenheng for flere kommuner. Det kan også utarbeides fylkesdelplaner for bestemte områder eller saksfelt. Fylkesplanen skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet, og være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. Fylkesplanen har, i motsetning til kommuneplanens arealdel, ikke direkte rettsvirkning. Fylkesplanen vedtas av fylkestinget, men må godkjennes av regjeringen ved kongelig resolusjon.

Fylkesplanleggingen skal være en arena for regionale valg og prioriteringer, innenfor rammen av nasjonale mål. Fylkeskommunen skal i samråd med regional statsforvaltning og kommunene, velge de mål som er viktigst i fylket. For å gi fylkesplanen legitimitet i fylket, må regional statsforvaltning og kommunene, sammen med private organisasjoner og andre med særlige interesser, medvirke i planprosessen. Fylkeskommunen har et planfaglig veiledningsansvar overfor kommunene.

Forslagene i St.meld. nr. 31 (2000-2001) i tilknytning til plan- og arealforvaltningen, vil på ulike måter ha betydning for forholdet mellom fylkeskommunen og kommunene. Regjeringens vurdering av forslagene må ses i lys av at regjeringen ikke vil gjøre fylkeskommunen til en overkommune, og prinsippet om at endringer i oppgavefordelingen må bidra til redusert byråkrati.

### *Fylkesplanen*

Stortinget har sluttet seg til at fylkesplanen skal styrkes og at den skal gis en generelt forpliktende virkning overfor stat og kommune i regionale spørsmål. Det betyr at fylkesplanen vil få en sterkere binding enn i dag overfor kommu-

nene og staten i spørsmål av regional karakter. Etter regjeringens oppfatning vil en slik endring i fylkesplanens status gjøre fylkeskommunen til en overkommune. Det er riktignok en forutsetning for de nevnte endringene at kommunene og staten i sterkere grad må trekkes inn i planprosessen. Kommunal medvirkning og medbestemmelse vil etter regjeringens oppfatning i noen grad kunne redusere fylkeskommunens rolle som overkommune. Regjeringen legger til grunn at økt kommunal medvirkning ikke øker byråkratiet i fylkesplanprosessen.

I oppgavemeldingen ble det lagt til grunn at dagens form for statlig godkjenning av fylkesplanen ville bli vurdert nærmere. Regjeringen viser til at en videreføring av den statlige godkjenningsordningen av fylkesplanen vil redusere den ovennevnte overkommuneproblematikken.

Miljøverndepartementet har i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund etablert et utviklingsprogram (2002-2003) i tilknytning til fylkesplanleggingen. Formålet med programmet er å styrke og fornye fylkesplanleggingen. Programmet er rettet mot å forbedre dagens praksis, i fylkene og sentralt. Programmet har vært drøftet med fylkeskommunene og berørte departementer. Miljøverndepartementet vil samordne utviklingsprogrammet med oppfølgingen av Planlovutvalget.

Regjeringen understreker at kommunene fortsatt skal være den viktigste arealforvaltningsmyndigheten. Forslaget om at deler av fylkesplanen skal kunne gjøres rettslig bindende for arealbruk i regionen vil gi fylkeskommunen en overkommunal rolle. En slik rolle vil begrense kommunenes myndighet i arealforvaltningen, selv om fortsatt sentral godkjenning av fylkesplanen og utvidet kommunale medvirkning i noen grad vil kunne redusere fylkeskommunens rolle som overkommune.

Regjeringen vil ikke nå ta stilling til om fylkeskommunens planmyndighet skal styrkes ved å gjennomføre de planlagte oppgaveendringene. Regjeringen vil vurdere de planlagte oppgaveendringene nærmere under oppfølgingen av Planlovutvalget.

Regjeringen vil understreke at det er behov for å samarbeide om planspørsmål på tvers av kommune- og fylkesgrenser, og viser i den sammenheng til Planlovutvalgets forslag om interkommunalt plansamarbeid. Det vises også til at det er gode erfaringer med regionalt samarbeid om fylkesplaner for avgrensede problemstillinger eller områder. De retningslinjer og løsninger man kommer fram til i et slikt planarbeid kan først gjøres rettslig bindende gjennom kommunale planvedtak. Eventuelle regelendringer i forhold til planutfordringer på tvers av kommunegrensene vil bli vurdert i sammenheng med forslagene fra Planlovutvalget når de foreligger.

#### *Avgjørelse av innsigelsessaker*

Berørte statlige organer, fylkeskommunen og nabokommuner har innsigelsesrett til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Dersom fylkesmannens meklings 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.

Planlovutvalgets utredning inneholder ikke forslag om å overføre myndighet til å avgjøre innsigelsessaker fra Miljøverndepartementet til fylkeskommunen. En overføring av myndigheten til å avgjøre innsigelsessaker fra departementet til fylkeskommunen vil gjøre fylkeskommunen til en overkommune i slike plansaker. Ulik vurdering av arealkonflikter i de enkelte fylkesting vil også gjøre det vanskeligere å gjennomføre en nasjonal arealpolitikk. Spørsmålet om en eventuell desentralisering av avgjørelsesmyndigheten i innsigelsessaker vil bli sett i sammenheng med oppfølgingen av Planlovutvalget.

## 7 Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør

### 7.1 Fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør

---

Fylkeskommunens legitimitet som regional utviklingsaktør har vært sviktende de siste årene. Dette var også Oppgavefordelingsutvalgets inntrykk (jf. NOU 2000:22). Fylkeskommunen har ikke satt nok fokus på regionalt utviklingsarbeid eller utnyttet det eksisterende regionale handlingsrommet. Evalueringer viser også at fylkesplanens samordningsfunksjon ikke fungerer etter intensjonene i plan- og bygningsloven. Årsakene kan være flere. Det kan skyldes mangel på økonomiske virkemidler og/eller manglende innflytelse over økonomiske virkemidler. Det kan også skyldes manglende prioritering fra fylkeskommunenes side. Det kan synes som om fylkeskommunen ikke har evnet å synliggjøre regionalpolitiske problemstillinger overfor innbyggerne, noe som kan tyde på en manglende forståelse for oppgavene knyttet til rollen som regional utviklingsaktør. I tillegg kan sterk sektorstyring fra sentralt hold, for eksempel gjennom øremerking av midler og fastsetting av detaljerte retningslinjer, ha bidratt til å gjøre det vanskelig for fylkeskommunen og regionale statsetater å tilpasse ressursinnsatsen til regionale forhold. Videre kan fylkeskommunens ansvar for sykehusene ha vært medvirkende til at fylkeskommunens legitimitet som regional utviklingsaktør har vært sviktende, i den forstand at drift av sykehusene har krevd mye oppmerksomhet.

Erfaringer fra frifylkeforsøkene i Nordland og Aust-Agder i perioden 1991-1994 viser at fylkeskommunene i et partnerskap med statlige aktører, kommuner og næringsliv tar ansvar når de blir vist tillit.<sup>1 1)</sup> Forsøkene var knyttet til samordning og desentralisering av virkemidler innenfor feltene næring, landbruk, fiskeri, arbeidsmarked og videregående opplæring. Evaluering viser at frifylkene kunne vise til vesentlig bedre resultat enn andre fylker: bedre brukertilfredshet, mer reelle partnerskap mellom private og offentlige aktører og bedre intern og ekstern måloppnåelse. Frifylkene var blant de beste til å nå nasjonale mål knyttet til forhold som nyskaping og støtte til konkurranseutsatte næringer. Også lønnsomhet, økning i antall ansatte og omsetning i foretak som fikk tildelt støtte i perioden, var blant de beste i landet. At fylkeskommunen fikk større mulighet til å prioritere bruken av midler gjorde den også mer interessant som samarbeidspartner for andre etater. Dermed ble deltakelsen i fylkesplanleggingen mer reell.

Formålet med regional utvikling er å skape en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling for egen region. I dette ligger det for eksempel økt verdiskaping, god tilgang på stabil arbeidskraft, variert arbeidsmarked, godt tjenestetilbud og vekstkraftige regioner. Med de komplekse og sammensatte utfordringer regionene står overfor, er det viktig å møte disse med en helhetlig poli-

<sup>1)</sup> Amdam, Jørgen (1996): *Fra samordning til samhandling - sluttevaluering av frifylkeforsøka i Aust-Agder og Nordland*. Forskningsrapport nr. 20. Møreforskning, Volda.



tikk, der brukernes behov står i fokus og hvor det kan settes inn tiltak på områder som er kritiske for god regional utvikling.

Regionalt utviklingsarbeid er knyttet til å se sammenhenger i og å forbedre hele det regionale samfunnet ut fra nasjonale, regionale og lokale målsettinger og behov. Spesielt er dette knyttet til systematisk å forbedre forholdene for næringsliv og befolkning i regionen. Dette krever at man tar utgangspunkt i den spesielle regions situasjon og utfordringer. Uten kontinuerlig kompetanseutvikling, nyskaping og bevisst satsing på ulike regioners fortrinn, kan enkelte distrikt eller næringer bli tapende i den voksende konkurransen, som stadig blir mer internasjonal. Utviklingen av gode transport- og samferdselsløsninger er også sentral.

Regionale aktører må i tett samarbeid med lokale og nasjonale aktører utvikle strategier og tiltak der man ut fra felles visjoner og mål systematisk utnytter regionens muligheter. Offentlige aktører som fylkeskommunen, kommunene, statlige etater m.m. kan ikke gjøre dette alene. De aller viktigste aktørene er innbyggerne selv, organisasjoner og næringslivet. Om disse ikke mobiliseres til samarbeid og målrettet satsing, kommer offentlig arbeid til kort.

Desentralisering og delegering av ansvar og myndighet, som skaper større handlingsrom for å utnytte regionens samlede ressurser, er viktig i denne sammenheng. Regjeringen ønsker å flytte fokus fra styring og kontroll til en utviklingsrolle for fylkeskommunene basert på partnerskap og samarbeid. Endringer i styringsformen som åpner for reelle partnerskap mellom fylkeskommunen og statlige aktører er derfor avgjørende.

## **7.2 Fylkeskommunen - en sentral aktør i et regionalt partnerskap**

---

### **7.2.1 Fra myndighetsutøver til partner**

Regjeringen ønsker at fylkeskommunen skal bli fornyet og styrket i rollen som regional utviklingsaktør. Fylkeskommunene skal derfor gis økt myndighet i forvaltningen av distrikts- og regionalpolitiske virkemidler. Fra før har fylkeskommunene et betydelig ansvar innenfor følgende sektorer som er viktige for regional utvikling: Videregående opplæring, samferdsel, kultur og regional planlegging.

Gjennom å styrke fylkeskommunens mulighet til å fylle rollen som regional utviklingsaktør, vil den bli en mer interessant samarbeidspartner for næringsliv, regional statsforvaltning og kommuner. Fylkeskommunen vil dessuten kunne være med å finansiere ulike programmer og vil selv ha midler til å gjennomføre prosjekter. Regjeringen anser dette som viktigere for å styrke fylkeskommunen som utviklingsaktør enn å overføre ansvaret for regionale miljø- og landbruksoppgaver.

