

Kapittel 2

Sammendrag av utredningen

Generelt

Utredningen er delt i tre hoveddeler. Del II er hoveddelen i utredningen hvor utvalget drøfter grunnleggende verdier og hensyn som bør ligge til grunn for oppgave- og ansvarsdelingen, foretar sin analyse og evaluering, og gir sine tilrådinger. Del III er beskrivende stoff og inneholder en gjennomgang av dagens oppgavefordeling, en omtale av lokal og regional statsforvaltning, en omtale av omfanget av virksomheten i kommunesektoren, en beskrivelse av endringer i oppgavefordelingen etter 1976 og en beskrivelse av oppgavefordelingen i andre nordiske land. Det er ikke utarbeidet et sammendrag av del III.

Kapittel 4

I kapittel 4 redegjør utvalget for sin tolkning av mandatet. Strukturen i utredningen og utvalgets analyse gjennomgås, og enkelte sentrale begreper drøftes. Videre behandles tre problemstillinger – fristilling av offentlig tjenesteproduksjon, interkommunalt samarbeid og kompetanseforholdet mellom kommunene og fylkeskommunene – som er av generell betydning for utvalgets vurderinger og tilrådinger.

Strukturen i utvalgets analyse: Utvalgets analyse tar utgangspunkt i de grunnleggende verdier og hensyn som utvalget mener bør ligge til grunn for oppgavefordelingen. Disse verdier og hensyn drøftes i kapittel 5, og utvalget formulerer 7 retningslinjer for oppgavefordeling. I kapittel 6 drøfter utvalget de samfunnsmessige utviklingstrekk som det ser som mest avgjørende for en fremtidig fordeling av oppgaver. Fordi det er en nær sammenheng mellom spørsmålet om oppgavefordeling og det generelle styringsforholdet mellom staten og kommunesektoren, inneholder kapittel 7 en nærmere drøfting av samhandlings- og styringsforholdet. I kapittel 8 evalueres erfaringene med fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå. I kapittel 9 evalueres oppgavefordelingen innenfor den enkelte sektor basert på utvalgets retningslinjer for oppgavefordeling. På grunnlag av kapitlene 4-9 gir utvalget i kapittel 10 en samlet vurdering av reformbehovet i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. I kapittel 11 drøfter utvalget fire hovedmodeller eller veivalg for organiseringen av det regionale nivå. Hensikten er å få synliggjort og drøftet de egenskaper, fordeler og ulemper som hver av hovedmodellene representerer. I kapittel 12 gir utvalget sine tilrådinger, mens man i kapittel 13 gir noen oppsummerende vurderinger av de økonomiske konsekvensene.

Fristilling av offentlig tjenesteproduksjon: I kapittel 4 drøftes to hovedformer for fristilling: Nye tilknytningsformer for offentlige virksomheter og konkurranseutsetting gjennom anbudskonkurranser. Utvalget ser at fristilling til en viss grad kan moderere ulike rammebetingelsers betydning for oppgavefordelingen. Eksempelvis kan betydningen av kommunestørrelse eller nivå for oppgaveplassering nyanseres, fordi selve produksjonen av tjenester skjer i organisasjoner som kan organisere sin

virksomhet mer uavhengig av de rammebetingelsene som gjelder for forvaltningsorganet som har ansvaret. Utvalget vil imidlertid legge til grunn at spørsmålet om fristilling ikke kan tillegges avgjørende vekt ved vurdering av oppgavefordelingen. Spørsmålet om fristilling kan etter utvalgets vurdering først og fremst knyttes til retningslinje 1 for oppgavefordeling som bl.a. skal ivareta hensynet til effektivitet. Effektivitetshensynet er imidlertid bare ett av flere vesentlige hensyn ved vurdering av hvor oppgaver bør plasseres. Utvalgets prinsipielle syn er at muligheten for fristilling av tjenesteproduksjon må ses som et gode for den instans som har ansvar for tjenesten. Spørsmålet om fristilling skal tas i bruk, bør være en del av handlingsrommet for de ansvarlige myndigheter.

