



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 36

(2002–2003)

Om lov om endring i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning

*Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet 24. januar 2003, godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Bondevik II)*

1 Innleiing og samandrag

1.1 Innleiing

Departementet fremjar i denne proposisjonen framlegg om endring i lov om forsøk i offentlig forvaltning. Bakgrunnen for framlegget er Stortingsmelding nr. 19 (2001–2002) «*Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*» og Innst. S. nr. 268 (2001–2002) frå kommunalkomiteen. I stortingsmeldinga tok regjeringa til orde for at det blei sett i gang forsøk med å organisere fylkesmanns-embetet og fylkeskommunen i eitt felles forvaltningsorgan, einskapsfylket. Fleirtalet i kommunalkomiteen støtta i innstillinga framlegget frå regjeringa.

I innstillinga frå regjeringa blei det peikt på at eventuelle forsøk med einskapsfylke ville krevje endringar i forsøkslova, da denne lova per i dag ikkje opnar for den typen forsøk. I denne proposisjonen kjem regjeringa med framlegg til endringar i forsøkslova som krevst for å kunne setje i gang forsøk med einskapsfylke.

Lovproposisjonen har ikkje vore på allmenn høyring. Framlegget om forsøk med einskapsfylke har alt vore lagt fram for Stortinget i form av ei stortingsmelding, og Stortinget har gjeve si tilslutning. Departementet fann på denne bakgrunnen at det var heilt klart at allmenn høyring var unødvendig.

1.2 Samandrag av proposisjonen

I kapittel 2 kjem det først i punkt 2.1 ei oversikt over det formelle juridiske grunnlaget for verksemda til fylkeskommunen og fylkesmannen. Det blir vist til at grunnlaget for fylkeskommunen er å finne i lov om kommunar og fylkeskommunar (kommunelova) og i vallova, medan rolla til fylkesmannen som regionalt forvaltningsorgan ikkje er underlagd generell regulering i lov. I punkt 2.2 har vi ein omtale av forsøkslova, av formål, system og avgrensingar, og kvifor departementet meiner det må til ei lovendring for å kunne setje i gang forsøk med einskapsfylke. I punkt 2.3 er det gjeve ein nærmare omtale av kva det ligg i omgrepet «einskapsfylke» og om nokre organisatoriske utfordringar knytte til klage, tilsyn og kontroll og til oppgåver som krev nasjonale heilskapsgrep. Det vil vere opp til dei aktuelle fylka å utforme forsøket, gjere greie for korleis forsøket skal gjennomførast og korleis ein skal ta vare på dei ulike omsyna. Det er også teke inn ein kort omtale av dei søknadene departementet har fått inn til no, og korleis den vidare prosessen er lagd opp. I kapittel 3 blir det gjort greie for dei juridiske vurderingane departementet har knytt til lovendringa. Kapittel 4 inneheld ein omtale av økonomiske og administrative konsekvensar av lovendringa og forsøket.

2 Bakgrunnen for proposisjonen

2.1 Fylkeskommunen og fylkesmannen. Gjeldande rett

Fylkeskommunen

Kvart fylke utanom Oslo utgjer ein fylkeskommune, jf. kommunelova § 3. Vallova regulerer korleis innbyggjarane i fylket vel representantane sine til fylkestinget. Kommunelova regulerer nærmare korleis fylkeskommunen skal organiserast. Av § 6 går det fram at fylkestinget er det øvste fylkeskommunale organet, og at det gjer vedtak på vegner av fylkeskommunen så langt ikkje anna følgjer av lov eller delegasjonsvedtak. Etter § 22 skal det i kvar fylkeskommune vere ein administrasjonssjef som fylkestinget sjølv tilset. Administrasjonssjefen er den øvste leiaren for den samla fylkeskommunale administrasjonen med dei unntaka som følgjer av lov og innanfor dei rammene fylkestinget set, jf. kommunelova § 23. Fylkestinget kan vedta å innføre parlamentarisk styringsform i fylkeskommunen, jf. § 18. I så fall fell ordninga med administrasjonssjef bort, og det blir i staden eit fylkesråd som får øvste leiinga av administrasjonen i fylkeskommunen. Dersom eit fleirtal av medlemmene i fylkestinget ønskjer det, skal rådet gå av og bli skifta ut med eit nytt.

