

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Høringssvar levert gjennom regjeringen.no

Vår saksbehandler
Ina Smith-Meyer/
Åshild Olaussen

Kopi til

Vår dato
09.06.2018

Vår referanse

Deres referanse

Høring av rapport fra ekspertutvalget som har vurdert nye oppgaver til fylkeskommunene – høringssvar fra Unio

Unio takker for muligheten til å kommentere ekspertutvalgets rapport om nye oppgaver til fylkeskommunene. I vårt høringssvar kommenterer vi flere av forslagene/områdene spesielt, i tillegg til å gi noen generelle kommentarer.

Generelle kommentarer

Unio imøteser den omfattende og bredspektrede rapporten fra ekspertutvalget med forslag til oppgaveoverføring til fylkeskommunene. Det ligger mange muligheter for økt innflytelse for fylkeskommunene i rapporten. Unio mener at det, ved en overføring av nye oppgaver, er fornuftig å konsentrere seg om fagområder der fylkeskommunene allerede i dag har oppgaver, slik utvalget har gjort.

Ved eventuell flytting av oppgaver og virkemidler fra statlige etater til fylkeskommunene, forutsetter Unio fullfinansiering. Erfaring fra flytting av oppgaver viser at man risikerer å miste kompetanse. Det er derfor vesentlig å legge til rette for at oppgaveoverføringen ikke ødelegger kompetansemiljøer eller resulterer i oppbygging av dublerende fagmiljø og eller en mer byråkratisk tjenesteforvaltning. Dersom fagmiljøet ikke følger med ved overflytting av oppgavene, betyr det bortfall av tjenester i en periode og enda lengre periode før kvaliteten på tjenestetilbudet er tilbake på samme nivå som før flyttingen. Det må derfor investeres ressurser i tiltak som gjør at man ikke må bygge kompetansemiljø helt på nytt etter flyttingen.

Unio tillater seg også å påpeke at gode omstillingsprosesser tar tid. Vi stiller derfor spørsmål ved hvorvidt utvalgets forslag kan tre i kraft allerede fra 1. januar 2020, uavhengig av om det kreves omfattende lov- og forskriftsendringer eller ikke. Flere av forslagene må også sees i sammenheng med andre igangsatte prosesser og lovarbeid. Videre blir det mange nye sammenslåtte fylkeskommuner i 2020. Erfaringene fra sammenslåingen i Trøndelag, er at det er mye som må på plass i slike prosesser. Unio frykter at en «ny» organisasjon vil være dårlig rustet til å ta på seg nye oppgaver før de får samkjørt gode rutiner for eksisterende oppgaver.

Hensynet til de ansatte

Overføring av oppgaver til fylkeskommunene vil få store konsekvenser for mange ansatte. Utvalget anslår at om lag 4760 årsverk blir direkte berørt av forslagene. De ansatte som berøres må sikres likeverdige lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår som før overføringen. En overføring av oppgaver betinger at kompetansen i fylkeskommunen blir bygd opp, slik at brukerne kan få et likeverdig tilbud uavhengig av bosted. Unio forutsetter også at ingen skal sies opp i prosessen.

Vi er fornøyd med at utvalget er tydelige på at oppgaveoverføringen forutsetter hensyntagen til de ansatte og god dialog med de tillitsvalgte. For at omstillingsprosesser skal kunne gjennomføres på en best mulig måte, er det helt avgjørende at de ansatte og deres organisasjoner trekkes med i alle faser av gjennomføringen, og at de ansatte sikres god informasjon om prosessen.

Trenivåmodell, generalistkommuneprinsippet og regionalt demokrati

Unio mener at Norge bør ha tre forvaltningsnivåer. Hvert av de demokratiske nivåene bør følgelig ha en tilstrekkelig stor portefølje. Vi mener videre at nye oppgaver til fylkeskommunene er en fordel for det regionale demokratiet og kan vitalisere oppgavene som allerede ligger til fylkeskommunen.

Samtidig er de norske fylkeskommunene, også etter de vedtatte sammenslåingene, svært ulike i størrelse, både arealmessig og befolkningsmessig. Nye oppgaver til fylkeskommunene må kunne ivaretas også av de minste fylkeskommunene, og av de som ikke er vedtatt sammenslått, på en god måte.