Interkommunalt samarbeid: Utvalget har som utgangspunkt at interkommunalt samarbeid alltid vil være et supplement til den administrative inndelingen som til enhver tid gjelder. Flertallet i utvalget (alle unntatt Leschbrandt) har imidlertid ut fra både prinsipielle og praktiske vurderinger og på bakgrunn av erfaringene man har med interkommunale samarbeid, kommet til at det ikke er ønskelig å legge opp til en oppgavefordeling som forutsetter utstrakt interkommunalt samarbeid om sentrale samfunnsoppgaver av stor velferdsmessig betydning. De prinsipielle innvendingene er både av demokratisk og styringsmessig art. Interkommunalt samarbeid representerer både en lengre og mer indirekte beslutningsprosess som kan øke avstanden mellom befolkningen og de folkevalgte. I styringssammenheng vektlegges at interkommunalt samarbeid kan gi et dårligere grunnlag for økonomisk kontroll og helhetlig politisk prioritering innenfor den kommunale virksomhet.

Etter Leschbrandts vurdering er det ut fra ønsket om å ha ansvaret for offentlig tjenestetilbud så nært brukerne som mulig, langt bedre at ansvaret er plassert på kommunalt/interkommunalt nivå enn på regionalt eller statlig nivå.

Kompetanseforholdet mellom kommunen og fylkeskommunen: Eksistensen av mer enn ett folkevalgt organ under det nasjonale nivået reiser spørsmål av forvaltningsrettslig karakter om kompetansen mellom disse organene. For reformene som ble gjennomført på 1970-tallet var det en forutsetning at den nye fylkeskommunen ikke skulle bli overordnet kommunene. Kommunene og fylkeskommunene skulle være sideordnede politiske og forvaltningsmessige enheter. I en vurdering av hvorvidt det regionale nivået bør få overkommunal myndighet, står man overfor reelle dilemmaer. Behovet for og muligheten til å oppnå en god og planlagt regional utvikling, hvor regionen selv ansvarliggjøres, kan tilsi at overkommunal myndighet tillegges det regionale folkevalgte nivå. Tradisjonelt har man imidlertid fryktet at det å gi det regionale folkevalgte nivået overkommunal myndighet kan bidra til å undergrave kommunenes legitimitet og dermed svekke det viktigste og mest sentrale organ for lokaldemokratiet. Etter utvalgets vurdering er det viktig for vitaliteten og bredden i vårt samlede folkestyret at kommunen bevares og utvikles som et folkevalgt organ med legitimitet og tyngde. Samtidig mener flertallet (alle unntatt Leschbrandt) at evalueringen av fylkesplanleggingen og arealforvaltningen viser at det er behov for å styrke den regionale planleggingen og regionale arealforvaltningen, dersom man skal sikre en god og helhetlig samordning og utvikling innenfor regionen og bidra til en mest mulig effektiv ressursbruk. Flertallet (alle unntatt Fjell og Leschbrandt) mener derfor at det kan være nødvendig å gi det regionale folkevalgte organ myndighet over kommunene på enkelte områder. På hvilke områder og i hvilken form drøftes i

forbindelse med evalueringen av enkeltsektorer og i drøftingen av ulike løsningsmodeller for det regionale nivået. Medlemmet Leschbrandt går inn for å nedlegge fylkeskommunen. For Leschbrandt er det derfor uaktuelt at det regionale politiske nivået skal ha overkommunal status overfor kommunene.

Kapittel 5

I kapittel 5 drøftes grunnleggende verdier og hensyn som utvalget mener bør ligge til grunn for oppgavefordelingen. Videre drøftes formelle og organisatoriske forhold som oppgavefordelingen vil være betinget av. På bakgrunn av dette formulerer utvalget et sett av retningslinjer for oppgavefordeling som danner grunnlag for evaluering av dagens oppgavefordeling og er retningsgivende for utvalgets forslag til endringer.

Verdier og hensyn: I forhold til oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene peker utvalget på tre overordnede hovedhensyn:

- Hensynet til brukerne
- Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse
- Hensynet til nasjonale mål

En brukerorientert forvaltning vil innebære at de ulike deler av offentlig forvaltning setter brukernes behov i sentrum for sin aktivitet. Særlig to hensyn er grunnleggende i forhold til oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene; hensynet til tilgjengelighet og hensynet til sammenhengende tjenester.

