

Innledning

Dette er en kortversjon av dokumentet *Alternativer til dagens fylkeskommune* (H-2156), utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet i oktober 2004.

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

I det videre drøftes fem ulike modeller for organisering av det regionale nivået. Modellene er gitt en likeverdig omtale, det vil si at det ikke tas stilling til hvilke modeller som er å foretrekke. For hver modell er det søkt å beskrive konsekvenser knyttet til oppgaveløsning, lovgivning og finansielle ordninger.

Modellene er drøftet med utgangspunkt i følgende felles premisser:

- ❑ Dagens kommunestruktur ligger til grunn. Det er lite som tyder på at det i den nærmeste framtid vil skje sammenslutninger i stort omfang. Det foregår imidlertid lokale drøftinger om sammenslutninger. Konsekvenser av en mulig utvikling i retning av større og færre kommuner diskuteres derfor også i de enkelte modellene.
- ❑ Interkommunalt samarbeid skal være frivillig.
- ❑ Rammefinansiering er hovedfinansieringsform for kommunesektoren.
- ❑ Oppgaver og ansvar som kommunene har i dag drøftes ikke.

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

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

Modell med landsdelsregioner

Modellen forutsetter:

- ❑ tre forvaltningsnivåer
- ❑ få og store regionale enheter
- ❑ direkte folkevalgte styringsorganer
- ❑ overføring av oppgaver og myndighet til landsdelsregionene.

Modellen krever ikke endring i Grunnloven, men i en lang rekke særlover. Omfanget avhenger av oppgaveendringer, i tillegg kommer lovendringer som følger av administrativ endring av det regionale forvaltningsnivået. Finansieringen av landsdelsregionene kan ta utgangspunkt i dagens finansieringssystem for fylkeskommunene.

Landsdelsregionene vil kunne få ansvar for videregående opplæring, de regionale høyskolene og eventuelt universitetene, kulturoppgaver, samferdselsoppgaver, planlegging og næringsutvikling. Landsdelsregionene kan også få ansvar for helse- og sosialoppgaver. Gjennom oppgaver og ansvar som gjør landsdelsregionene til sterke utviklingsaktører kan

landsdelsregionene få en viktig rolle som drivkraft for utvikling og vekst. Imidlertid kan redusert statlig ansvar og overføring av utviklingsansvaret til landsdelsregionene være med på å forsterke rivaliseringen mellom regionene og dermed forsterke regionale ulikheter.

Landsdelsregionene er forutsatt å være betydelig større enn dagens fylkeskommuner, både i befolkningsgrunnlag og i utstrekning. Dette kan gjøre dem i stand til å drive oppgaver effektivt, hente ut stordriftsfordeler og samordne mellom sektorer. Inndeling i regioner med befolknings- og næringsmessig tilhørighet kan minske samordningsbehovet på områder som går på tvers av dagens fylkeskommuner. Landsdelsregionenes størrelse kan imidlertid tilsi at deres rolle som lokaldemokratisk arena kan bli problematisk, siden avstanden mellom befolkningen og regionen blir stor.

Fylkeskommuner og kommuner er i dag sidestilte politiske og forvaltningsmessige enheter. Dersom regionene får omfattende ansvar innen arealplanlegging og samferdsel kan dette forrykke forholdet mellom kommunene og regionnivået, og innebære en svekkelse av kommunene som lokaldemokratisk arena.

Dersom det skjer en utvikling mot større og færre kommuner, kan det lette samspillet mellom landsdelsregioner og kommuner, blant annet fordi det vil være færre utfordringer knyttet til plan- og samferdselssaker med kommuneoverskridende virkning. Større kommuner vil også selv være i stand til å overta en rekke oppgaver, for eksempel videregående opplæring. Det kan derfor argumenteres for at landsdelsregioner i en struktur med store kommuner vil kunne føre til rivalisering mellom forvaltningsnivåene. Dette kan hindre effektiv ressursutnyttelse og gi et ineffektivt styringssystem.

Modell med to forvaltningsnivå

Modellen forutsetter:

- to forvaltningsnivå
- dagens fylkeskommunale oppgaver fordeles mellom staten og kommunene.