Fylkeskommunen har en viktig ombudsrolle på vegne av innbyggerne i fylket som berettiger samhandling med alle private, offentlige og frivillige aktører. Denne rollen er forankret både i de generelle prinsipper om folkevalgt ansvar, men konkret og formelt også i fylkeskommunens planansvar.

Rollen som utviklingsaktør krever endringer i holdninger og organisatoriske og institusjonelle forhold, både internt i fylkeskommunen og eksternt blant fylkeskommunens partnere. For å være en god utviklingsaktør må fyl-

keskommunen i mindre grad vektlegge myndighetsrollen, og i større grad legge vekt på utviklingsrollen. Fylkeskommunen vil ha en viktig rolle som pådriver og initiativtaker for å møte utfordringer som går utover kommunegrensene. Fylkeskommunen må være aktiv tilrettelegger og pådriver for nye løsninger. Den må vektlegge helhet og brukervennlighet, og gjennom endret opptreden og rolleforståelse opparbeide seg legitimitet hos kommunene, i næringslivet og hos statsetatene ved å være en nyttig samarbeidspartner.

Kommunene har gjennom sitt ansvar for tjenesteproduksjon, løsning av viktige velferdsoppgaver og arealbruk, stor påvirkningskraft på den regionale utviklingen, ikke minst til næringsutvikling og boligformål. Dette gjør det nødvendig at kommunene og fylkeskommunene i fellesskap tar grep om den regionale utviklingen. Prosesser og planer i kommuner og fylkeskommuner må underbygge og understøtte hverandre. Dette kan gjøres ved at kommunene trekkes mer aktivt med i det regionale partnerskapet slik at det skapes lokalt eierforhold til regionale planer og program.

Næringslivet har blandede erfaringer med forvaltningen som samarbeidspartner og tilrettelegger. For lite kunnskap om utfordringer for næringslivet, for lange beslutningsprosesser, for liten brukermedvirkning, for dårlig brukervennlighet og manglende helhetlig tenkning i forvaltningen trekkes frem som problematisk. På den annen side viser undersøkelser at næringslivet gjennomgående er positivt til å delta i hva de oppfatter som nyttige planprosesser.

Kompetanse er en grunnleggende forutsetning for utviklingen av vekstkraftige regioner med et allsidig næringsliv. Videregående opplæring inngår som en naturlig del av det regionale utviklingsarbeidet fylkeskommunen driver. Fylkeskommunen må også utvikle et tettere regionalt samarbeid mellom høyskole, regional statsforvaltning, kommuner, de frivillige organisasjoner og næringsliv for å dekke regionens fremtidige kompetansebehov på en best mulig måte. Det vil også være behov for å utvikle et nært samarbeid med forskningsinstitusjoner og -miljøer, ulike tilbydere av kompetanse- og utdannings tilbud og arbeidsgivere.

Kunnskap, entreprenørskap og innovasjonsevne blir viktige suksessfaktorer for utviklingen i fylkene. Bredden på og tilgangen til utdanningstilbudet på et sted, har mye å si for rekruttering til arbeidslivet, og for hvor attraktivt ungdom finner stedet som utdannings- og etableringsområde.

Rollen som regional utviklingsaktør må defineres nærmere og gis et innhold av fylkeskommunen selv. Utforming av handlingsrommet er avhengig av konkret originalitet i form av visjoner, strategier, partnerskap og prosjektidéer. Dersom ambisjonen om den regionale merverdi skal ha mening, kreves det at aktørene i partnerskapet utvikler felles idéer om hva dette skal innebære; idéer som er interessante nok til at de enkelte aktørene er villige til å yte noe på kort sikt for en mer langsiktig gevinst.

### **7.2.2 Distrikts- og regionalpolitiske virkemidler**

*Forenkling av budsjettstrukturen - mer myndighet til fylkeskommunene*

De distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene over statsbudsjettet (kategori 13.50) er fordelt på fire kapitler med i alt 13 poster, og utgjør i 2002 om lag 1,4

milliarder kroner. Virkemidlene kan deles i to hovedgrupper, de direkte bedriftsrettede virkemidlene og de tilretteleggende virkemidlene for nærings- og samfunnsutvikling. Hovedaktøren for den første gruppen er Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) sentralt og regionalt, mens fylkeskommunene sammen med Kommunal- og regionaldepartementet er de viktigste aktørene for de tilretteleggende virkemidlene.

Av de 1,4 milliardene fordeles i underkant av 500 millioner kroner via fylkeskommunene til SNDs distriktskontor. Fylkeskommunene har mulighet til å legge føringer på virkemiddelbruken. Om lag 200 millioner kroner forvaltes av fylkeskommunene til tilretteleggende tiltak.

Kommunal- og regionaldepartementet vil utvide fylkeskommunenes ansvar og myndighet knyttet til de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene vesentlig. Dette skjer gjennom å forenkle budsjettstrukturen, ved at samtlige poster under kategori 13.50 slås sammen til tre eller fire poster, fordelt på to kapitler for regional utvikling. Hoveddelen av midlene desentraliseres til fylkeskommunene. Fylkeskommunene vil, på bakgrunn av prosesser i partnerskapet foreta en fordeling av midler til SNDs distriktskontor, kommuner og til områder hvor de selv er hovedaktør. Resterende midler skal forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet, og skal benyttes til nasjonal politikkutvikling, Interreg III b og c og nasjonale programmer.

Endringene betyr at fylkeskommunen styrkes som utviklingsaktør ved at den får:

- Større frihet og handlingsrom til å foreta egne strategiske vurderinger, til å fastsette egne mål og koble virkemiddelbruken til disse, og til å inngå samarbeid med andre
- Bedre muligheter for tilpasning av virkemiddelbruken til regionale forhold
- Ansvar for å prioritere mellom formål
- Større mulighet til å legge føringer på SNDs innsats på regionalt nivå
- Resultatansvar overfor egne innbyggere
- Mer nærhet til brukerne/tilskuddsmottakerne
- Synliggjøring av fylkeskommunens ansvar i det regionale næringsutviklingsarbeidet

Fylkeskommunene vil få større frihet til å foreta vurderinger basert på lokale og regionale forhold. De vil få ansvaret for å prioritere mellom formål og være generelt førende for SNDs innsats på regionalt nivå. For SND innebærer forslaget at føringene i sterkere grad vil komme fra fylkeskommunen i stedet for fra staten.

Fylkeskommunene innenfor det distriktpolitiske virkeområdet mottar i dag størstedelen av de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene. Kommunal- og regionaldepartementet mener det er i disse fylkene behovet for offentlig engasjement knyttet til næringsutvikling er størst. Enkelte fylkeskommuner i mer sentrale områder vil motta forholdsvis små andeler av midlene som skal desentraliseres under kategori 13.50. I disse områdene er de regionale utfordringene ofte knyttet til utvikling på andre områder - levekårsutvikling, byutvikling, samordnet areal- og transportplanlegging mv.

En god målstruktur er viktig for å få en målrettet innsats av virkemidlene. Utformingen av et mål- og resultatstyringssystem er derfor sentralt i fylkeskommunenes arbeid med å definere sin rolle som regional utviklingsaktør.

Kommunal- og regionaldepartementet vil arbeide videre med etablering av rutiner for dialog mellom forvaltningsnivåene, herunder rapportering, evaluering og erfaringsoverføring mellom fylker.

Regjeringen ønsker en omlegging av virkemidlene overfor næringslivet med økt vekt på generelle rammebetingelser og større spissing av de direkte virkemidlene. Nærings- og handelsdepartementet har derfor iverksatt en fullstendig gjennomgang av det offentlig finansierte virkemiddelapparatet rettet mot næringslivet. Målene for denne gjennomgangen vil blant annet være å få avklart balanse og samspillet mellom generelle rammebetingelser og direkte virkemidler. Man vil også vurdere hvor det offentlige bør spille en rolle og hva markedet selv løser best.

I Sem-erklæringen fremgår det at regjeringen vil spisse den direkte virkemiddelinnsetningen mot blant annet forskning og kompetanseheving, samt idé-, utviklings- og kommersialiseringsfasen. I lys av stadig mer åpne internasjonale markeder er det videre viktig at næringslivet tilbys et effektivt virkemiddelapparat som fremmer konkurranseevnen til bedriftene. Gjennomgangen vil danne basis for en debatt som regjeringen på egnet måte vil ta opp med Stortinget.

#### *Bredere geografisk nedslagsfelt*

For å styrke fylkeskommunene som utviklingsaktør er det viktig at de får virkemidler som kan benyttes i de deler av fylket det er viktig og riktig å satse på ut fra nasjonale og regionale mål og strategier. Her er det spesielt viktig at fylkeskommunene og det regionale partnerskapet gis handlingsrom til å se utviklingen i hele fylket i sammenheng.

For å kunne se større områder i sammenheng, har Kommunal- og regionaldepartementet åpnet for at tilretteleggende virkemidler kan gis et bredere geografisk nedslagsfelt. Utgangspunktet for å endre det geografiske nedslagsfeltet er behovet for å se utviklingen i regioner i sammenheng over kommunegrensene og i lys av samspillet mellom by og omland. Fordelingen skal imidlertid fortsatt ha et klart distriktsfokus, fordi utfordringene er større jo mindre sentralt området er. For å bidra til å utløse det regionale verdiskapningspotensialet kan det imidlertid være riktig å bruke økonomiske virkemidler i mer sentrale områder av fylket. Tilskudd til fysiske infrastrukturtiltak skal imidlertid fortsatt utelukkende brukes innenfor virkeområdet.

#### **7.2.3 Regionale partnerskap og regionale utviklingsprogram**

Hensikten med regionale partnerskap er å bringe sammen ulike aktører - politikere, offentlige etater, brukergrupper og frivillige grupper - for å drøfte mål og strategiske hovedlinjer for å iverksette tiltak i situasjoner der en regional aktør ikke er i stand til å nå vedtatte målsettinger alene. Partnerskapet må ta utgangspunkt i de konkrete behovene til innbyggere og næringsliv i den enkelte region.

Konkret vil slike partnerskap for eksempel være aktuelle i forbindelse med utviklingen av regionale utviklingsprogram. Partnerskapets oppgave vil da være å utarbeide forslag til et regionalt utviklingsprogram på grunnlag av et mandat fra fylkestinget. Mandatet skal være knyttet til mål og strategier i fylkesplanen, foreløpige rammer som det skal planlegges innenfor og frem-

drift. Partnerskapet skal foreslå ressursbruk og fordeling på de ulike delene av utviklingsprogrammet. Programmet med finansieringsplan skal endelig godkjennes av fylkestinget.