Unio mener at det er svært viktig å opprettholde generalistkommuneprinsippet som bærende prinsipp. Det er et sentralt demokratisk prinsipp at innbyggernes stemme skal ha lik verdi. For å sikre både demokrati og likeverdighet i tjenestetilbudet, bør fylkeskommunene ha den samme oppgaveporteføljen over hele landet. Unio forutsetter at fylkeskommunene beholder ansvaret for videregående opplæring og er tilfreds med at Stortinget avviste regjeringens forslag fra 2015 om å overføre videregående skoler til store kommuner.

Overordnet sett, deler Unio utvalgets syn om at dersom fylkeskommunenes legitimitet og interesse for det regionale demokratiet skal økes, må de nye oppgavene i større grad enn tidligere reflektere sentrale politiske konfliktdimensjoner og ha betydning for innbyggerne.

Fylkesmannsembetene

Ekspertutvalget foreslår å overføre blant annet veiledningsoppgaver knyttet til de områdene fylkeskommunene har ansvar for fra fylkesmannsembetene til fylkeskommunene. Unio vil peke på at fylkesmannens veiledningsansvar ofte er viktigere for kvalitetssikring enn tilsynsaktiviteten. Blant annet gjelder dette for barnehage- og skoletilbudet. Tilsyn i sin nåværende form handler i all hovedsak om etterprøving av dokumentasjon, mens veilederrollen i større grad innebærer å gå inn i det som faktisk skjer i for eksempel skole og barnehage. På skole- og barnehageområdet fikk fylkesmannen nylig utvidede veiledningsoppgaver, og dette er blitt godt mottatt av skole- og barnehageeiere. Sammen med tilsyn har veiledningen gitt raskere implementering av nye lover og raskere skapt klarhet i lokale feiltolkninger og/eller mangelfull praksis. Å gi råd og veiledning er en rolle som fylkesmannen har hatt lenge, og som har fungert godt.

Del II Næring, kompetanse og integrering

Kapittel 5 Næring, forskning og innovasjon

Forskningsrådet og regionale forskningsfond

Ansvar for om lag halvparten av det offentliges innsats for næringsrettet forskning foreslås overført fra Forskningsrådet til fylkeskommunene etter modell av regionale forskningsfond. Unio mener at forskning er en nasjonal oppgave som må forankres på nasjonalt nivå og som derfor ikke bør overføres til fylkeskommunene.

Å overføre store deler av den offentlig finansierte næringslivsforskningen til et stort antall enheter, vil gjøre det vanskelig å opprettholde en helhetlig nasjonal politikk, nå nasjonale politiske mål og oppfylle internasjonale forpliktelser. Vi frykter også at det vil svekke Forskningsrådets rolle som strategisk aktør med særlig ansvar for helhet og sammenheng i virkemiddelapparatet. Norge står midt i omstillingsbehov og komplekse samfunnsutfordringer som krever en tverrfaglig og tverrsektoriell satsning på forskning og innovasjon. Dette stiller store krav til en målrettet og koordinert innsats. Selv om vi ser behovet for nærmere samhandling og kontakt mellom næringsliv og forskningsmiljøer i regionene og nødvendigheten av en forskningspolitikk som også bygger opp under regionale fortrinn, kan vi ikke se at slikt samarbeid er avhengig av etablering av regionale arenaer for forskning.

Unio er videre opptatt av de samlede forskningsressursene forvaltes godt, og at størst mulig andel av midlene går til forskning. Det må være et mål å redusere, ikke øke utgiftene til forskningsadministrasjon. Ytterligere oppbygging av regionale forskningsfond vil nødvendigvis medføre behov for store ressurser, både menneskelig og økonomisk. De regionale fondene må ha egne sekretariater som forbereder saker til styret, er ansvarlig for søknadsbehandling og har den løpende kontakten med fondenes målgrupper, brukere, Forskningsrådet og andre interessenter. Ressursene bør brukes til å styrke allerede eksisterende miljøer framfor å opprette nye.

Forskningsinstituttene har et uutnyttet potensial som viktige bidragsytere til regional og nasjonal forsknings- og næringsvirksomhet. En viktig årsak er at lave basisbevilgninger hindrer langsiktig kompetansebygging og samspill med næringslivet. Ved en forpliktende opptrapping av instituttsektorenes grunnbevilgning, vil forskningsressurser kunne benyttes til å foredle og støtte om allerede eksisterende miljø, heller enn til å etablere nye.

Kapittel 8 Kompetansepolitikk

Utdanning, kompetanse, næringsutvikling og innovasjon er en kjerneoppgave for dagens fylkeskommuner. Selv om det regionale nivået allerede i dag skal ha en kompetansepolitisk samordningsrolle, er dette et område som har potensial for utvikling og ytterligere styrking. Unio støtter derfor utvalget i at den nye fylkesstrukturen både legger grunnlag for og bør få et betydelig ansvar for og oppgaver innenfor kompetansepolitikken.