Ved en overgang til to forvaltningsnivå vil det måtte foretas fullt økonomisk oppgjør som innebærer avvikling av fylkeskommunen som selvstendig finansielt nivå. Inntektene som fylkeskommunen har i dag må fordeles mellom staten og kommunene i tråd med fordeling av oppgaver. Det vil være behov for endringer i skattesystemet og i kostnadsnøklerne i inntektssystemet.

Modellen krever ikke endring i Grunnloven, men i alle lover som i dag legger oppgaver til fylkeskommunen eller omhandler fylkeskommunen som administrativt nivå. Valg til Stortinget på grunnlag av valgkretsinnndeling basert på dagens fylkeskommuner kan opprettholdes.

Det er ikke mulig å trekke noen entydige konklusjoner knyttet til oppgaveplassering. Med utgangspunkt i at avvikling av fylkeskommunene ikke skal føre til omfattende statliggjøring av oppgaver som har rom for lokale prioriteringer og som er sentrale for utviklingen av lokaldemokratiet, kan følgende fordeling av oppgaver mellom kommunene og staten framstå som aktuell:

Kommunene kan gis ansvar for videregående opplæring, kulturoppgaver med unntak av knutepunktinstitusjonene, deler av fylkesveiene, samt at de store byene kan få ansvar for kollektivtrafikk. Videre kan kommunene gis et utvidet ansvar for planlegging i saker med

kommuneoverskridende virkning. Staten kan få ansvar for tannhelsetjenesten, kulturminneforvaltningen, det meste av kollektivtrafikken, størstedelen av fylkesveiene og knutepunktinsituasjonene på kulturfeltet.

Det vil fortsatt være behov for regional statsforvaltning som kan veilede og bistå kommunene, utøve tilsyn og kontroll og samordne statlig aktivitet på regionalt nivå.

Overordnede nasjonale hensyn kan bli bedre ivaretatt i en modell med to forvaltningsnivå, dette kan øke muligheten for å sikre nasjonal likhet, tilgjengelighet og gjennomslag for nasjonale prioriteringer på statliggjorte tjenester. På den annen side fordrer dette en økning i statens administrative kapasitet.

Økt ansvar kan gi kommunene mulighet til se flere sektorer i sammenheng og gi større rom for lokale prioriteringer. Kommunene har imidlertid svært ulike forutsetninger for å påta seg oppgaver som i dag er et fylkeskommunalt ansvar. Dette kan føre til større forskjeller mellom kommunene. Sterkere statlig styring av oppgaveløsningen kan derfor være aktuelt, og dermed kan en overgang til to forvaltningsnivå bety en svekkelse av det lokale demokratiet.

Overtakelse av fylkeskommunale oppgaver kan bety kostbare løsninger i de minste kommunene, som også kan få problemer med å rekruttere kompetent personale. Dette kan avhjelpest gjennom interkommunale løsninger. For statliggjorte tjenester kan det være mulig å hente ut effektiviseringsgevinster knyttet til klarere ansvarsforhold og stordriftsfordeler.

De fleste kommunene vil ha behov for å samarbeide om én eller flere oppgaver. Frivillig interkommunalt samarbeid ligger til grunn for modellen. Det er imidlertid mulig å utvide de juridiske rammene for de oppgaver kommunene kan legge til interkommunale organer, for eksempel etter modell av "samkommune- forsøket" i Nord- Trøndelag. Dersom staten regulerer det interkommunale samarbeidet kan dette for eksempel skje innenfor såkalte bo- og arbeidsmarkedsregioner. Dersom omfanget av det interkommunale samarbeidet blir stort kan dette bryte med intensjonen med to forvaltningsnivå. Omfattende interkommunalt samarbeid kan få karakter av å være et tredje forvaltningsnivå. Dette kan undergrave forutsetningen om at avvikling av fylkeskommunen skal lede til større effektivitet. Omfattende interkommunalt samarbeid kan skape uklare ansvarsforhold og usikkerhet blant innbyggerne om hvor de skal henvende seg. Samtidig kan det ha en demokratisk konsekvens siden beslutninger flyttes til et organ som velgerne bare kan påvirke indirekte.