Kommunal- og regionaldepartementet ser det ikke som formålstjenlig å ha en detaljert nasjonal partnerskapspolitikk. De nasjonale føringene bør begrense seg til de mest sentrale nærings-, distrikts- og regionalpolitiske målsettinger. Forutsetningen om reelt partnerskap og medvirkning, med nøkkelaktører innen næringslivet, kommunene og statsetatene på regionalt nivå, må understrekes. Fylkeskommunen må således basere seg på den samlede kompetansen i regionen. På nasjonalt nivå vil det være en oppgave å følge med i den internasjonale utviklingen i slik partnerskapsorganisering, og formidle disse erfaringene til de regionale og lokale aktørene i et fylke.

Kommunal- og regionaldepartementet ser det som naturlig at fylkeskommunene i arbeidet med regionale utviklingsprogram tar lederskapet og de nødvendige initiativ for å videreutvikle de regionale partnerskapene. Fylkeskommunen skal være sekretariat for partnerskapet. I partnerskapsarbeidet er behovene til både innbyggere og næringsliv for en effektiv og samordnet offentlig sektor viktige premisser.

Regjeringen legger vekt på at aktørene i det regionale partnerskapet skal ha reell innflytelse på innretningen av strategiene i det regionale utviklingsprogrammet. Slik blir regional utvikling til et felles ansvar mellom de ulike aktørene. For å styrke det regionale partnerskapet vil regjeringen vurdere økt delegering til det regionale nivået innenfor ulike statlige sektorer. Dette er også i samsvar med hovedprinsippene for regjeringens moderniseringsarbeid.

Et eksempel på deltakelse fra en statlig etat i regionalt partnerskap vil være Aetat, der fylkeskommunen i egenskap av regional utviklingsaktør vil ha informasjon og synspunkter på virksomheters behov for kompetanse og arbeidskraftskvalifikasjoner. Fylkeskommunene vil også kunne ha synspunkter på fordelingen av tiltaksmidler til ulike deler av fylket, ut over de føringer som ligger i antall arbeidsledige og yrkeshemmede i de enkelte arbeidskontorområdene. Aetat må derfor inngå som en aktiv aktør i det regionale partnerskapet og bidra med sin kompetanse om arbeidsmarkedet og arbeidsgivernes behov.

Målet er en mer effektiv og målrettet offentlig ressursbruk i forhold til næringslivets forutsetninger og utviklingsmuligheter. Dette skal skje ved å styrke næringslivets deltakelse og sikre reell innflytelse i det regionale utviklingsarbeidet slik at innsatsen blir resultatorientert i forhold til næringslivet. Et grunnleggende premiss er at næringslivet selv skal være pådriveren og ha innflytelse på hva som er en effektiv arbeidsform. Mer målrettet innsats, tilpasset regionale forhold hvor man lettere ser effekter av innsatsen, er en forutsetning for at privat næringsliv vil oppfatte offentlige aktører som en viktig samarbeidsaktør for å bedre rammebetingelsene for næringsutvikling.

Deltakelse i internasjonalt regionalpolitisk samarbeid har som utgangspunkt de forskjellige mulighetene og utfordringene en region står overfor. Deltakelse i slikt samarbeid skal på lik linje med andre virkemidler bidra til å fremme en god regional utvikling. Fylkeskommunen har som regional utviklingsaktør ansvar for å forankre et slikt samarbeid regionalt og lokalt. Det

internasjonale samarbeidet må inngå som en integrert del av det regionale utviklingsprogrammet.

## 8 Andre fylkeskommunale oppgaver

Det vil i dette kapitlet redegjøres for oppgaver innenfor helse- og sosialområdet, som det i lys av statliggjøringen av spesialisthelsetjenesten fra 1. januar 2002, har vært behov for å vurdere nærmere. Tiltak for rusmiddelmissbrukere, barnevern, familievern og tannhelse er gjenstand for vurderinger. Det legges stor vekt på å sikre og styrke samarbeidet mellom de ulike delene av helse- og sosialtjenesten, for blant annet å legge bedre til rette for mer brukervennlige løsninger.

### 8.1 Sosialdepartementet

---

#### *Institusjoner for rusmiddelmissbrukere*

Etter lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester kapittel 7, har fylkeskommunen ansvar for etablering og drift av døgninstitusjoner med tilknyttede spesialisttjenester for omsorg for og behandling av rusmiddelmissbrukere. Fylkeskommunen kan eie og drive tiltakene, men kan også inngå avtale med private, eller bruke institusjoner under andre lover (for eksempel spesialisthelsetjenesteloven).

Som følge av statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten (sykehusreformen) ble tiltak for rusmiddelmissbrukere hjemlet i spesialisthelsetjenesteloven overført til staten fra 1. januar 2002. Dette innebærer at institusjonene for rusmiddelmissbrukere fra 2002 delvis er forankret i regionale helseforetak, delvis i fylkeskommunen.

#### *Videre prosess*

Sosialdepartementet har sendt ut et høringsnotat med forslag om overføring av deler av fylkeskommunens ansvar til staten, nærmere bestemt ansvaret for institusjoner som yter spesialiserte tjenester, som det kan være naturlig å legge under spesialisthelsetjenesten. Sosialdepartementet tar sikte på at et forslag om omorganisering kan legges frem for Stortinget våren 2002, og at det kan gjennomføres fra 1. januar 2003.

I høringsnotatet forutsettes det at fylkeskommunen beholder ansvaret for døgninstitusjoner for omsorg for og sosial- og arbeidsrettet rehabilitering av rusmiddelmissbrukere, men Sosialdepartementet vil i neste omgang utrede egnet fremtidig plassering av ansvaret for disse institusjonene. Det tas sikte på å legge frem et høringsnotat høsten 2002.

### 8.2 Barne- og familiedepartementet

---

#### *Barnevern og familievern*

Fylkeskommunen har etter lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 (barnevernloven) ansvaret for å sørge for døgniltak for barn og unge som plasseres utenfor hjemmet, med hjemmel i barnevernloven. Kommunen har ansvar for alle andre tiltak og for å ta initiativ til plassering utenfor hjemmet.

Fylkeskommunen har ansvar for etablering og drift av institusjoner for barn og ungdom som omfattes av barnevernloven, jf. barnevernloven § 5-1, og for å bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, jf. § 2-2. Herunder har fylkeskommunen ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem, og for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning. Loven har ikke bestemmelser som pålegger fylkeskommunene å organisere virksomheten på en bestemt måte. Fylkeskommunen har videre ansvar for å utarbeide en plan for løsningen av institusjonsoppgavene, jf. barnevernloven § 5-2.

### *Familievern*

Fylkeskommunen skal drive familievernkontor eller inngå avtale om slik drift, jf. familievernkontorloven § 2. Fylkeskommunen skal sørge for at familievern-tjenesten finnes i fylket og på forsvarlig måte planlegge, dimensjonere og organisere tjenesten. Av lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 6 (1997-98)) fremgår det også at fylkeskommunen skal ha en viktig rolle i å videreføre en felles faglig utvikling av tjenesten.

### *Videre prosess*

Barne- og familiedepartementet har sendt ut et høringsnotat med alternative forslag til organisering av fylkeskommunens oppgaver på barnvern- og familievernområdet. I dette notatet drøftes fire alternative løsninger: Fortsatt fylkeskommunalt ansvar, statlig overtakelse, samlet kommunal overtakelse og delt ansvar mellom kommune og stat. Barne- og familiedepartementet vil på grunnlag av høringsuttalelsene ta stilling til videre oppfølging av saken.

## **8.3 Helsedepartementet**

---

### *Tannhelse*

Tannhelsetjenesten i Norge består av en offentlig og en privat sektor. Lov av 3. juni 1983 nr. 54 om tannhelsetjenesten (tannhelsetjenesteloven) regulerer den offentlige tannhelsetjenesten og forholdet til privat tannhelsetjeneste. Den hjemler samordning av ressurser innenfor tannhelsesektoren og regulerer oppgaver, rettigheter, organisering, finansiering og strategier for å oppfylle lovens formål om å fremme tannhelsen i befolkningen ved forebygging og behandling.

Etter § 1-1 skal fylkeskommunen sørge for at tannhelsetjenester, herunder spesialisttjenester, i rimelig grad er tilgjengelig for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i fylket. Fylkeskommunen har videre et generelt ansvar for å fremme tannhelsen i befolkningen og å sørge for nødvendig forebygging og behandling (§ 1-2). Tannhelsetjenesteloven § 1-3 regulerer hvilke grupper som har rett til regelmessig og oppsøkende tannhelsetilbud.

Helsedepartementet ser det som hensiktsmessig å videreføre den offentlige tannhelsetjenesten som en fylkeskommunal tjeneste. Helsedepartementet ønsker fremover å konsolidere og bidra til en styrking av den offentlige tjenesten. Det skal i større grad fokuseres på målrettet rekruttering av personell, økning i utdanningskapasitet for tannleger, kompetanseheving for de ulike



tannhelsepersonellgruppene, forsøksvirksomhet og utprøving av nye organisasjonsmodeller. Helsedepartementet vektlegger også nødvendigheten av å satse på tiltak for å stimulere til en bedre geografisk fordeling av tannleger.

#### **8.4 Vurdering av fremtidig organisering og samarbeid mellom tjenestene**

---

Det er nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe mellom Helsedepartementet, Sosialdepartementet og Barne- og familiedepartementet, som skal foreta en nærmere vurdering av fremtidig organisering og samarbeid mellom barnevernet, familievernnet og tiltak for rusmiddelmissbrukere. Disse tjenestene skal i tillegg ses i forhold til det psykiske helsevernet. Dette arbeidet skal være avsluttet mai 2002.

## 9 Fylkesinndelingen

I St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling* ble fylkesinndelingen omtalt. Stortinget ga i Innst. S. nr. 307 (2000-2001) tilslutning til forslaget om å opprette et rådgivende utvalg for fylkesinndelingen som skulle sikre faglig bistand og samordning av de frivillige sammenslutningsprosessene. Det ble videre lagt opp til at Kommunal- og regionaldepartementet skulle dekke fylkeskommunenes kostnader til utredninger og folkehøringer, samt nødvendige engangskostnader knyttet til eventuelle sammenslutninger.

### *Frivillighet*

Regjeringen er av den oppfatning at fylkeskommunene på frivillig grunnlag og ut fra de oppgaver de nå skal løse, må vurdere om dagens inndeling er hensiktsmessig. Dette er i tråd med at kommunalt selvstyre og lokal handlefrihet skal ligge til grunn for den statlige styringen av kommunesektoren.

### 9.1 Mål for fylkesinndelingen

---

Regjeringen legger målene for fylkesinndelingen, som ble skissert i St.meld. nr. 31 (2000-2001), til grunn for fylkesinndelingen:

- *Et funksjonelt regionnivå.* Fylkene bør utgjøre funksjonelle og bærekraftige enheter for å kunne ivareta regionale utviklingsoppgaver. Fylkesinndelingen bør bidra til å sikre god samordning av ressurser innenfor naturlig sammenhørende områder.
- *Et reelt og meningsfylt demokrati.* Fylkeskommunene skal være demokratiske arenaer og gi gode muligheter for innbyggerne til å delta og ha innflytelse på regionens utvikling.
- *God brukerorientering.* Befolkningen skal kunne benytte de fylkeskommunale tjenestene som ligger nærmest.
- *Effektiv ressursbruk.* Fylkeskommunene bør utnytte stordriftsfordeler og sikre en rasjonell løsning av de regionale oppgavene innenfor områder som bør ses i sammenheng. Fylkesinndelingen bør videre bidra til mest mulig effektiv ressursbruk, kompetanseoppbygging og samordning innenfor de statlige etater som følger fylkesinndelingen.