Fylkeskommunen løyser dei oppgåvene han etter lov er pålagt å løyse, og kan elles ta på seg alle oppgåver som ikkje andre organ har som sitt ansvarsområde.

Fylkesmannen

For fylkesmannen som regionalt forvaltningsorgan er det ikkje gjeve generelle organisatoriske reglar ved lov. Eksistensen av organet er likevel rekna med mange stader i lovgjevinga gjennom tildeling av kompetanse. Det generelle organisatoriske hovudgrunnlaget for fylkesmannen er Instruks for fylkesmenn, fastsett ved kgl. res. 7. august 1981, endra seinast 6. juli 1999.

Etter fylkesmannsinstruksen er fylkesmannen Kongens og regjeringa sin representant i fylket, og skal på deira vegner arbeide for at politikken i Stortinget blir følgd opp. Det er ikkje gjeve noka positiv avgrensing når det gjeld kva for oppgåver som kan leggjast til fylkesmannen. Ein har som føresetnad at tildeling av oppgåver som forvaltningsorgan blir gjort ved lov eller på annan måte frå det enkelte departementet, som dermed har eit direkte styringsforhold inn mot fylkesmannen på sine fagområde.

Som Kongens representant i fylket har fylkesmannen særlege funksjonar i samband med besøk

frå kongehuset i fylket og ved behandling av saker om tildeling av ordenar.

2.2 Forsøkslova; formål, system og avgrensingar

Lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning tok til å gjelde 1. januar 1993. Lovvedtaket bygde på framlegg fremja i Ot. prp. nr. 54 (1991–1992) *Om lov om forsøk i offentlig forvaltning*. Lova var i hovudsak eit resultat av røynslene frå «frikommuneforsøka» på 1980 og -90 talet, men gjeld alle delar av den offentlege forvaltninga, også den statlege. Den berande tanken er at det gjennom forsøk kan etablerast vedtaksgrunnlag for endringar som alternativ til å utvikle endringar gjennom teoretiske drøftingar i utgreiingar.

Systemet i forsøkslova byggjer på ei formålsformulering som seier kva som er formål med forsøk etter lova. Etter § 1 er dette å utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i offentlig forvaltning og dessutan ei formålstenleg oppgåvefordeling. I denne samanhengen er offentlig tenesteyting, best mogleg ressursutnytting og gode demokratiske styringsformer viktig.

Kongen kan på denne bakgrunnen, med heimel i forsøkslova § 3, godkjenne forsøk med:

- avvik frå gjeldande lover og forskrifter om korleis staten, fylkeskommunane eller kommunane skal organisere verksemda si og løyse oppgåvene sine.
- avvik frå reglane om oppgåvefordelinga mellom statlege, fylkeskommunale og kommunale forvaltningsorgan.
- unntak frå statlege kontrollordningar overfor kommunar og fylkeskommunar.

Kongens styringsrett etter § 3 er ved kgl.res. 11. desember 1992 delegert til Kommunal- og regionaldepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

I § 4 er det sett avgrensingar når det gjeld kva slags reglar det kan søkjast unntak frå. Det kan ikkje godkjennast forsøk med avvik frå

- dei grunnleggjande reglane i kommunelova om organisering av verksemda i kommunar og fylkeskommunar
- saksbehandlingsreglane i forvaltningslova
- saksbehandlingsreglar i anna lovgjeving, når reglane er gjevne av omsyn til rettstryggleiken for enkeltpersonar, og Kongen ikkje finn at dette omsynet blir teke minst like godt vare på ved den framgangsmåten det blir søkt om samtykke til.

Det norske forvaltningssystemet er bygd på ei inndeling av styringsmakt og oppgaver mellom tre nivå: kommunen, fylkeskommunen og staten. På regionalt nivå utgjør fylkesmannen det sentrale statlege forvaltningsorganet overfor kommunesektoren. Forsøkslova er utforma med tanke på å opne for avvik frå det regelverket som regulerer korleis forvaltninga skal gå føre seg innanfor desse rammene. Forsøkslova §§ 3–4 byggjer såleis på ein føresetnad om at forsøksverksemda skjer innanfor eksisterande forvaltningsstruktur. Å gjere sjølve strukturen og dei ytre rammene til emne for forsøk utfordrar dermed systemet i forsøkslova.

