

Kapittel 1

Oppnevning, mandat og arbeidsform

1.1 Bakgrunn og oppnevning

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

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

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

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

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

1.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget fikk følgende sammensetning:

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

Utvalgssekretærer har vært:

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

1.3 Mandat

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

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

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

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

Utvalgets reviderte mandat er som følger:

1. Utvalget skal gi en oversikt over ansvars-, oppgave- og funksjonsfordelingen som gjelder i dag mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Utvalget skal redegjøre for endringene i ansvars-, funksjons- og oppgavefordelingen som er gjennomført etter at fylkeskommunene ble opprettet i sin nåværende form, og for hovedhensyn som er lagt til grunn for de ulike reformene. Utvalget bør gjøre greie for hvilke kommunale, fylkeskommunale og statlige oppgaver som ikke har fått vurdert ansvarsplasseringen i løpet av denne perioden.
2. Utvalget skal presentere en oversikt over ansvars-, oppgave- og funksjonsfordelingen i andre land og peke på viktige endringer som har skjedd gjennom reformprosesser i andre land.
3. Utvalget skal evaluere dagens ansvars-, oppgave- og funksjonsfordeling mellom staten, fylkeskommunene og kommunene i forhold til grunnleggende hovedhensyn

som har ligget til grunn for reformarbeidet. Det bør rettes særlig oppmerksomhet mot:

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

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

1.4 Utvalgets arbeid

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

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

med Region Skåne og länsstyrelsen i Skåne. I Danmark hadde utvalget møte med Amdsrådsforeningen og Indenrigsministeriet.

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

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

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

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

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

1. Klausen, Jan Erling og Østtveiten, Helge Strand: *Det fylkeskommunale demokrati. Valgdeltakelse, brukermedvirkning og holdninger til det fylkeskommunale styringssystemet*. Norsk institutt for by- og regionforskning, prosjektrapport 1999:20. Oslo: NIBR
2. *Styrt selvstyre? Om samhandling og virkemiddelbruk i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren*. Statskonsult, rapport 1999:21. Oslo: Statskonsult

3. Bjørnsen, Hild-Marte: *Ressursinnsats på ulike forvaltningsnivå. Utgiftsutviklingen i stat og fylkeskommune i perioden 1987 til 1997*. Norsk institutt for by- og regionforskning, prosjektrapport 1999:21. Oslo: NIBR
4. Flo, Yngve: *Mellom stat og sjølvstyre. Fylket i norsk styringsverk etter 1945*. Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring, rapport R0003. Bergen: LOS
5. Baldersheim, Harald: *Fylkeskommunen som utviklingsaktør: Handlingsrom og legitimitet*. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Forskningsrapport 1/2000
6. Ståhlberg, Krister og Sandberg, Siv: *Nordisk regionalförvaltning i förändring*. Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning. Åbo Akademi 2000.
7. Hagen, Terje P.: *Ressursbruk og stordriftsfordeler i fylkeskommunal administrasjon*, Universitetet i Oslo, arbeidsnotat april 2000.
8. Sørensen, Rune J. og Hagen, Terje P.: *Statlig styring og ansvarsuklarheter i forholdet mellom statlige myndigheter og fylkeskommunene*. Handelshøyskolen BI, underlagsrapport juni 1999
9. Arbeidsdokument fra Transportøkonomisk institutt: *Oppgavefordelingen mellom fylket og kommune og stat på samferdselsområdet*. Oslo januar 2000
10. Vinsand, Geir: *Nedlegging av fylkeskommunen*. Agenda utredning og utvikling AS, problemnotat mars 2000

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

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