### 9.2 Fylkesinndelingsprosesser

---

#### *Rådgivende utvalg for fylkesinndelingen*

Stortinget ga i Innst. S. nr. 307 (2000-2001) tilslutning til forslaget i St.meld. nr. 31 (2000-2001), om å opprette et rådgivende utvalg for fylkesinndelingen som skulle sikre faglig bistand og samordning av de frivillige sammenslutningsprosessene. Det ble også lagt opp til at utvalget, i samarbeid med berørte fylkeskommuner, skulle kunne ta initiativ til å igangsette utredninger av muligheter for sammenslutninger.

Prosessene i fylkene har kommet relativt langt når det gjelder å utrede fylkessammenslutninger. På bakgrunn av dette mener regjeringen at det ikke er formålstjenlig å opprette utvalget nå. I den grad det er behov for faglig bistand til og samordning av sammenslutninger, vil dette bli ivaretatt av Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund.

En rekke fylkeskommuner har tatt initiativ til å utrede sammenslutninger på bakgrunn av signalene i St. meld. nr. 31 (2000-2001). Det vil i det følgende bli redegjort for hvilke prosesser som er igangsatt.

#### *Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane*

De tre fylkeskommunene fikk i 2001 midler fra Kommunal- og regionaldepartementet til å utrede ulike former for samarbeid, og se nærmere på hvilke premisser som må legges til grunn for en mulig utvikling i retning av en ny regional enhet på Vestlandet. Utredningen er avsluttet og det ble i et felles fylkestingsmøte i januar 2002 vedtatt at utredningen skal sendes ut på en bred høring i fylkene. Møre og Romsdal fylkeskommune er også invitert til å komme med synspunkter, samt ta del i den videre prosessen dersom den ønsker det. Fylkestingene skal behandle utredningen i juni 2002.

#### *Aust- og Vest-Agder og Telemark*

Agderfylkene og Telemark fikk midler fra Kommunal- og regionaldepartementet i 2001 til å utrede sammenslutning av Aust- og Vest-Agder, og sammenslutning av Agderfylkene med Telemark. Utredningen ble behandlet i fylkestingene i desember 2001. Vest-Agder ønsker en sammenslutning med Aust-Agder fra 2004, mens Aust-Agder ønsker et storfylke (Helseregion sør).

#### *Telemark, Buskerud og Vestfold*

En administrativ arbeidsgruppe utredet i 2001 en sammenslutning av Telemark, Buskerud og Vestfold. På bakgrunn av et felles fylkesutvalgsmøte høsten 2001, ble det besluttet at en tverrpolitisk arbeidsgruppe skal legge frem en konkret tilrådning om den politiske organiseringen av fremtidige regionale oppgaver innen høsten 2002.

#### *Østfold, Oppland, Hedmark og Akershus*

Fylkeskommunene har utredet følgende alternativer: 1) Sammenslutning av de fire fylkene (Østre Østlandet), 2) Sammenslutning av Akershus og Østfold (Kystregionen) og 3) Sammenslutning av Hedmark og Oppland (Innlandsregionen). Som en oppfølging av dette igangsatte fylkeskommunene en utredning høsten 2001. På bakgrunn av den siste utredningen tilrår fylkesrådmennene i Akershus og Østfold å videreføre prosessen med sikte på å slå sammen Akershus og Østfold. Fylkesutvalgene har vedtatt at utredningen sendes på høring til kommuner, statsetater, næringsliv og organisasjoner våren 2002.

Når det gjelder Hedmark og Oppland som et alternativ, trekkes det ingen entydig konklusjon i utredningen. Fylkesrådmennene ønsker å sende rapporten på en bred høring, før de gir sin endelige anbefaling overfor fylkestingene i de to fylkeskommunene.

### 9.3 Statlige kompensasjonsordninger

---

Stortinget ga i Innst. S. nr. 307 (2000-2001) sin tilslutning til forslaget i St.meld. nr. 31 (2000-2001), om full kompensasjon av nødvendige engangskostnader ved fylkessammenslutninger, samt dekning av kostnader til eventuelle utredninger og folkehøringer.

Regjeringen mener det ved fylkessammenslutninger må stilles samme type krav til egenandel til dekning av engangskostnader, som det gjøres overfor kommunene ved en kommunesammenslutning. Dette er nødvendig av hensyn til kostnadskontroll.

Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingsloven), som trådte i kraft 2002, innehar en bestemmelse om at staten gir delvis kompensasjon for engangskostnader som er direkte knyttet til sammenslutningen. Dette vil omfatte driften av omstillingsprosessen, investeringer og samordning av IT-systemer, nye saksbehandlingsrutiner, leie/tilpasninger av bygninger mv.

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår at det legges opp til en statlig kompensasjon som utgjør 40-60 prosent av nødvendige engangskostnader, i tråd med gjeldende praksis ved de siste kommunesammenslutningene. Kommunal- og regionaldepartementet foreslår også at fylkeskommuner som ønsker å vurdere sammenslutning får tilskudd til dekning av kostnader til utredninger og folkehøring. Dette vil innebære en likebehandling av kommuner og fylkeskommuner når det gjelder kompensasjonsordninger.

En fylkessammenslutning vil ikke automatisk gi effektiviseringsgevinster. Å hente ut gevinster gjennom stordriftsfordeler, kostnadsreduksjoner og effektivisering krever god styring av selve sammenslutningsprosessen og vilje til å ta ut effektiviseringspotensialet etter sammenslutningen. Kommunal- og regionaldepartementet foreslår at fylkeskommuner som slutter seg sammen skal få beholde effektivitetsgevinstene de oppnår som følge av sammenslutningen.

### 9.4 Interfylkeskommunalt samarbeid

---

Regjeringen mener interfylkeskommunalt samarbeid er et nødvendig supplement til fylkesinndelingen. Fylkeskommunene vil gjennom samarbeidsløsninger på tvers av fylkesgrensene kunne møte felles utfordringer. Regjeringen mener videre at interfylkeskommunalt samarbeid vil kunne være et alternativ for fylkeskommuner som ikke ønsker sammenslutning.

Samarbeid mellom kommuner eller fylkeskommuner bygger i dag på følgende prinsipper:

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

Den viktigste prinsipielle innvendingen mot samarbeid mellom kommuner eller fylkeskommuner er at kommuner/fylkeskommuner må gi fra seg betydelig styring for å få til et effektivt samarbeid. Dette bidrar til å svekke den demokratiske koblingen mellom de som styrer og de som blir styrt. Videre vil et omfattende samarbeid samlet sett kunne få trekk av å være et nytt forvaltningsnivå, som krever nye administrative løsninger, og også kanskje politiske løsninger.

Regjeringen mener en videreutvikling innenfor eksisterende prinsipper for interfylkeskommunalt samarbeid trolig vil være et tilstrekkelig supplement til den ordinære fylkeskommunale oppgaveløsningen. Det forutsettes at samarbeidet ikke skal være et alternativ for å ivareta et betydelig omfang av offentlige oppgaver. Regjeringen er av den oppfatning at interfylkeskommunalt samarbeid bør utvikles i retning av å bli stadig mer forpliktende for de deltakende fylkeskommunene. Regjeringen ønsker å stimulere til interfylkeskommunalt samarbeid og mener det kan arbeides videre med å utvikle gode praktiske modeller, blant annet med hensyn til å løse oppgaver som det er vanskelig å oppnå full enighet om.

Kommunal- og regionaldepartementet vil kunne bidra med midler til prosjekter som kan innebære at fylkeskommunene løser sine oppgaver på en bedre måte. I vurderingen av om et prosjekt skal gis støtte vil Kommunal- og regionaldepartementet blant annet legge vekt på om samarbeidstiltakene er nytenkende og har overføringsverdi til andre fylkeskommuner.

## 10 Forsøk

Regjeringen foreslår i denne meldingen en god og hensiktsmessig oppgavefordeling som bidrar til redusert byråkrati, og til at fylkeskommunen ikke utvikles til en overkommune.

Regjeringen vil likevel vurdere alternative måter å organisere oppgavefordelingen på. Det er flere grunner til at man ønsker å iverksette forsøk. Et utgangspunkt er at man ønsker å innhente erfaringer med alternative måter å organisere seg på. Erfaringene kan så inngå i beslutningsgrunnlaget for om man ønsker å iverksette én eller flere endringer eller reformer på bred basis. Forsøk som innebærer utprøving av forskjellige modeller gir også mulighet til å vinne erfaringer basert på sammenlikning mellom disse. Det kan også være ønskelig å prøve ut modeller som innebærer komplekse og/eller omfattende endringer, før man eventuelt vurderer en iverksetting i full skala.

På bakgrunn av dette ønsker regjeringen å iverksette to typer forsøk: 1) organisere fylkesmannen og fylkeskommunen i ett forvaltningsorgan - enhetsfylket, og 2) kommunal oppgavedifferensiering, som innebærer at enkelte kommuner får ansvaret for én eller flere fylkeskommunale eller statlige oppgaver.

### *Lov om forsøk i offentlig forvaltning*

Lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven) gir muligheter for forsøksvirksomhet i forvaltningen, der hvor den øvrige lovgivningen ikke åpner for det. Forsøksloven har som formål å utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i offentlig forvaltning. Forbedring av offentlig tjenesteyting, best mulig ressursutnyttelse og gode demokratiske styringsformer er viktige hensyn i denne sammenheng.

Godkjenning av forsøk kan gis for en periode på inntil fire år, men det kan åpnes for at forsøksperioden forlenges med inntil to år. Forsøksloven stiller krav om evaluering av forsøket.

### **10.1 Enhetsfylket**

---

Enhetsfylket innebærer at dagens fylkeskommune integreres med fylkesmannsembetet (inkl. statens utdanningskontor og fylkeslegeembetet) til ett regionalt organ. Den nye enhetsadministrasjonen vil ivareta både tradisjonelt statlige oppgaver - som lovlighetskontroll, klage og tilsyn - og øvrige oppgaver, som tjenesteyting og regional utvikling. Enhetsfylket vil bestå av en statlig del underlagt departementene, og en fylkeskommunal del underlagt fylkestinget. Enhetsfylket har én administrativ leder.

#### **10.1.1 Bakgrunn**

Forsøk med enhetsfylke vil ikke bety en regional forvaltningsløsning som er helt uprøvd. I dette avsnittet beskrives utviklingen av det felles administrative systemet på fylkesnivå frem til etableringen av dagens fylkeskommune i 1976, og utviklingen av fylkeskommunen etter 1976.