Innføring av en tonivåmodell med dagens kommunestruktur vil aktualisere debatten om sammenslutning av kommuner. I forlengelsen av dette kan det tenkes en inndeling av kommunene etter andre prinsipper en dagens, et eksempel kan være en inndeling etter såkalte bo- og arbeidsmarkedsregioner. Innenfor en slik løsning kan det være mulig å organisere den nye regionkommunen i kommunedeler eller bydeler med innflytelse over lokale saker.

Folkevalgt mellomnivå som samarbeidsorgan for kommunene - samarbeidsmodellen

Modellen forutsetter:

- ❑ tre forvaltningsnivåer
- ❑ to varianter hva gjelder inndeling,
 - a) omtrent samme antall fylkeskommuner som i dag, eller
 - b) fylkeskommunene erstattes med 90-160 regioner som samarbeidsorgan for kommunene. Dagens bo- og arbeidsmarkedsregioner vil kunne ligge til grunn for inndelingen
- ❑ indirekte valg basert på kommunestyrene til mellomnivået.

Målet med modellen er at mellomnivået skal kunne utgjøre et samarbeidsorgan for kommunene. Modellen krever endringer i valgloven, men ingen større endringer i særlovgivningen. I utgangspunktet kan det tenkes to varianter for finansiering innenfor modellen, direkte og indirekte. Den først varianten innebærer at det nye mellomnivået får et selvstendig økonomiske grunnlag ved å bli tilført frie inntekter. Den andre varianten bygger på indirekte finansiering der kommunene i et spleiselag finansierer det nye mellomnivået. Slik indirekte finansiering krever at inntektene til kommunene øker i tråd med oppgaveporteføljen som blir lagt til samarbeidsorganet.

Det folkevalgte mellomnivået kan få ansvar for tilsvarende oppgaver som dagens fylkeskommuner (eventuelt unntatt tannhelsetjenesten). Omfang av ansvar og virkemidler knyttet til kommuneoverskridende planlegging, næringsutvikling, samferdsel, kulturminneforvaltning og kultur bør kunne styrkes. Dersom kommunene oppfatter mellomnivået som et reelt samarbeidsorgan vil overkommuneproblematikken kunne minimeres. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål ved om indirekte valg bidrar til å styrke mellomnivåets legitimitet overfor kommunene og dermed rollen som utviklingsaktør. Det er heftet prinsipielle svakheter ved representativiteten, både geografisk, politisk, alders- og kjønnsmessig ved indirekte valg. Representasjonen ved indirekte valg kan tenkes å bli bedre ivaretatt innenfor bo- og arbeidsmarkedsregioner enn innenfor dagens fylkesstruktur. Uten å forringe styringseffektiviteten kan kommunene i én bo- og arbeidsmarkedsregion være representert med flere mandater. Imidlertid kan 90-160 enheter komplisere det politiske- og administrative styringssystemet. Det kan bli vanskelig for det offentlige å utnytte stordriftsfordeler. Det kan også være problematisk å sikre kompetent arbeidskraft. Videre vil regional og nasjonal samordning kunne kompliseres. På sikt kan sammenslutning av kommuner innenfor bo- og arbeidsmarkedsregionene være aktuelt. Det kan åpne for avvikling av eget lovbestemt mellomnivå og overgang til tonivåmodell, med såkalte regionkommuner.

Modell med differensiert organisering av det regionale nivået

Modellen forutsetter:

- ❑ kommuner med ulike forutsetninger får ansvar for ulike oppgaver
- ❑ eget lovbestemt regionalt nivå som fungerer som et hjelpeorgan for kommunene, ved at oppgaver som kommunene ikke ønsker eller ikke evner å håndtere legges til det regionale nivået.
- ❑ indirekte valg til det regionale nivået og indirekte finansiering (eventuelt direkte valg og direkte finansiering).

Differensiert organisering vil kunne innebære at det i deler av landet vil være to forvaltningsnivå og i andre tre, og/eller at det regionale og kommunale nivået har ulike oppgaver i ulike deler av landet. I en differensiert modellen med utgangspunkt i dagens kommunestruktur kan det regionale nivået tenkes å bygge på enten dagens fylkeskommuner eller en inndeling for eksempel basert på bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Modellen åpner for fleksibel tilpasning, avhengig av de enkelte kommunenes ressursmessige forutsetninger. Dette kan enten skje gjennom frivillighet eller gjennom statlig regulering. Modellen bryter med forutsetningen om at kommunene skal være generalistorgan. Differensiert organisering kan bety at forskjellene mellom kommunene forsterkes over tid. Flere oppgaver til noen kommuner kan bety vitalisering av lokaldemokratiet i disse fordi rommet for lokaldemokratiske prioriteringer utvides. Motsatt blir det for kommuner som ikke kan håndtere flere oppgaver.