Flere grep for å styrke fylkeskommunenes kompetanserolle ligger allerede som målsetninger gjennom den kompetansepolitiske strategien. Fylkeskommunene må få handlingsrom til å samordne ulike aktører og lage egne regionale kompetansestrategier. En av de viktigste grunnene til dette er at arbeidsmarkedet i Norge ikke er likt over alt, men i høyeste grad varierer geografisk. Arbeidsmarkedet har et iboende lokalt nivå, og det lokale arbeidsmarkedet er en sosial konstruksjon som skapes og gjenskapes av sosiale krefter og aktører av ulikt slag. Hvert eneste lokale arbeidsmarked har ulik utvikling, ulike strukturer og ulike prosesser sammenlignet med andre lokale arbeidsmarkeder. Gjennom at fylkeskommunene lager egne kompetansestrategier får de mulighet til å tilpasse seg de lokale arbeidsmarkedene i sin region på en bedre måte enn det ville vært mulig å

gjøre fra nasjonalt hold. Unio støtter derfor utvalgets forslag om at fylkeskommunens ansvar for å kartlegge regionale kompetansebehov og formidle behovet til utdannings- og opplæringstilbydere formaliseres. Unio er likevel kritiske til utvalgets forslag om å nedlegge Kompetanse Norge. Det vil fortsatt være behov for nasjonal koordinering og et nasjonalt fagmiljø som pådrivere i kompetansepolitikken.

Unio støtter utvalget i at et økt ansvar innenfor kompetansepolitikken også må innebære utvikling av relevante utdanningstilbud både innenfor videregående opplæring og fagskolene, som fylkeskommunene har et ansvar for, og i et tettere samarbeid med universitetene og høyskolene.

Videre støtter Unio utvalgets forslag om å overføre virkemidler og oppgaver knyttet til karriereveiledning regionalt fra Kompetanse Norge og NAV til fylkeskommunene. Fylkeskommunene bør få hovedansvaret for rådgiving og karriereveiledning over grunnskolenivået. Karriereveiledning tidlig i utdanningsløpet kan forebygge og redusere frafall og feilvalg. Rådgiving og karriereveiledning må være robust og godt forankret i utdanningssektoren. Videre må fylkeskommunen forpliktes til å gi et tilstrekkelig tilbud om karriereveiledning til alle over 19 år. Karriereveiledningen må være tett knyttet til kunnskapen om det regionale og lokale arbeidsmarkedet og sees i sammenheng med en styrket kompetansepolitisk samordningsrolle for fylkeskommunen. I dag er karriereveiledning en oppgave som tilbys på ulikt vis i fylkene, gjennom blant annet ulike former for karrieresentre. Karrieresentrene har en viktig funksjon i å kartlegge individers (real-)kompetanse, veilede, motivere og informere om yrkes- og utdanningsvalg. Unio mener det bør bygges opp et enhetlig karriereveiledningssystem basert på karrieresentrene i alle fylker, og at fylkeskommunene skal ha det helhetlige ansvaret for dette.

Kapittel 9 Integrering

Unio støtter utvalgets forslag om å overføre ansvar for all voksenopplæring som nå er omfattet av introduksjonsloven og opplæringsloven fra stat til fylkeskommunene.

Etter avlagt grunnskole kommer behovet for videregående opplæring. Det er da viktig at integreringen er nært koblet til fylkeskommunenes ansvar for videregående opplæring, fagskoler og regional kompetansepolitikk, og også til deres arbeid for å legge til rette for næringsutvikling. God dialog mellom kommunene og fylkeskommunene kan bidra til en god sammenheng mellom grunnskole og videregående opplæring for målgruppen.

Ved at fylkeskommunene får ansvar for voksenopplæring, sikrer man en langt tydeligere ansvars plassering enn i dag, enhetene blir store nok til å gi differensierte tilbud, og man kan lettere planlegge og koordinere sammensatte opplæringsløp i tråd med deltagerens og arbeidsmarkedets behov.

Del III Samferdsel

Kapittel 11 Sams vegadministrasjon – Statens vegvesen

Stortinget besluttet i 2017 å avvikle ordningen med sams vegadministrasjon og overføre ansvaret for fylkesvegene til fylkeskommunene. I dag styrer fylkeskommunene sin egen vegpolitikk. Hvordan veger skal bygges, driftes og forvaltes er opp til fylkeskommunene, mens Statens vegvesen utfører oppgavene for fylkeskommunene. En avvikling av sams vegadministrasjon og overføring av ansvaret til fylkeskommunene vil slik sett ikke gi fylkeskommunene ansvaret for nye oppgaver, men fylkeskommunen vil få tilført de ansatte som faktisk utfører oppgaven.