I einskapsfylket vil fylkeskommunen og fylkesmannsembetet bli integrerte i eit felles regionalt organ, underlagt felles administrativ leiing. Ei slik organisatorisk justering ligg utanfor det forsøkslova direkte har teke sikte på å regulere. Etter departementet sitt syn vil eit forsøk med einskapsfylke ha eit slik omfang og endre det regionale forvaltningssystemet på ein slik måte at det er naturleg å ta inn ein særskild og eksplisitt heimel i forsøkslova.

2.3 Bakgrunnen for forsøk med einskapsfylke

Innleiing

I St. meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet*, gav regjeringa si tilråding om oppgåvefordelinga mellom forvaltningsnivåa – stat, fylkeskommune og kommune. Det blei likevel uttalt eit ønske om å vurdere alternative måtar å organisere forvaltninga på gjennom forsøk. Gjennom forsøk kan ein hente inn erfaringar med ulike typar modellar, som kan gå inn i avgjerdsgrunnlaget for om ein ønskjer endringar eller reformer på brei basis. Eitt av forsøka regjeringa ønskte, var forsøk med einskapsfylke. Regjeringa la til grunn at slike forsøk burde prøvast ut i eit avgrensa tal fylke etter søknad frå fylka sjølve.

I Innst. S. nr. 268 (2001–2002) gav fleirtalet i kommunalkomiteen si tilslutning til framlegget frå regjeringa. Det blei likevel halde fram at det burde setjast i gang mange forsøk for å vinne breiast mogleg erfaring med ein ny administrativ modell.

Nærmare om einskapsfylket

I St.meld. nr. 19 (2001–2002) forklarar regjeringa nærmare kva ein modell med einskapsfylke vil innebere. Det er gjort ytterlegare greie for einskapsfylket i den invitasjonen til forsøk som gjekk ut til fylka 13. august 2002 frå Kommunal- og regionaldepartementet.

Ideen er at fylkesmannen (inklusive statens utdanningskontor og fylkeslegen) og fylkeskommunen blir integrerte i eitt felles organ med felles administrativ leiing. Dette vil føre til ei forenkling og effektivisering i organiseringa av det regionale nivået. Det overordna målet med forsøket vil vere å gje brukarane eit betre tenestetilbod.

Einskapsfylket vil få ansvaret for den samla forvaltningsporteføljen. Det vil derfor måtte ta seg av både tradisjonelt statlege oppgaver, som klage- og tilsynsoppgaver i forhold til kommunesektoren, og anna forvaltning, tenesteyting og regional utvikling. Administrasjonen i einskapsfylket vil såleis måtte vere underlagd og stå til ansvar for både staten og innbyggjarane i fylket, (gjennom fylkestinget). Det er sagt i stortingsmeldinga at klage- og tilsynsmynde må haldast separat i einskapsfylket av omsyn til rettstryggleiken for den einskilde.

Tanken bak einskapsfylket er altså at det vil verke med til å gjere den regionale forvaltninga meir brukarvennleg for kommunar, bedrifter og innbyggjarar. At dei får eitt organ å vende seg til og innrette seg etter, vil gjere systemet meir oversiktleg utetter. Einskapsfylket vil samstundes kunne hjelpe til med rasjonalisering og effektivisering gjennom reduksjon av dobbeladministrasjon og -kompetanse. Samstundes vil ein kunne samle faglege kompetansmiljø som i dag er sårbare, og på den måten styrkje dei.

Sjølv om organisering i eit einskapsfylke kan stå fram som ei forenkling for brukarane, blir det i stortingsmeldinga peikt på at ansvarsforholda vil kunne bli utydelege, ved at leiinga vil vere underlagd instruksjonsmynde både frå statleg og fylkeskommunalt hald. Departementet legg til grunn at det alternative regelverket som blir vedteke for forsøkeininga, blir utforma på ein måte som gjer det tydeleg kven som har instruksjonsmynde i ulike typar saker.