Differensiert organisering kan bety mindre detaljstyring fra staten. Deler av den statlige styringen skal i dag sikre god oppgaveløsning i alle kommuner, også de minste. Imidlertid vil et differensiert system kunne komme til å reise betydelige vanskeligheter for en enhetlig og konsistent statlig styring av kommunesektoren.

Generelt sett kan differensiert organisering redusere behovet for endring i kommuneinndelingen, fordi det i stedet foretas endringer i oppgavefordelingen tilpasset kommunenes håndteringsevne. Dersom kommunene utvikler seg i retning av større kommuner vil en modell med differensiert oppgavefordeling kunne avløses av en modell med to forvaltningsnivå. Dette forutsetter imidlertid en utvikling der små kommuner med liten befolkning og få oppgaver slår seg sammen med andre kommuner for dermed å styrke evnen til å håndtere større og flere oppgaver.

Enhetsfylke i hele landet

Modellen forutsetter:

- ❑ tre forvaltningsnivåer
- ❑ fylkeskommunens administrasjon integreres med fylkesmannens administrasjon til ett regionalt organ, underlagt felles administrativ ledelse
- ❑ ingen særskilte justeringer av dagens fylkesgrenser
- ❑ fylkestinget opprettholdes – enten direkte eller indirekte valg.

Overordnet mål for modellen er å gi brukerne et godt tjenestetilbud til lave administrative kostnader. Felles fylkesadministrasjon kan bidra til å rasjonalisere og effektivisere forvaltningen gjennom robuste og integrerte fagmiljøer. Enhetsfylket skal ha oppgaver som klage- og tilsyn i forhold til kommunesektoren, annen forvaltning (eksempelvis tilskuddsforvaltning), tjenesteyting og regional utvikling. Enhetsfylkets administrative ledelse vil i noen saker være direkte ansvarlig overfor et regionalt folkevalgt organ, mens ansvarslinjene i andre saker går til staten. Av hensyn til habilitet, rettssikkerhet til den enkelte og overkommuneproblematikk, forutsettes det at klage- og tilsyn er atskilt fra øvrige oppgaver. Det skal være tydelig og synlig at klagesaksbehandling/tilsyn skjer uavhengig av regionalpolitisk styring.

Prinsipielt sett vil enhetsfylket kunne framstå som en forenkling av den offentlige organiseringen på regionalt nivå. Den regionale forvaltningen vil kunne bli mer oversiktlig og dermed mer brukervennelig. Innslag av doble administrasjoner, og dermed dobbelkompetanse, vil kunne reduseres. Ved at flere sektorer med betydning for den regionale utviklingen samles

innenfor rammen av én organisasjon, kan det ligge til rette for en sterkere satsing og bedre ivaretagelse av utviklingsoppgavene. I tilknytning til organisering av enhetsfylket, er det særlig problemstillinger knyttet til habilitet og rettssikkerhet ved behandling av klage- og tilsynssaker som kan være vanskelig å løse tilfredsstillende.

Tidsperspektiv for eventuelle endringsprosesser

En eventuell omlegging av det regionale nivå krever omfattende endringsprosesser. Samlet tid fra tilsutning i Stortinget til iverksetting av ny forvaltningsmodell antas å ta ca fire til fem år. Det er særlig omfanget av endringer i lover og forskrifter, finansieringssystem, samt praktiske og administrative konsekvenser som vil ha betydning for tidsperspektivet.

Oppsummering

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

Tabell 10.1: Modeller sortert etter sentrale dimensjoner

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

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

² Regionale utviklingsoppgaver: videregående opplæring, samferdsel, næringsutvikling, kultur, planlegging, kulturminneforvaltning.

³ Helse- og sosial: Spesialisthelsetjenesten, 2. linjetjenester innen rusomsorg og barnevern, tannhelse.