Konsekvensene av stortingsvedtaket var ikke utredet og belyst da vedtaket ble fattet. Unio frykter konsekvensene av en oppsplitting av fagmiljøer etter Stortingets vedtak, og mener derfor at det bør tilstrebes å holde en mest mulig samlet vegadministrasjon også etter avvikling av sams vegadministrasjon. Det kan for eksempel skje ved at den samlede vegadministrasjonen fortsatt blir liggende på et nivå, slik som i dag. I dag utfører den regionale, statlige vegadministrasjonen oppgaver for både statlig og fylkeskommunalt nivå. Det er mulig å snu på dette slik at hele sams vegadministrasjon overføres fylkeskommunene, mens de fortsatt vil utføre oppgaver for både stat og fylkeskommune. Vegavdelingene i Statens vegvesen, som har som oppgave å gjennomføre planoppgaver, mindre og mellomstore utbyggingsprosjekter og drift og vedlikehold av vegnettet, kan overføres til sine respektive fylkeskommuner. Med dette får fylkeskommunene ansvar for også å drifte og vedlikeholde riksvegene. Slik beholdes dagens økonomiske stordriftsfordeler ved kobling av statlige og fylkeskommunale tjenester. Samtidig bevares deler av et stort og eksisterende kompetent fagmiljø og i tillegg styrker overføringen regionnivået ytterligere.

Dette kan også løses ved at stat og fylkeskommune fortsetter sitt samarbeid på flere områder, også etter avvikling av sams vegadministrasjon. Det kan dreie seg om alt fra samarbeid om kontrakter til at ansatte gis mulighet til å ha arbeidsplass der det allerede er et kompetansemiljø/samløkalisering.

Unio mener også at dagens driftskontrakter som omfattes av både riks- og fylkesveger bør fortsette som i dag da dette anses som den mest effektive og økonomisk fordelaktige løsningen.

Del V Kultur og kulturminnevern

Kapittel 15 Kultur

Kultur og kulturminnevern

Fylkeskommunen har i dag et omfattende ansvar innen et bredt spekter av kulturaktiviteter. Utvalget foreslår at fylkeskommunen finansieres av frie inntekter og at det i en overgangsperiode kan være aktuelt med øremerkede ordninger og tilskuddsmidler, i forbindelse med overføring av oppgaver. Disse midlene skal innrettes slik at fylkeskommunen i større grad kan prioritere og innrette ordninger til regionale behov. Unio vil understreke viktigheten av at arbeidsoppgavene innen kultur og kulturminnevern sikres midler slik at arbeidsoppgavene gis forutsigbare rammer. Kulturfeltet er i liten grad lovregulert, og kultur vil dermed ofte tape lokale og regionale budsjettkamper.

Riksantikvaren

Unio er positive til at kulturminnevern og -forvaltning gjøres enklere, men mener at det er problematisk at fylkeskommunen både skal ivareta førstelinjeoppgavene og være klageinstans. Noen oppgaveendringer vil ha følger for de ansatte både i regionene, Riksantikvaren og museene. Unio er glad for at regionreformen kan resultere i større og mer langsiktige fagmiljø for arkeologer, men er urolig for at sammenslåing av oppgaver slår uheldig ut for midlertidig ansatte arkeologer. Unio forutsetter at eventuelle nedbemanning skjer ved ryddige og avtalefestede prosesser. Unio forutsetter også at Riksantikvaren vil ha myndighet til å gå inn og overta saker, der hensynet til kulturminner av nasjonal verdi ikke er ivaretatt.

Museumsnettverket

Utvalget foreslår at tilskuddsmidler skal overføres fra stat til fylkeskommunalt nivå, som igjen skal bevilge midlene videre til det enkelte museum. Dersom disse midlene ikke øremerkes, er Unio bekymret for at midlene vil forsvinne til andre viktige fylkeskommunale formål. Unio forutsetter derfor at tilskuddsmidlene øremerkes. Det er fortsatt behov for å bygge opp forskningskompetanse i museene. Museene må gis forutsigbare rammer for finansiering, som gir mulighet til å prioritere kompetanseheving og forskning som en viktig kjerneoppgave i museene.