### *Fylkeskommunen frem til 1976*

I perioden fra amts- og fylkeskommunen ble innført ved formannskapslovene i 1837 til reformene i 1976, var fylkesnivået organisert som en fellesadministrasjon mellom fylkeskommune og fylkesmann. Fylkesmannen hadde en dobbeltrolle som statens fremste representant i fylket og leder av den statlige administrasjonen, og som leder for den fylkeskommunale administrasjonen. Fylkesmannen skulle forberede saker for fylkestinget, og iverksette dets vedtak, men var ikke underlagt fylkestingets instruksjonsmyndighet. Fylkesmannens plikter og rettigheter overfor fylkeskommunen var fastlagt i lovgivningen. Fylkesmannens administrasjon bestod av et embetskontor og en utbyggingsavdeling. Begge avdelingene hadde både statlige og fylkeskommunale ansatte. Den enkelte ansatte arbeidet både med statlige og fylkeskommunale oppgaver. I tillegg til de to nevnte avdelingene var det flere fylkeskommunale særadministrasjoner, for eksempel i tilknytning til sykehus og skole.

Ønsket om å skille den statlige og fylkeskommunale administrasjonen på fylkesnivå var en av årsakene til at Stortinget i 1975 vedtok direkte valg til fylkestinget, og at fylkeskommunen fikk en egen administrasjon under ledelse av en fylkesrådmann. Det ble argumentert med at økningen i fylkeskommunens oppgaveportefølje, sammen med et behov for å gi fylkesmannen anledning til å konsentrere seg om de statlige oppgavene, tilsa en slik styrking av fylkeskommunen. Det ble videre argumentert med at fylkesmannens dobbeltstilling som statlig embetsmann og fylkeskommunens administrative leder, ikke var forenlig med prinsippet om lokalt selvstyre. Et politisk organ måtte ha sin egen uavhengige administrasjon og full instruksjonsmyndighet overfor denne.

Det ble samtidig fremhevet at den gamle ordningen var en effektiv og ubyråkratisk ordning. Både staten og fylkeskommunen kunne betjene seg av de samme fagmiljøer på fylkesnivå for å løse sine oppgaver. En enhetlig fagadministrasjon ga også grunnlag for brede og sterke fagmiljøer. Det ble videre understreket at den gamle fylkeskommunen var en felles politisk arena for kommunene, fylkeskommunen og staten.

### *Utviklingen etter 1976*

Siden 1976 har offentlige regionale oppgaver i Norge vært ivaretatt av den regionale statsforvaltningen, med fylkesmannen som den viktigste aktøren, og av den direkte folkevalgte fylkeskommunen. Fylkeskommunen har blitt kritisert for ikke å ivareta de funksjoner den var tiltenkt, som tjenesteproducent og regional utviklingsaktør. Blant innbyggere og brukere har fylkeskommunen i varierende grad opplevd svekket legitimitet, blant annet manifestert gjennom fallende valgdeltakelse.

Det har videre vært hevdet at organiseringen på regionalt nivå er uklar og uoversiktlig. Flere undersøkelser viser at innbyggerne har liten innsikt i forskjellen mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. Det har også vært sagt at dagens organisering gjør at stat og fylkeskommune tvinges til å opprettholde til dels identiske kompetansemiljøer, noe som kan bety dobbeltbyråkrati på regionalt nivå.

### 10.1.2 Egenskaper ved og forutsetninger for enhetsfylke

Enhetsfylket vil kunne fremstå som en forenkling av den offentlige organiseringen på regionalt nivå. Den regionale forvaltningen vil bli mer oversiktlig, og dermed mer brukervennlig, enten brukerne er kommuner, bedrifter eller den enkelte innbygger. Enhetsfylket kan videre bidra til rasjonalisering og effektivisering av forvaltningen ved at innslaget av doble administrasjoner, og dermed dobbelkompetanse, reduseres. Ved at flere sektorer med betydning for den regionale utvikling samles innenfor rammen av en organisasjon, kan modellen legge til rette for en sterkere satsing og bedre ivaretagelse av utviklingsoppgavene enn i dag. Faglige kompetansemiljøer samles regionalt. Det vil dermed bli lettere å opprettholde sårbare fagmiljøer.

Enhetsfylket kan samtidig gi utydelige ansvarsforhold. Enhetsfylket vil i noen saker være direkte ansvarlig overfor velgerne i fylket, mens ansvarslinjene i andre saker går til staten. Den administrative lederen for enhetsfylket vil være underlagt instruksjonsmyndighet både fra departementene og fra fylkestinget. Dette innebærer at fylkestinget ikke vil ha full instruksjonsmyndighet over den administrative leder. Andre ansatte vil også kunne komme i tilsvarende dobbeltroller.

Hensynet til rettssikkerhet taler for at klage- og tilsynsorganer bør være mest mulig nøytrale og uhildet i forhold til vedtaksorganet/førsteinstans. Det gjør at det kan være problematisk at enhetsfylket både er vedtaksmyndighet og klage-/tilsynsmyndighet. Klage- og tilsynsproblematikken i et enhetsfylke kan håndteres ved at det trekkes opp et markert skille mellom den statlige fagadministrasjonen og den folkevalgte fagadministrasjonen. Resultat av et slikt skille kan bli at det fortsatt er parallelle fagavdelinger, men nå innenfor rammen av samme organisatoriske enhet. Et organisatorisk skille vil derfor ikke kunne gjennomføres uten at det samtidig kan svekke hovedbegrunnelsen for modellen som er forenkling og minst mulig byråkrati. Dette vil imidlertid i noen grad modereres dersom felles fagkompetanse benyttes av både den statlige og den fylkeskommunale delen av enhetsfylket.

#### *Forutsetninger for forsøk med enhetsfylke*

Enhetsfylket skal ivareta både tradisjonelt statlige oppgaver - som lovlighetskontroll, klage og tilsyn - og øvrige oppgaver, som tjenesteyting og regional utvikling. Direkte valg til fylkestinget opprettholdes. Regjeringen understreker at det vil være en absolutt forutsetning at tilsyns- og klageoppgavene, ut fra hensynet til rettssikkerhet, holdes separat fra øvrige oppgaver i enhetsfylket. Det må også sikres at oppgaver som gjelder gjennomføring av nasjonal politikk og som krever et nasjonalt helhetsgrep, løses på en tilfredsstillende måte.

Enhetsfylket skal ha en administrativ leder som enten kan være fylkesrådmannen eller fylkesmannen. Den administrative lederen vil få en dobbeltrolle ved både å være leder for den statlige delen av enhetsfylket og den fylkeskommunale delen i enhetsfylket.

I enhetsfylket samles de regionale oppgavene innenfor rammen av én organisasjon. Fylkesmannens fagetater, fylkeslegen, statens utdanningskontor og fylkeskommunens fagavdelinger slås sammen til et mindre antall fagavdelinger under det nye enhetsfylket. Det betyr eksempelvis at fylkeskommunens opplæringsavdeling slås sammen med statens utdanningskontor. Man



kan også se for seg en sammenslåing eller et nært samarbeid mellom fylkeskommunens planavdeling og miljø- og landbruksavdelingene til fylkesmannen. Et tredje eksempel kan være en samling av kulturminneforvaltningen med resten av den regionale miljøvernforvaltningen. Det vil dermed være mulig å prøve ut en mer samlet forvaltning av områder som henger nøye sammen. Det forutsettes at fylkene får stor grad av frihet til selv å organisere sin egen virksomhet.

Teoretisk kan det tenkes flere modeller etter grad av integrering mellom den statlige delen og den folkevalgte delen av enhetsfylket. En enhetsfylkeorganisering forutsetter en sterkere integrering enn en «fellesadministrasjonsløsning» som ikke trenger innebære annet enn fysisk samlokalisering mellom de ulike delene. Kun samlokalisering vil ikke innebære noe nytt; felles administrasjonslokaler for regional statsforvaltning og fylkeskommunen finnes i flere fylker allerede. En fullstendig integrert faglig og administrativ organisering vil være et annet ytterpunkt. En slik løsning kan for eksempel innebære full budsjettmessig integrering av fylkesmannens budsjettmidler i inntektsystemet.

Mellom disse to variantene kan det konstrueres ulike mellomformer som kan være aktuelle å prøve ut. Det legges til grunn at det skal skje en integrering av fagmiljøer i forsøk med enhetsfylke. Men funksjoner knyttet til individuell klagebehandling etter særlovgivningen, samt tilsyn og kontroll rettet mot kommunene og fylkeskommunene krever særskilte løsninger, jf. avsnitt 10.1.3.

### 10.1.3 Klage - og tilsynsoppgaver

Som tidligere nevnt forutsettes det at klage- og tilsynsoppgavene holdes separat i enhetsfylket, av hensyn til rettssikkerheten for den enkelte. Det må også sikres at oppgaver som gjelder gjennomføring av nasjonal politikk og som krever et nasjonalt helhetsgrep, løses på en tilfredsstillende måte. Fylkesmannen er imidlertid i begrenset grad klage- og tilsynsorgan i forhold til fylkeskommunal tjenesteproduksjon. Dette bidrar til å begrense problemet med at enhetsfylket både er vedtaksmyndighet og klage-/tilsynsmyndighet. Det vil i det følgende bli redegjort for alternative måter å organisere klage- og tilsynsoppgavene på i enhetsfylket.

#### *Klage over enkeltvedtak*

Enkeltvedtak som fattes av *fylkeskommunale* organer kan påklages. Etter reglene i forvaltningsloven § 28 andre ledd skal klage over enkeltvedtak enten gå til fylkestinget (eventuelt fylkesutvalget), eller til særskilt fylkeskommunal klagenemnd. Dette er imidlertid ikke tilfelle når det er særlige bestemmelser om klage og klageinstans i særlovgivningen. Det eksisterer således to parallelle systemer for klage over fylkeskommunale enkeltvedtak:

- Intern klagebehandling hvor klagen behandles av fylkestinget/særskilt klagenemnd.
- Statlig klagebehandling etter særlovsbestemmelser.

Argumentet for å legge behandlingen av klagesaker etter særlovgivningen til et statlig organ, har vært at et organ utenfor fylkeskommunen vil ha den nød-

vendige avstanden til den aktuelle sak og de personer som er involvert - og at det gir den beste rettssikkerhetsgaranti. De fleste klager over fylkeskommunale vedtak går til departement eller direktorat, men i noen tilfeller er avgjørelsesmyndigheten lagt til regional statsforvaltning.

I et forsøk med enhetsfylke kan klager som i dag behandles etter forvaltningsloven § 28 gå til fylkestinget, eller til særskilt fylkeskommunal klagenemnd. Klager som statlige organer i dag behandler etter reglene i særlovgivningen, kan tenkes behandlet enten av det aktuelle departement, eventuelt delegert til direktorat eller liknende organ, eller av den statlige delen av enhetsfylket. Det kan imidlertid være problematisk at fylkesmannen som er et administrativt organ på fylkesnivå, gjennom klagebehandling overprøver vedtak som er truffet av folkevalgte organer eller organer underlagt folkevalgt instruksjonsmyndighet i fylkeskommunen.