I stortingsmeldinga blir det lagt til grunn at det ved eventuelle forsøk vil vere opp til fylka sjølve å skissere korleis dei måla og omsyna som ligg til grunn for forsøka, skal bli sikra. Særleg viktig vil det vere å klargjere korleis oppgaver knytte til klage, tilsyn og kontroll skal organiserast og gjennomførast, slik at rettstryggleiken for den enkelte ikkje blir svekt. Det same gjeld korleis nasjonale mål og oppgaver som krev eit nasjonalt heilskapsgrep, blir handsama på ein god og formålstenleg måte i einskapsfylket. I søknaden må ein også ha teke stilling til kven som skal vere administrativ leiar i einskapsfylket, anten fylkesmannen eller fylkesrådmannen.

Eit særskilt forhold, som ikkje er omtalt i meldinga, er korleis leiarspørsmålet skal løysast dersom fylkeskommunen er parlamentarisk styrt. Et-

ter departementet si oppfatning er det få alternativ til å gjere fylkesrådet til administrativ leing i einskapsfylket. Elles vil ordninga med parlamentarisme ha lite for seg. Ei slik organisering vil føre med seg nokre ekstra utfordringar knytte til det å ta vare på dei omsyna som er omtalte ovanfor. Om desse omsyna kan sikrast på tilfredsstillande måte, må etter departementet sitt syn vurderast konkret i samband med den enkelte søknaden.

Kort om søknadene

Fylkeskommunane og fylkesmennene blei i brev frå Kommunal- og regionaldepartementet av 13. august 2002 inviterte til å gjennomføre forsøk med einskapsfylke. Det blei i invitasjonen sagt at det skulle vere ein todelt søknads- og godkjenningssprosess for forsøka. Fylka måtte innan 15. oktober 2002 melde si interesse for å delta i forsøk med einskapsfylke gjennom ein førebels søknad til Kommunal- og regionaldepartementet. Departementa vurderte deretter søknadene, og Kommunal- og regionaldepartementet gav fylka tilbakemelding. Dei av fylka som blei vurderte som aktuelle for forsøk med einskapsfylke, må innan 20. februar 2003 sende ein endeleg søknad til Kommunal- og regionaldepartementet. Kva for fylke som skal ha forsøk med einskapsfylke, skal vere avklart før kommunestyre- og fylkestingsvalet i 2003. Det blir teke sikte på ei endeleg utveljing av fylka i løpet av våren 2003.

Det er i utgangspunktet fylkeskommunen som må vedta å sende ein søknad, men Kommunal- og regionaldepartementet har understreka kor viktig det er med eit godt samarbeid lokalt. Dei synspunkta fylkesmannen har på forsøk med einskapsfylke i det aktuelle fylket, skal følgje søknaden.

Kommunal- og regionaldepartementet fekk førebels søknad om forsøk med einskapsfylke frå desse fylkeskommunane: Akershus, Hedmark, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane og Østfold. Søknaden frå Akershus blei avslått, medan Hedmark, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Østfold blei vurderte som aktuelle for forsøk, og kan arbeide vidare med den endelege søknaden, som altså har frist 20. februar 2003. Søknaden frå Nord-Trøndelag blei avslått, men fylket blei gitt moglegheit til å sende endeleg søknad om ein annan einskapsfylkemodell.

3 Vurdering og framlegg frå departementet

Departementet gjer med dette framlegg om at det blir etablert ein heimel i forsøkslova som opnar for å godkjenne forsøk med einskapsfylke etter dei linjene som er dregne opp i St.meld. nr. 19 (2001–2002) og i denne proposisjonen. På bakgrunn av det som er gjort klart i kapittel 2.2, meiner departementet at heimelen bør utformast som ein avgrensa heimel for forsøk med den typen einskapsfylke som er omtalt i stortingsmeldinga.

Departementet har ikkje med det aller første planar om ein fullstendig gjennomgang og evaluering av forsøkslova, men reknar med at dette bør skje på sikt. I samband med det kan det vere aktuelt å vurdere om lova bør supplerast med ein særskild heimel for forsøk som gjeld sjølve forvaltningsstrukturen. Korleis ein slik heimel eventuelt skulle utformast, og kva for avgrensingar som måtte setjast, krev likevel grundig utgreiing. Den endringa i forsøkslova som det kjem framlegg om her, er berre meint som ein heimel for dette aktuelle forsøket. Det er ikkje intensjonen frå departementet si side at den nye heimelen skal stå som ein «open invitasjon» til forsøk med einskapsfylke for ettertida.