Museum med klart definerte nasjonale oppdrag som Norsk Folkemuseum og Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design er unntatt fra de foreslåtte endringene i overføringene til fylkeskommunen. Unio er skeptiske til en slik kategorisering av interesser og oppgaver, da flere av museene i museumsnettverket i stor grad ivaretar det som må karakteriseres som nasjonale interesser. Det kulturelle mangfoldet i landet vårt vil utarte seg ulikt i ulike regioner, men likevel være av nasjonal interesse. De fleste museumsinstitusjoner har dessuten et publikum langt utover «bare» innbyggere i det geografiske nærområdet. Regionale museum er også gjerne turistattraksjoner og har virksomhet som innebærer nasjonale og internasjonale samarbeidspartnere og interesser.

Unio er positive til å tilpasse kulturtilbud til regionens behov. Det er likevel viktig å ivareta en koordinering av samlingsforvaltning, kunnskapsproduksjon og samarbeid og felles løsninger. Dette er oppgaver som bør ha forankring på et nasjonalt nivå og ikke underlegges regionale prioriteringer og maktspredning.

Arkiv, bibliotek og museum

Utvalget foreslår å overføre ansvaret for prosjektmidler på ABM-området, fra Nasjonalbiblioteket, Arkivverket og Kulturrådet til fylkeskommunen.

Arkivverket er en statlig etat som består av Riksarkivet, Samisk arkiv, åtte statsarkiv og interimsorganisasjonen for Norsk helsearkiv. Arkiver og arkivering er en grunnleggende forutsetning for innsyn og demokratisk kontroll. Arkivene utgjør en grunnleggende del av statlige virksomheters og samfunnets minne.

Riksrevisjonens evaluering av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor (2010) avdekket at kommunene og fylkeskommunene hadde store utfordringer når det gjaldt arkivdepot, magasinkapasitet og behandling av elektronisk materiale. Evalueringen avdekket også et omfattende kompetansebehov.

Unio mener at dersom det regionale arkivarbeidet skal bli et fylkeskommunalt anliggende, vil dette kreve omfattende endringer og styrking av arkivarbeidet. For å gi brukerne et likeverdig tilbud, med de samme mål, hensyn og innhold i oppgaver som i dag, ber Unio om at det regionale arkivansvaret tydeliggjøres og presiseres langt tydeligere enn det gjøres i utvalgets rapport.

Unio frykter en overføring av bibliotekutviklingsmidler til fylkeskommunen vil innebære reduserte økonomiske rammer for bibliotekene og en pulverisering av ansvar for satsingene i tråd med den Nasjonale bibliotekstrategien. Fylkesbibliotekene pålegges mer ansvar samtidig som de økonomiske rammene blir strammere. Unio mener det er ønskelig at Nasjonalbiblioteket fortsetter som en sentral statlig aktør som kan være en viktig drivkraft for utvikling av bibliotek over hele landet.

Kulturrådet

Utvalget foreslår å overføre oppgaver og ansvar fra Kulturrådet, ved at forvaltning av prosjektmidler og driftsstøtte til institusjoner og arrangementer av lokal eller regional karakter flyttes fra Norsk kulturfond til fylkeskommunen.

Unio mener det er positivt at utvalget initierer samarbeid og samspill i det regionale kulturlivet, men vil påpeke viktigheten av en nasjonal koordinerende og fagutviklende rolle.

Unio etterlyser større vektlegging av kunst- og kulturfaglige premisser som grunnlag for forslaget om flytting av oppgaver og ressurser. Fylkeskommunale behov er selvsagt helt sentrale, men hensynet til Kulturrådets fordeling av midler ut fra et kunst- og kulturfaglig skjønn må også være en sentral del av vurderingene.

Del VI Helse og levekår

Kapittel 18 Folkehelse

For å lykkes med folkehelsearbeidet må ansvarsfordelingen på folkehelseområdet være tydelig, og gi nødvendig kraft og retning i arbeidet. Dette forutsetter også en nødvendig økonomisk prioritering av dette arbeidet hos alle aktører. Undersøkelser og evalueringer^{1 2 3} som er gjort etter at Folkehelseloven trådte i kraft, viser at det fortsatt er et stykke å gå hva gjelder tydelig ansvarsfordeling og prioritering av det brede folkehelsearbeidet. Riksrevisjonens⁴ rapport fra 2015 viser at de fleste kommunene foreløpig ikke har etablert et systematisk folkehelsearbeid, at arbeidet med folkehelse og folkehelse tiltak ikke er tilstrekkelig kunnskapsbasert, at folkehelsearbeidet ikke er godt nok forankret i sektorer utenfor helse og at det er behov for å styrke oppfølgingen av det kommunale folkehelsearbeidet.