I de tilfeller der fylkesmannen leder den fylkeskommunale administrasjonen i enhetsfylket, og samtidig avgjør klager over fylkeskommunale vedtak som har blitt truffet av administrasjonen i enhetsfylket, kan det dessuten oppleves som om «bukken blir satt til å passe havresekken». I en slik modell vil fylkesmannen få en rolle både i utformingen av vedtakene i første instans og i klagebehandlingen. Det kan med andre ord oppstå tvil - berettiget eller uberettiget - om fylkesmannens uavhengighet i den aktuelle sak.

Eventuelle forsøk må legge til grunn at det innenfor enhetsfylkeorganet skal være klare skiller mellom rollen som klageinstans, og rollen som administrasjon for øvrig, slik at rettsikkerheten ivaretas like godt som innenfor dagens system. Den sentrale utfordringen blir å organisere virksomheten slik at publikums tillit til klagebehandlingen ivaretas, samtidig som de administrative fordelene med enhetsfylket blir oppfylt. For eksempel anses felles kontor-teknisk bistand og liknende som uproblematisk.

Klagebehandlingen kan organiseres gjennom at det opprettes en separat avdeling, eller gjennom en arbeidsdeling der en gruppe av ansatte forholder seg til ulike ledere ut fra om oppgavene er av statlig eller annen art. Det må imidlertid etableres klare retningslinjer, slik at det ikke oppstår tvil om den enkelte ansattes rolle under klagebehandlingen.

Det kan også utnevnes en egen leder med ansvar for tilsyns- og klageoppgaver, atskilt fra oppgavene til den øvrige delen av enhetsfylket. Denne lederen vil da ikke være underlagt fylkestingets instruksjonsmyndighet, men instruksjon fra overordnede statlige organer. Dette løser imidlertid ikke den øvrige rollekonflikten for administrasjonslederen fullt ut.

En ytterligere alternativ måte å behandle klager over fylkeskommunale enkeltvedtak på, kan være å opprette et eget klageorgan utnevnt av fylkestinget. En forutsetning må i tilfelle være at fylkestinget ikke kan instruere klageorganet i behandlingen av klagesaker. Det forhold at fylkestinget ikke gis instruksjonsmyndighet over klageorganet gjør at tilliten til at klageorganet fatter beslutning på selvstendig grunnlag uavhengig av fylkestingets og fylkesadministrasjonens føringer, ivaretas. Denne løsningen kan imidlertid vanskeliggjøre mulighetene for å ivareta gjennomføringen av nasjonale hensyn, fordi dette klageorganet ikke vil være underlagt statlig instruksjonsmyndighet.

Oppsummert kan det tenkes tre alternative modeller for behandling av klager på fylkeskommunale vedtak etter særlovsbestemmelser, der ulike

typer saker også kan behandles etter ulike modeller. Klagebehandlingen kan legges til:

- direktorat (eventuelt departement)
- fylkesmannen eller annen leder i enhetsfylket
- eget klageorgan.

Klage over enkeltvedtak som treffes av *kommunene* følger på samme måte som for fylkeskommunale vedtak et tosporet klagesystem. Klager over kommunale vedtak etter reglene i særlovgivningen bør i et forsøk med enhetsfylke behandles av fylkesmannen som klageinstans, men da innenfor enhetsfylket. Klare skiller mellom rollen som klageinstans, og rollen som administrasjon for øvrig, er også ved behandling av klager over kommunale vedtak nødvendig for å sikre at klagebehandlingen i enhetsfylket ikke inneholder elementer av fylkeskommunen som overkommune.

En alternativ måte å organisere behandlingen av klager kan også for vedtak som treffes av kommunene, være å opprette et eget klageorgan utnevnt av fylkestinget. En forutsetning bør også her være at fylkestinget ikke kan instruere klageorganet i behandlingen av kommunale klagesaker.

Kommunal- og regionaldepartementet legger til grunn at de fylker som ønsker å drive forsøk med enhetsfylke i sine søknader skisserer forslag til løsninger for behandling av klager over fylkeskommunale og kommunale vedtak.

### Tilsyn

Det finnes flere tenkelige modeller for organisering av tilsyn med den *fylkeskommunale* forvaltningen i forsøk med enhetsfylke. Et grunnleggende premiss er at rettssikkerheten ikke svekkes.

En mulig modell er at lederen av administrasjonen i enhetsfylket foretar det tilsyn av fylkeskommunen som fylkesmannen i dag gjør. Men et problem med denne modellen er at den kan oppleves som om «bukken blir satt til å passe havresekken» fordi den samme lederen og den samme administrasjonen både har ansvar for virksomheten, og fører tilsyn med den. I denne modellen er det derfor viktig at det utformes systemer med skiller mellom fylkesmannens tilsynsoppgaver og øvrige oppgaver.

En alternativ modell er å rendyrke internt tilsyn og kontroll etter kommunelovens system. Etter kommuneloven § 60 har fylkestinget det øverste tilsyn med den fylkeskommunale forvaltning, og kan forlange enhver sak lagt frem for seg til orientering eller avgjørelse. Fylkestinget skal herunder påse at det fylkeskommunale regnskapet revideres på betryggende måte. Til å forestå det løpende tilsyn med den fylkeskommunale forvaltning på sine vegne, velger fylkestinget selv et kontrollutvalg. Kontrollutvalget skal føre tilsyn med revisjonen. Videre skal kontrollutvalget se til at organisasjon, saksforberedelse og beslutningsprosesser, både i fylkeskommunens administrasjon og i de politiske organene, ivaretar faglige krav, og krav til alminnelig rettssikkerhet. Kontrollutvalget skal etter lovens hensikt være med på å legge forholdene til rette for intern kontroll i fylkeskommunen.

Etter denne modellen blir kontrollutvalget organet for tilsyn og kontroll med fylkeskommunens virksomhet. Kontrollutvalget vil således overta stat-

lige tilsynsoppgaver. Fylkesmannens rolle i enhetsfylket blir da først og fremst å ivareta øvrige oppgaver som i dag ligger til fylkesmannen.

Det er også tenkelig å organisere tilsynet slik at det tilsynet som fylkesmannen, fylkeslegen og statens utdanningskontor i dag driver tas ut fra enhetsfylket og legges til et rent statlig organ, for eksempel til det departementet som forvalter den aktuelle lov. Da unngår en at de interne relasjonene i fylket blir for tette, og en får et klarere fokus på tilsyn- og kontroll i forholdet mellom stat og fylkeskommune. I denne modellen vil en imidlertid ikke kunne dra nytte av den felles administrasjonen som ligger i enhetsfylket. Det er dessuten vanskelig å se for seg at departementene selv vil kunne gjennomføre tilsyn uten et ytre organ. Dette kan være et direktorat eller annen sentral/regional tilsynsenhet.

Tilsyn med *kommunene* kan gjennomføres som i dag, gjennom den statlige delen av enhetsfylket. Et klart skille mellom tilsyn og rollen som administrasjon for øvrig, vil sikre at tilsynet ikke inneholder elementer av fylkeskommunen som overkommune.

Kommunal- og regionaldepartementet legger til grunn at de fylker som ønsker å drive forsøk med enhetsfylke i sine søknader skisserer forslag til løsninger for organisering av tilsynet. Regjeringen ønsker at ulike alternativer prøves ut.

### *Lovlighetskontroll*

Særlige spørsmål oppstår i forhold til lovlighetskontroll av *fylkeskommunale* avgjørelser. Etter kommuneloven § 59 kan tre eller flere medlemmer av fylkestinget sammen bringe avgjørelser som er truffet av et folkevalgt organ eller den fylkeskommunale administrasjonen inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Ved lovlighetskontroll skal det tas stilling til om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig, om den er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, og om den er blitt til på lovlig måte. Departementet skal oppheve avgjørelsen hvis det er gjort slike feil at den er ugyldig. Departementet kan også på eget initiativ ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll. «Departementets myndighet» til å føre lovlighetskontroll med fylkeskommunale vedtak er lagt til det departementet som forvalter den aktuelle lov, men på utdanningsområdet er myndigheten delegert til statens utdanningskontor.

I et forsøk med enhetsfylke vil lovlighetskontroll vanskelig kunne legges til enhetsfylket selv. Det er medlemmer av fylkestinget som har rett til å kreve lovlighetskontroll, og lovlighetskontroll omfatter blant annet avgjørelser truffet av folkevalgte organer, herunder fylkestinget selv. Lovlighetskontroll i et forsøk med enhetsfylke bør derfor som en generell modell legges til det departementet som administrerer den aktuelle lov.

På samme måte som klage over kommunale vedtak legges til den statlige delen i enhetsfylket, bør også lovlighetskontroll over *kommunale* vedtak legges til den statlige delen. Også når det gjelder lovlighetskontroll vil det klare skillet mellom lovlighetskontrollen, og administrasjonen for øvrig, ivareta rettssikkerheten, og samtidig sikre at lovlighetskontrollen ikke inneholder elementer av fylkeskommunen som overkommune.

#### 10.1.4 Forsøk med enhetsfylke

Fordi enhetsfylket vil kunne innebære en forenkling av den offentlige organiseringen på regionalt nivå og bidra til rasjonalisering og effektivisering av forvaltningen, vil det til tross for de mulige ulemper som er skissert, kunne være nyttig å høste erfaringer gjennom forsøk. Det vil i det følgende bli redegjort for noen aktuelle problemstillinger av mer praktisk karakter i tilknytning til forsøk med enhetsfylke.

##### *Lov om forsøk i offentlig forvaltning*

Forsøksloven inneholder enkelte begrensninger. Det kan blant annet ikke godkjennes forsøk med avvik fra kommunelovens grunnleggende bestemmelser om organisering av virksomheten i kommuner og fylkeskommuner. Med dette siktes det i første rekke til bestemmelser om organiseringen av virksomheten til de øverste folkevalgte organer (kommunestyre/fylkesting, kontrollutvalg og ordfører/fylkesordfører eventuelt kommuneråd/fylkesråd).

En slik grunnleggende bestemmelse finnes i kommuneloven § 6 som bestemmer at det er fylkestinget som er det øverste fylkeskommunale organ. Dette betyr at fylkestinget har myndighet til å treffe vedtak i alle saker som hører inn under fylkeskommunens kompetanseområde, hvis ikke noe annet følger av særlige lovbestemmelser. Videre er alle andre fylkeskommunale organers myndighet utledet av fylkestingets egen myndighet. Prinsippet om at fylkestinget er det øverste fylkeskommunale organet gir seg også utslag i at det er fylkestinget som har det øverste tilsynet med den fylkeskommunale forvaltningen, og kan forlange enhver sak lagt frem for seg til orientering eller avgjørelse (kommuneloven § 60). Videre er det fylkestinget som selv ansetter administrasjonssjef (kommuneloven § 22). Fylkestinget kan delegerer myndighet til administrasjonen og instruere administrasjonen om utøvelsen av myndigheten, trekke myndigheten tilbake og omgjøre avgjørelser som administrasjonen har truffet i samme grad som administrasjonen selv kunne ha omgjort avgjørelsen.