Avhengig av korleis einskapsfylket blir organisert, vil det kan hende utfordre visse grunnleggjande reglar i kommunelova om korleis fylkeskommunen skal organisere verksemda si. Ut frå forsøkslova § 4 a) kan det ikkje godkjennast forsøk som inneber unntak frå den typen reglar. Som peikt på ovanfor må ein likevel lese forsøkslova i lys av at ho byggjer på ein føresetnad om at sjølve forvaltningsstrukturen «ligg fast». I eit forsøk med einskapsfylke er nettopp gjeldande forvaltningsstruktur emne for forsøk. Den typen vurderingar § 4 a) legg opp til, er derfor ikkje utan vidare relevante når det gjeld å setje opp avgrensingar for forsøk med einskapsfylke.

Ei naturleg tolking av ein særskild heimel for forsøk med einskapsfylke vil vere at det i samband med forsøket er tillate å gjere alle regelavvik som er nødvendige for å gjennomføre forsøket, uavhengig av kor grunnleggjande ein kan seie at reglane er – innanfor eksisterande forvaltningsstruktur. For å gjere dette forholdet heilt eksplisitt, foreslår departementet at det likevel blir presisert i heimelen at forsøk med einskapsfylke kan godkjennast uavhengig av avgrensinga i § 4 a). Det blir lagt til grunn at eventuelle avvik ikkje skal godkjennast i vidare utstrekning enn det som krevst for ei formålstenleg gjennomføring av forsøket.

Departementet foreslår å ta heimelen til å drive med forsøk med einskapsfylke inn som ein ny bokstav d) i § 3 i forsøkslova, som fastset kva forsøk etter forsøkslova kan omfatte.

Når det gjeld dei funksjonane fylkesmannen har i eigenskap av å vere Kongens representant i fylket, set departementet som føresetnad at den direkte linja mellom Kongen og fylkesmannen blir halden oppe for desse formåla.

4 Økonomiske og administrative konsekvensar

Departementet kjem ikkje med framlegg om endringar når det gjeld det allmenne prinsippet om at forsøksseiningane sjølve ber kostnader knytte til gjennomføringa av forsøk.

Einskapsfylket vil i hovudsak vere finansiert gjennom statlege overføringar gjennom inntektssystemet til fylkeskommunen og statlege overføringar over Arbeids- og administrasjonsdepartementet sitt budsjett til fylkesmannsembetet. Kommunal- og regionaldepartementet vil vurdere å hjelpe til med å dekkje nødvendige eingongskostnader når forsøket blir sett i gang.

Ein kan gå ut frå at denne alternative organiseringsmåten kan gjere sitt til reduserte kostnader og andre synergieffektar knytte til samlokalisering og integrering. Ein ventar også at forsøket vil innebere eit forenkla og meir oversiktleg system for innbyggjarane. Gjennomføringa av forsøket vil ikkje få økonomiske eller administrative konsekvensar for kommunane eller regional statsforvaltning (utanom fylkesmannsembetet).

Evaluering av forsøket vil skje i tilknytning til den breie og forskingsbaserte evalueringa av fylkeskommunen og organiseringa av det regionale nivået generelt, som regjeringa planlegg å gjennomføre i neste stortingsperiode.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning.

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endring i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endring i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning

I

I lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning blir det gjort følgende endring:

§ 3 første ledd skal lyde:

Kongen kan godkjenne forsøk med:

- a) avvik fra gjeldende lover og forskrifter om hvordan staten, fylkeskommunene eller kommunene skal organisere sin virksomhet og løse sine oppgaver
- b) avvik fra bestemmelsene om oppgavefordelingen mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale forvaltningsorganer

- c) unntak fra statlige kontrollordninger overfor fylkeskommunene og kommunene
- d) *enhetsfylke uten hinder av § 4 første ledd bokstav a. Med enhetsfylke menes at fylkeskommunen og fylkesmannen integreres i ett regionalt organ med felles administrativ ledelse.*

II

Lova tek til å gjelde straks.