Folkehelsearbeidet passer godt med fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler, og har også naturlig sammenheng med andre oppgaver i fylkeskommunene knyttet til miljø, samferdsel, skole osv. Tiltak som fysisk aktivitet i skolen kan ha stor betydning. Unio mener at geografisk variasjon i folkehelsen gjør regional tilpasning ønskelig, og at dette er en oppgave fylkeskommunen kan ivareta på en god måte. Unio støtter utvalgets forslag om å overføre fylkesmannens oppgaver på folkehelseområdet samt Helsedirektoratets tilskuddsordninger med relevans for folkehelsearbeidet lokalt og regionalt til fylkeskommunene.

Kapittel 19 Spesialpedagogisk støtte til skoleelever

Unio vil uttrykke skepsis til en «nedbygging» av Statped. Statped har en spisskompetanse det er lite av i de fleste kommuner. Nedleggelse av Statped kan forringe tilbudet barna ved enkelte skoler får, spesielt i kommuner med spredte PP-kontorer. Det er videre viktig at avstanden mellom hjelpeapparatet (Statped), brukerne og de lokale PPT-kontorene ikke er for stor. Både små og store kommuner må ha lett tilgang til Statped sine tjenester, og det trengs gode samarbeidsrutiner og kommunikasjonslinjer. For å få til dette trengs det også en parallell styrking av kompetanse og bemanning i PP-tjenesten, men ikke på bekostning av Statped.

Ingen betviler behovet for kompetansen Statped besitter. Statped har en unik kompetanse på et komplekst fagområde med sammensatte og sjeldne utfordringer. Statped gir et kvalitetsmessig godt, likeverdig og landsdekkende tilbud til barn, unge og voksne med behov for særskilte tilrettelegginger. Statped fungerer også som et støttesystem for den kommunale og fylkeskommunale PP-tjenesten, innehar en viktig veilednings-, utviklings- og forskningsrolle i UH-sektoren, i tillegg til at de utvikler læringsmidler og -ressurser.

Kan denne kompetansen og dette arbeidet overføres til de enkelte fylkeskommunene og er dette fornuftig ressursutnyttelse? Ved å fordele kompetansen utover, mister man et bærekraftig og utviklende fagmiljø. Ved å holde det samlet, for eksempel at ulike fylkeskommuner besitter ulike kompetanser og drar nytte av hverandre, får man et liknende system som i dag, men på et lavere forvaltningsnivå. Da vil imidlertid økonomiske prioriteringer i de enkelte fylkeskommunene være styrende for et mer eller mindre landsdekkende tilbud. Det vil i verste fall gå ut over de barna, unge og voksne som er avhengige av den dokumenterte kvaliteten Statped tilbyr gjennom sin statlige virksomhet. Kvalitetsforskjeller i tilbud vil svekke den lovfestede retten om likeverdighet i

¹ <https://www.stfk.no/no/Nyheter-Internett/Folkehelsearbeid-i-kommunene-gjor-mye-bra-men-ma-fortsatt-samordnes-bedre/>

² <http://ostfoldhelse.no/resultater-fra-erfaringsfylket-foreligger/>

³ <https://www.vfk.no/Tema-og-tjenester/Folkehelse/Helsestatistikk/Folkehelse-i-kommunal-planstrategi/>

⁴ <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/documents/2014-2015/offentligfolkehelsearbeid.pdf>

opplæringstilbudet. Samtidig vil en spredning av den helhetlige kompetansen og arbeidsbyrden Statped representerer, potensielt forringe kvaliteten på det spesialpedagogiske fagfeltet i Norge.

Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilte tilrettelegging (Nordahl-utvalget) løfter frem et forslag om å bruke 300 stillinger fra Statped til å skape et fylkeskommunalt og kommunalt støttesystem i deres rapport fra 04.04.18. Ekspertgruppen ser for seg at Statped sammen med blant andre PP-tjenesten skal utgjøre et tverrfaglig kompetansemiljø nært praksisfeltet. Det er et viktig poeng at hjelpen bør være nær den og de som trenger den, og med det flyttes fra stat til fylkeskommune. Når utfordringene tjenesten jobber med imidlertid er så komplekse og sjeldne som vi her snakker om, kan det likevel virke mot sin hensikt. Kan man forvente at en fylkeskommune skal prioritere å bruke ressurser på å vedlikeholde et fagmiljø med en kompetanse som kun vil være aktuell hvert 5. år? Eller hvert 10. eller 50.?