Forsøk med enhetsadministrasjon kan etter Kommunal- og regionaldepartementets syn ikke gjennomføres innenfor forsøkslovens rammer. Det forhold at fylkesmannen utnevnes av regjeringen, og at det er aktuelt å gi fylkesmannen (når han/hun skal være administrasjonsleder i enhetsfylket) ansvar for saksforberedelser og iverksetting av fylkestingets vedtak, medfører etter Kommunal- og regionaldepartementets syn at konstruksjonen vil stride mot de grunnleggende bestemmelsene i kommuneloven § 6 om fylkestinget som fylkeskommunens øverste organ og § 23 nr. 1 om at fylkestinget selv ansetter administrasjonssjefen. Etter Kommunal- og regionaldepartementets oppfatning må det derfor først vedtas et tillegg i forsøksloven som gir hjemmel for et slikt forsøk. De øvrige bestemmelser i forsøksloven vil imidlertid gjelde. Bestemmelsen kan utformes nokså snevert, slik at den kun åpner for forsøk med enhetsfylke. Regjeringen ser ikke behov for en gjennomgang av forsøksloven på bredere basis.

### *Forholdet til de ansatte*

En overføring av oppgaver fra et forvaltningsnivå til et annet, vil kunne få arbeidsrettslige konsekvenser for den ansatte, selv om dette skjer som del av et forsøk. Dette innebærer at den enkelte ansatte vil ha nærmere lovbestemte rettigheter. Ansatte ved fylkesmannsembetene dekkes av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven, mens de fylkeskommunalt ansatte dekkes av arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven. Videre er avtaleverket forskjellig for fylkeskommunalt og statlig ansatte. Forsøksloven § 4 annet ledd har en bestemmelse om at godkjenning av forsøk ikke kan gis når dette vil innebære innskrenkning av rettigheter eller utvidelse av plikter som enkeltpersoner har etter gjeldende lovgivning. Det er av stor betydning at de ansattes rettsstilling ikke svekkes ved et forsøk. Det vil legges vekt på at forsøket og de prosessene som de ansatte vil bli involvert i, skal gjennomføres så smidig som mulig og skal foregå i nær kontakt med arbeidstakerne og deres organisasjoner, slik at deres rettigheter blir ivaretatt på en ryddig og korrekt måte.

### *Finansiering*

Enhetsfylket vil være finansiert ved statlige overføringer gjennom inntektssystemet til fylkeskommunen og statlige overføringer over Arbeids- og administrasjonsdepartementets budsjett til fylkesmannsambetet. Det må være opp til enhetsfylket å disponere bruken av den samlede ressursrammen på en hensiktsmessig og effektiv måte. Det må også tas høyde for at bruken av midlene er i tråd med eventuelle statlige føringer, spesielt i forhold til den statlige delen av enhetsfylket. Kommunal- og regionaldepartementet vil vurdere ulike modeller i den konkrete utformingen av forsøket.

Kommunal- og regionaldepartementet vil vurdere å bidra til å dekke nødvendige engangskostnader ved igangsetting av forsøk.

### *Søknad om forsøk og videre prosess*

Kommunal- og regionaldepartementet ser det som lite ønskelig å igangsette forsøk med enhetsfylke i fylker som samtidig ønsker fylkessammenslutning. Et eventuelt enhetsfylkeforsøk samtidig med en fylkessammenslutning, vil bidra til en unødvendig komplisering av forsøket både i gjennomføringsfasen og i evalueringen av forsøket.

Kommunal- og regionaldepartementet vil sende ut invitasjon om å delta i forsøk med enhetsfylke til fylkeskommunene og fylkesmannsembetene. Det er i utgangspunktet fylkeskommunen som må beslutte å sende en søknad, men grunnlaget og løsningsvalgene bak søknaden må utarbeides i tett samarbeid mellom fylkeskommunen og fylkesmannen.

Kommunal- og regionaldepartementet vil igangsette et begrenset antall forsøk som blant annet prøver ut ulike modeller for organisering av klage- og tilsynsoppgaver. Kommunal- og regionaldepartementet vil vurdere forslag til modeller når søknadene om forsøk realitetsbehandles. Søknadene vil blant annet bli vurdert i lys av forutsetningene om at klage- og tilsynsoppgavene ivaretas på en hensiktsmessig måte og at rettsikkerheten til den enkelte ikke svekkes. Det vil også være en forutsetning at nasjonale mål og oppgaver som krever et nasjonalt helhetsgrep er ivaretatt på en god og hensiktsmessig måte.

Forsøkene skal godkjennes av Kommunal- og regionaldepartementet i samråd med berørte fagdepartementer.

Kommunal- og regionaldepartementet legger opp til at forsøk skal være av fireårig varighet med mulighet for forlenging i ytterligere to år, jf. forsøksloven § 3 siste ledd. Kommunal- og regionaldepartementet vil ta på seg ansvaret for å evaluere forsøkene. Det er som nevnt behov for tilpasninger av forsøksloven for å gjennomføre et slikt forsøk. Det vil kunne legges frem et lovforslag for Stortinget høsten 2002. Dette innebærer at forsøk kan starte opp senest ved årsskiftet 2003-2004. Kommunal- og regionaldepartementet mener det før kommune- og fylkestingsvalget 2003 bør være avklart hvilke fylker som skal ha forsøk med enhetsfylke.

## 10.2 Kommunal oppgavedifferensiering

---

I tråd med prinsippet om at oppgaver og beslutninger bør legges nærmere dem det gjelder, ønsker regjeringen å desentralisere flere oppgaver til kommunene. Flere oppgaver til kommunene vil kunne skape gode vilkår for innbyggernes aktive deltakelse i lokalpolitisk virksomhet og for en videreutvikling av et levende folkestyre i kommunene.

I dette avsnittet drøftes kommunal oppgavedifferensiering i lys av regjeringens målsetting om at kommunene skal være det viktigste lokale forvaltningsnivå. Kommunal oppgavedifferensiering har tidligere vært drøftet i St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*.

### 10.2.1 Egenskaper ved kommunal oppgavedifferensiering

Oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene bygger i dag på det såkalte generalistkommunesystemet. Dette systemet innebærer at kommuner og fylkeskommuner har ansvar for det samme brede spekter av oppgaver, og det forventes at disse oppgavene ivaretas på en forsvarlig måte uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn. Alle kommuner og fylkeskommuner skal fylle de samme funksjonene knyttet til dimensjonene demokrati, tjenesteproduksjon, rettssikkerhet og lokale utviklingsoppgaver (St.meld. nr. 32 (1994-95)).

Kommunal oppgavedifferensiering innebærer at kommuner med ulike forutsetninger spesielt med hensyn til størrelse, får ulike oppgaver. Et slikt system vil trolig bety at ikke bare oppgavefordelingen, men også den statlige styringen gjennom rettslige, økonomiske og andre virkemidler, må differensieres.

#### *Tilpassede og fleksible forvaltningsløsninger*

Den viktigste fordel ved et system med kommunal oppgavedifferensiering er muligheten til i en viss grad å skreddersy forvaltningsløsninger etter de lokale forutsetningene i hver enkelt kommune. Dersom en kommune har gode forutsetninger for å ivareta en kompetansekrevende oppgave, desentraliseres oppgaven fra fylkeskommunen eller staten til kommunen. Et alternativ til dette kan også være at enkelte oppgaver overføres til kommunene under forutsetning av at de løses gjennom interkommunalt samarbeid.

Kommunal oppgavedifferensiering kan hevdes å være en fleksibel forvaltningsløsning fordi den vil gi rom for å tilpasse kommunenes oppgaver til endrede forutsetninger. Kommunal oppgavedifferensiering vil for eksempel innebære at endringer i kommunestørrelse relativt raskt vil kunne avspeiles i hvilke oppgaver den enkelte kommune har.

#### *Brukerperspektivet*

En eventuell desentralisering av oppgaver til kommunene vil bidra til at flere oppgaver samles på ett nivå, og det kan medføre at den forvaltningsmessige løsningen fremstår som mer oversiktelige for brukerne. På den annen side vil eventuelle endringer i den enkelte kommunes oppgaver over tid kunne fremstå som noe uoversiktlig for brukerne. Videre vil forskjeller mellom kommunene med hensyn til hvilke oppgaver de har, også kunne være lite brukervennlig.

#### *Effektivitet*

En desentralisering av oppgaver til kommunene vil medføre at stadig flere oppgaver blir lagt til ett nivå, og derfor blir gjenstand for helhetlige kommunale prioriteringer og avveininger. Dette vil kunne legge til rette for mer prioriteringseffektive kommuner ved en bedre innretning av tjenestene i forhold til brukernes behov.

En differensiering vil bety at noen kommuner vil få et snevrere virksomhetsområde enn andre. Satt på spissen kan man få et system der det utvikler seg A- og B-kommuner. En utvikling i retning av A- og B-kommuner vil kunne medføre at det oppstår en form for konkurranse mellom kommunene med hensyn til å overta nye og større oppgaver. Dette vil kunne innebære at kommunene arbeider mer målrettet med å legge til rette for å overta nye oppgaver.

#### *Lokaldemokrati*

En utvikling i retning av at vi får A- og B-kommuner vil innebære at rekkevidden av lokaldemokratiet endres. For innbyggerne vil dette kunne bety forskjeller i muligheten for lokaldemokratisk innflytelse. Innbyggerne i kommuner med ansvar for mange og store oppgaver vil trolig ha større lokaldemokratisk innflytelse enn innbyggerne i kommuner som har mer begrensede oppgaver.

#### *Statlig styring av kommunesektoren*

En differensiert oppgavefordeling krever en differensiert styring av kommunene, med bruk av ulike økonomiske og juridiske virkemidler for ulike kommuner. Dette kan gi et komplekst statlig styringssystem. En utfordring vil være å avgjøre i hvilken grad folketall og andre kriterier skal vektlegges ved fastleggningen av oppgavefordelingen. Et sentralt spørsmål er om den enkelte kommune selv skal kunne avgjøre om den ønsker å overta ansvaret for en oppgave.



### 10.2.2 Forsøk med kommunal oppgavedifferensiering

I et generalistkommunesystem definerer de kommunene som har dårligst forutsetninger for å løse oppgaver, hvilke oppgaver kommuner med gode forutsetninger skal kunne løse. Regjeringen mener en rigid praktisering av generalistkommunesystemet ikke i stor nok grad legger til rette for forvaltningsløsninger som er brukerorienterte, gir en effektiv offentlig sektor og gir gode rammebetingelser for lokaldemokrati. Regjeringen mener dette er uheldig og ønsker å myke opp generalistkommunesystemet ved å igangsette forsøk med kommunal oppgavedifferensiering. Hensikten med forsøkene må være å legge til rette for en oppgaveløsning som innebærer et kvalitativt bedre tjenestetilbud for brukerne. Regjeringen vil være tilbakeholden med å igangsette forsøk med kommunal oppgavedifferensiering innenfor fylkeskommunens kjerneoppgaver.