Bredden i et slikt støttesystem som både Hagen-utvalget og Nordahl-utvalget foreslår må samtidig tenkes å skulle reflektere bredden i det spesialpedagogiske fagfeltet – altså enormt. Videre må man tenke at størrelsen på fagmiljøet må kompenseres for hvis man bestemmer seg for å oppløse det – at man som fagperson skal slippe å sitte alene på sin egen tue, arbeide alene, utvikle seg alene, innenfor sitt fagfelt.

Unio mener at en eventuell flytting av Statped sine spesialpedagogiske tjenester ikke bør være en del av diskusjonen om fylkeskommunenes framtidige rolle, men bør drøftes som en del regjeringens oppfølging av Nordahl-utvalgets forslag knyttet til tilbudet til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage, grunnskole og videregående opplæring

Kapittel 20 Barnevern

Ekspertutvalgets mener at det er på tide med en utredning av om det samlede ansvaret for barnevernet bør plasseres hos fylkeskommunene. Dette fremmes blant annet for å bidra til å (i) skape likhet for tilbudet, løse samhandlingsutfordringer, (ii) redusere intern konkurranse om fagpersoner og (iii) styrke fagmiljø. Samhandling, tilgjengelighet og likhet for tilbudet var imidlertid også noen av hovedgrunnene til at barnevernsoppagavene ble overført til stat etter reformen i 2004.

Ekspertutvalgets rapport viser til at en evaluering av denne reformen ble gjennomført i 2011, som viste at Bufetat langt på vei hadde nådd målene som ble satt. På bakgrunn av innspillene gjengitt tematisk under, ønsker Unio likevel å trekke frem behovet for en ny evaluering, samt en konsekvensutredning for hvordan den nye oppgaveskyvingen gjør seg utslag i noen av de problemstillingene som reises.

(i) Ulikheter i oppgaveløsning

Ulikheter i oppgaveløsning er en stor utfordring og det antas i rapporten at dette vil løses ved å løfte tjenestetilbudet bort fra lokal beslutningsmyndighet. Spørsmålet blir da; hvilke deler av kommunalt barnevern er i dag egentlig utsatt for lokalpolitiske føringer? Uansett hvor tjenestetilbudet ligger, mener Unio at det skal være likhet for brukerne uavhengig av bosted. Det er kommunenes ansvar å sørge for å ha et faglig forsvarlig tjenestetilbud og å bidra til at det samlede tjenestetilbudet rettet mot barn og deres foreldre samhandler og bidrar til å forebygge dårlige oppvekstvilkår. Dermed har også kommunens ledelse ansvar for å tilpasse tiltak og til enhver tid gjøre vurderinger av hvilke tiltak som skal være tilgjengelige for å støtte opp om formålet med gode oppvekstvilkår. Dette vil medføre ulikheter i tjenestetilbudene, men det vil være ulikheter som likevel ivaretar formålet at barn og deres familier skal få rett hjelp til rett tid. Større avstand mellom forvaltningen av tjenesten og brukere av tjenesten, kan føre til en større utakt og mindre fleksible og tilpassningsdyktige tjenester. Det er en viss risiko for at en slik ulikhet i oppgaveløsning forplanter seg til fylkeskommunene, med forskjellige økonomiske forutsetninger og prioriteringer. Oppgaveskyving til fylkeskommunen fører

til at samme forvaltningsnivå sitter med både beslutningsansvar og betalingsansvar. Dersom det ikke utarbeides mekanismer for å håndtere potensielle utfordringer knyttet til dette, vil økonomi bli en forutsetning for å kunne fatte riktig faglig vedtak. Dette er en utfordring som også eksisterer i dagens forvaltningsstruktur, eksempelvis når barn i videregående skolealder flyttes over fylkesgrensene på grunn av kapasitetsutnyttelse og når kommuner fatter vedtak om omsorgstiltak basert på økonomisk gevinst/belastning fremfor barnets beste.

Likevel kan det antas at det fylkeskommunale forvaltningsleddet som helhet står bedre rustet til å håndtere barnevernsoppdraget etter sammenslåingen av flere fylkeskommuner. En effekt av oppgaveskyvingen kan være at oppfatningen av at Bufetat er et «over-barnevern» dempes. Flytting av oppgaver til fylkeskommunene kan også føre til økt kunnskap om lokale behov, og tjenestetilbudet kan tilpasses bedre til målgruppen, så lenge dette ikke går på bekostning av likhet for tilbudet.

(ii) Intern konkurranse

Rapporten henviser til at en oppgaveskyving til samme forvaltningsnivå kan bidra til å dempe utfordringene med at det i dag eksisterer en viss konkurranse om fagpersonell mellom forvaltningsnivåene. Unio støtter denne vurderingen. Samtidig vet vi at disse utfordringene er komplekse og ikke vil være løst med dette grepet.

(iii) Fagmiljø

Unio ser at det langt på vei kan være gevinst for fagmiljøene at oppgaver overføres fra statlig til fylkeskommunalt nivå. Oppgaveskyvingen vil ideelt sett kunne skape mer nærhet mellom tjenestetilbudene og slik gjøre at de kan dra faglig nytte av hverandre. Likevel, rapporten bærer preg av en antagelse om at fagmiljøene i Bufetat som helhet ikke har fungert tilfredsstillende slik de eksisterer i dag. Dette kan være tilfelle for noen fagmiljøer, men samtidig har enkelte fagmiljøer, eksempelvis fosterhjemtjenesten, fungert godt. Det tar lang tid å bygge opp slike fagmiljøer og det som fungerer bør derfor videreføres inn i ny struktur heller enn å bygges ned.

Noen spesielle fagområder vil likevel kreve oppmerksomhet med en slik omstrukturering. Eksempler på dette er behandling av barn med rusavhengighet, omsorgstilbud for barn utsatt for æresrelatert vold/trusler om tvangsgifte o.l. Det bør utredes nærmere hvordan slike særlige funksjoner skal ivaretas.

Unio mener at Bufdir bør bestå for å bidra til en samlet kunnskapsutvikling på barnevernsfeltet. Ved samling av oppgaver på fylkeskommunalt nivå, vil det også bli enklere å formidle kunnskap og kompetanse til faggruppen.

Unio støtter oppgaveoverføring fra stat til fylkeskommune på barnevernsområdet med følgende forbehold:

- Ny evaluering av 2004-reformen gjennomføres.
- Utredning av om kommunale oppgaver på barnevernsområdet skal overføres til fylkeskommunene, bør avventes til eventuell overføring av familievern og Bufetats barnevern er avklart.
- Likhet for tilbudet er et mål som legger premissene for ny struktur.
- Det utarbeides mekanismer for å dempe faren for omsorgstiltak motivert av økonomi heller enn barnets beste, spesielt dersom beslutningsansvar og betalingsansvar legges til samme nivå.
- Godt fungerende fagmiljøer videreføres inn i ny struktur heller enn å bli bygget ned.
- For tjenester som har behov for det, må det utarbeides gode rutiner for samhandling med andre kommunale tjenestetilbud.
- Bufdir bør bestå.

- Tilsynsfunksjonen må styrkes.

Kapittel 21 Familievernet

Familievernkontorene er et fagmiljø som har fått liten oppmerksomhet i rapporten. Unios erfaring er at statlig forvaltning av dette tjenestetilbudet har ført til mer utstrakt samarbeid mellom kontorene, tydeligere nasjonale føringer og bedre tjenestetilbud. For familievernkontorene er ikke økt kontakt med andre tjenestetilbud nødvendigvis et mål i seg selv, og Unio stiller derfor spørsmål ved hva denne delen av det statlige barnevernet har å tjene på en oppgaveskyving til fylkeskommunene.

Kapittel 22 Spesialisthelsetjenestene

Ekspertutvalget drøfter ulike styringsmodeller for spesialisthelsetjenesten. Unio mener at eventuelle endringer i eierskap og styringsmodell for spesialisthelsetjenesten må gi betydelig merverdi for pasienter og ansatte. Potensielle gevinster må veies opp mot omstillingskostnader og risiko forbundet med å gjøre store endringer i styringsmodellen. En endring må ta utgangspunkt i de styringsbehovene samfunnet og sektoren har, og bygge opp under behovet for helhetlige og integrerte pasientforløp i tråd med prinsippene i nasjonal helse- og sykehusplan. Arbeidskraft- og kompetansebehovene i sektoren må møtes.

Unio legger til grunn at styringsmodellen for spesialisthelsetjenesten nylig er gjennomgått og diskutert av et offentlig utvalg, jf NOU 2016:25. Det er i dag ikke politisk flertall på Stortinget for en annen styringsmodell enn dagens foretaksorganisering.

Vennlig hilsen

Unio



Ingjerd Hovdenakk
sekretariatssjef

f-r



Ina Smith-Meyer
seniorrådgiver