De skisserte ulempene ved kommunal oppgavedifferensiering vil kunne reduseres dersom oppgavedifferensieringen avgrenses til at et begrenset antall relativt store kommuner, får ansvaret for noen få klart definerte fylkeskommunale eller statlige oppgaver.

Å desentralisere fylkeskommunale eller statlige oppgaver til kommuner under forutsetning av at de skal løses gjennom interkommunalt samarbeid, er også en mulig måte å desentralisere flere og større oppgaver til kommunene på. Regjeringen foreslår derfor at det i forsøk med kommunal oppgavedifferensiering også legges opp til at enkelte oppgaver kan desentraliseres til kommuner under forutsetning av at de løses gjennom interkommunalt samarbeid.

Ved siden av de tre etablerte forvaltningsnivåene har det på frivillig grunnlag vokst frem et omfattende interkommunalt samarbeid. Det har blant annet vokst frem en stor «regionrådssektor». 75 prosent av landets kommuner er medlem i ett eller flere av disse regionrådene, som er den mest institusjonalserte formen for frivillig interkommunalt samarbeid, og som eventuelt er hjemlet i kommuneloven § 27. Regjeringen vil åpne for at et interkommunalt samarbeidsorgan skal kunne få anledning til å treffe enkeltvedtak på et område. Det vil kunne gis unntak fra kommuneloven § 27 og den aktuelle særlovgivningen, gjennom bruk av forsøksloven.

Regjeringen vil også åpne for forsøk som innebærer at fylkeskommunen kan overta oppgaver fra statlige etater. Dette kan blant annet være aktuelt for å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør.

#### *Finansiering*

En kommune som skal overta en fylkeskommunal eller statlig oppgave, må motta midler til å finansiere oppgaven. Det må foretas en omfordeling av midler mellom den aktuelle kommunen og forvaltningsorganet som har ansvaret for oppgaven i dag. Dersom det er en fylkeskommunal oppgave, må kommunen få midler fra fylkeskommunen som kommunen ligger i, og dersom det er en statlig oppgave må staten overføre midler til kommunen. Ved interkommunalt samarbeid vil det være naturlig at den enkelte kommune mottar tilskudd i forbindelse med forsøk med kommunal oppgavedifferensiering, og i samarbeid kommer frem til en rimelig fordeling av inntekter og kostnader når det gjelder de aktuelle tjenestene.

Forsøk med kommunal oppgavedifferensiering medfører derfor behov for særskilte finansieringsordninger, og valg av type finansieringsordning vil avhenge av hvordan tjenesten er finansiert i utgangspunktet.

Ved forsøk med oppgaver som finansieres med øremerkede midler, vil det være naturlig å overføre øremerkede midler til kommunen med utgangspunkt i fordelingsnøkkelen som er lagt til grunn for det opprinnelige øremerkede tilskuddet. Dette vil gjelde både for fylkeskommunale og statlige tjenester som er øremerket.

Det er i utgangspunktet flere mulige finansieringsmodeller når det gjelder forsøk med fylkeskommunale tjenester som finansieres gjennom rammetilskudd. For det første kan en la være å foreta endringer i rammetilskudd til kommune og fylkeskommune. Dette innebærer at det må etableres en intern betaling mellom kommune og fylkeskommune, og dermed et behov for å avklare hvilke satser/beløp som skal benyttes. Imidlertid kan det lett bli en kompliserende faktor for kommunene som deltar i forsøket dersom finansieringen skjer via interne betalingsordninger. Et bedre alternativ vil derfor være å foreta et uttrekk i rammetilskuddet til fylkeskommunen som gis som en økning i kommunens rammetilskudd, eller som et eget øremerket tilskudd til kommunen. Dette forutsetter at det beregnes et uttrekk basert på anslåtte kostnader ved tjenesten. Dersom kommunen mottar midlene som øremerket tilskudd, vil dette kunne legge føringer på hvordan kommunen skal prioritere. Hensikten med kommunal oppgavedifferensiering er imidlertid at kommunen skal få økt handlefrihet. Dette oppnås best gjennom å øke kommunens rammetilskudd tilsvarende fylkeskommunens uttrekk.

Kommunal- og regionaldepartementet vil vurdere å bidra til å dekke nødvendige engangskostnader ved igangsetting av forsøk.

### *Evaluering*

Kommunal- og regionaldepartementet vil legge opp til en evaluering av forsøkene. Det vil imidlertid ligge visse begrensninger på muligheten for å vinne erfaringer med enkelte egenskaper ved kommunal oppgavedifferensiering basert på forsøk i noen kommuner. Det vil for eksempel med et begrenset antall forsøk trolig ikke være mulig å prøve ut de styringsmessige utfordringene kommunal oppgavedifferensiering i stor skala vil innebære for staten. Forsøk i noen kommuner vil likevel kunne gi grunnlag for å vurdere forhold som for eksempel ressursbruk og tjenesteyting i de aktuelle kommunene, samt konsekvensene for de fylkeskommunene som «mister» oppgaver.

### *Videre prosess*

Kommunal- og regionaldepartementet vil sende ut invitasjon til kommuner og fylkeskommuner om å delta i forsøk med kommunal oppgavedifferensiering. I invitasjonen vil rammebetingelsene for forsøk klargjøres ytterligere.

Kommunal- og regionaldepartementet vil igangsette et begrenset antall forsøk senest ved årsskiftet 2003-2004. Når det gjelder eventuell deltakelse i et forsøk med fylkeskommunale oppgaver, er det kommunen som avgjør om den ønsker å søke, men fylkeskommunen skal ha anledning til å uttale seg om forsøket. Når det gjelder eventuell deltakelse i et forsøk med statlige oppgaver,

er det fylkeskommunen som avgjør om den ønsker å søke, men den statlige etaten skal ha anledning til å uttale seg om forsøket.

## 11 Økonomiske og administrative konsekvenser

### *Beregning av de økonomiske konsekvensene*

Det er foreløpig ikke foretatt konkrete beregninger av de økonomiske konsekvensene av å gjennomføre de foreslåtte endringene i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Det vil bli gjort i forbindelse med at departementene kommer tilbake til Stortinget med de proposisjoner som er nødvendig for å få gjennomført forslagene i denne meldingen.

I Sem-erklæringen er det lagt vekt på at endringer i oppgavefordelingen må bidra til redusert byråkrati. De planlagte oppgaveendringene innen miljø og landbruk (jf. St.meld. nr. 31 (2000-2001)) ville bety at klagebehandling og lovlighetskontroll skulle skilles fra den øvrige forvaltningen. Regjeringen er av den oppfatning at klagebehandling mv. må inkludere en faglig vurdering, i tillegg til den juridiske. Konsekvensen blir i så fall at både fylkeskommunen og fylkesmannen må ha kompetanse på miljø og landbruk. Det vil bety dobbeltbyråkrati og dobbelkompetanse på regionalt nivå. Regjeringen mener derfor at en oppgavefordeling hvor alle miljø- og landbruksoppgaver på regionalt nivå holdes samlet, slik det foreslås i denne meldingen, vil gi en mer effektiv oppgaveløsning.

### *Miljø- og landbruksoppgaver til kommunene*

Kommunene vil gjennom forslagene i denne meldingen få ansvaret for betydelig flere oppgaver på miljø- og landbruksområdet. Hvor mye merarbeid dette medfører for kommunene, må imidlertid på landbruksområdet ses i forhold til at kommunene for flere av disse sakene, både juridiske og økonomiske, allerede i dag avgir uttalelse til fylkesmannen/Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Fra og med 2002 er midlene til landbrukskontorene i kommunene innlemmet i inntektssystemet gjennom overgangsordningen. Som en oppfølging av denne meldingen vil Kommunal- og regionaldepartementet endre kriteriene i inntektssystemet for kommunene, slik at det blir god sammenheng mellom tildeling av midler og oppgavemengden i kommunene. Departementet vil komme tilbake til dette i kommuneproposisjonen for 2004.

Desentralisering av miljø- og landbruksoppgaver og -virkemidler til kommunene fra fylkesmennene og SND vil isolert sett over tid bety at antall ansatte i fylkesmannsembetene og SND kan reduseres.

### *Distrikts- og regionalpolitiske virkemidler under kategori 13.50*

Kommunal- og regionaldepartementet vil utvide fylkeskommunenes ansvar og myndighet knyttet til de distrikts- og regionalpolitiske midlene vesentlig. Dette skjer gjennom en forenkling av budsjettstrukturen, ved at samtlige poster under kategori 13.50 slås sammen til tre eller fire poster, fordelt på to kapitler for regional utvikling. Hoveddelene av midlene desentraliseres til fylkeskommunene. Hensikten med denne endringen er å styrke fylkeskommunene som utviklingsaktør ved at de blant annet får større frihet og handlingsrom til å foreta egne strategiske vurderinger, fastsette egne mål og koble virkemiddelbruken til disse, og til å inngå samarbeid med andre. Desentraliseringen

gir også bedre muligheter for å tilpasse virkemiddelbruken til regionale og lokale forhold.

### *Fylkesinndeling*

Regjeringen mener det ved fylkessammenslutninger må stilles samme type krav til egenandel til dekning av engangskostnader, som det gjøres overfor kommunene ved kommunesammenslutninger. Kommunal- og regionaldepartementet foreslår derfor at det legges opp til en statlig kompensasjon på 40-60 prosent av nødvendige engangskostnader, i tråd med gjeldende praksis ved de siste kommunesammenslutningene. Det foreslås videre at fylkeskommuner som ønsker å vurdere sammenslutninger får tilskudd til dekning av kostnader til utredninger og folkehøringer, og at fylkeskommuner som slutter seg sammen får beholde eventuelle effektivitetsgevinster de oppnår som følge av sammenslutningene.

### *Forsøk med enhetsfylke og kommunal oppgavedifferensiering*

Kommunal- og regionaldepartementet vil vurdere å bidra til å dekke nødvendige engangskostnader ved igangsetting av forsøk. Kommunal- og regionaldepartementet vil legge opp til en evaluering av forsøkene.

### *Tidsplan for arbeidet*

Overføring av ansvar og myndighet fra staten til kommunene på miljøvernområdet vil skje gradvis i perioden 2002-2005, mens hoveddelen av endringene på landbruksområdet vil skje i 2004. Utvidelsen av fylkeskommunenes ansvar og myndighet knyttet til de distrikts- og regionalpolitiske midlene under kategori 13.50 vil Kommunal- og regionaldepartementet gjennomføre fra budsjettåret 2003. Når det gjelder vurderingen av planlegging etter plan- og bygningsloven, tar Miljøverndepartementet sikte på at oppfølgingen av Planlovutvalget legges frem for Stortinget våren 2004.

Kommunal- og regionaldepartementet

tilrår:

Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 12. april 2002 om nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå blir sendt Stortinget.

---