Det lokale selvstyret blir vanligvis grunnlagt ut fra de tre verdiene frihet, deltakelse og effektivitet. Frihetsverdien er knyttet til friheten til å virkeliggjøre det lokale fellesskapets interesser. Deltakelsesverdien er knyttet til at de kommunale organer gir lokalbefolkningen mulighet til medbestemmelse i saker som i særlig grad berører dem selv. Effektivitetsverdien ved det lokale selvstyret bygger på at kommuneinstitusjonene vurderes som særlig egnet til å formidle offentlige goder på en effektiv måte, fordi nærheten til innbyggerne sikrer at de er vare overfor krav, behov og interesser i lokalsamfunnet, og løsninger kan skreddersys til den lokale virkelighet.

Det kan konkretiseres seks hensyn som staten har særlig ansvar for å ivareta, i forhold til organiseringen og styringen av offentlig forvaltning. Disse hensynene er knyttet til ivaretagelse av rettssikkerhet, likeverdig fordeling av goder mellom individer, samfunnsgrupper og ulike geografiske områder, nasjonaløkonomiske hensyn, miljø og en bærekraftig utvikling, samordning og effektivitet i forvaltningen og hensynet til minoriteter. Selv om disse hensynene er knyttet til staten, krever ikke dette nødvendigvis statlig gjennomføring av oppgaver.

Retningslinjer: Utvalget har formulert 7 retningslinjer for oppgavefordeling. Samlet ivaretar retningslinjene verdiene utvalget har lagt til grunn at oppgave- og ansvarsdelingen skal fremme. Helhetlige vurderinger av oppgavefordelingen kan derfor ikke skje med utgangspunkt i en retningslinje, men gjennom avveining mellom alle (relevante) retningslinjer. Det innebærer at verdiene som retningslinjene er

uttrykk for, vil måtte vurderes opp mot hverandre og gis ulik prioritet i konkrete sammenhenger. Utvalgets retningslinjer for oppgavefordeling er:

1. Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.
2. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.
3. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
4. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
5. Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
6. Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.
7. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

Kapittel 6

Hvordan oppgavefordelingen skal være, for best mulig å støtte opp under de verdier og hensyn som det redegjøres for i kapittel 5, vil være avhengig av de omgivelser forvaltningen skal arbeide i. Omgivelsene, både nasjonalt og internasjonalt, er i rask endring. Usikkerheten om i hvilken retning utviklingen går, kan på mange områder være stor. En vurdering av dagens oppgavefordeling og forslag til reformer må likevel så godt som mulig ta hensyn til hva en tror om samfunnsutviklingen fremover. Utvalget har derfor søkt å identifisere og beskrive kort de samfunnsmessige utviklingstrekk eller -trender som det mener vil påvirke og legge føringer for organiseringen av offentlig forvaltning i årene fremover.

Utvalget har ingen presis definisjon av begrepet utviklingstrekk eller –trend. De områder som er trukket frem, kan imidlertid sies å være karakterisert av at de bare i begrenset grad kan påvirkes gjennom politiske beslutninger, eller er resultat av politiske endringsprosesser med bred oppslutning.

Utviklingstrekk på følgende 12 områder drøftes i kapitlet:

- Demografisk utvikling og offentlig økonomi
- Næringsstruktur, sysselsetting og bosettingsmønster
- Utdanning
- Familie- samlivs- og husholdningsmønstre
- Informasjonsteknologi

- Infrastruktur og kommunikasjon
- Internasjonalisering, europeisering og regionalisering
- Oppgavenes innhold og forvaltningens kompetanse
- Organisering av oppgaveløsningen
- Innbyggernes forventninger og roller
- Rettighetssamfunnet
- Krav til informasjon, kvalitet og valgfrihet

Kapittel 7

I kapittel 7 drøftes generelle sider ved styringsforholdet mellom staten og kommunesektoren, og fokus settes særlig på sider ved den statlige styringen som har betydning for kommunenes og fylkeskommunenes forutsetninger for å løse offentlige oppgaver. I den første del av kapitlet drøftes styrings- og samhandlingsforholdet på generelt grunnlag, mens regional statsforvaltnings rolle i styringsrelasjonene drøftes nærmere i andre del.

Den tette sammenhengen mellom statens, fylkeskommunenes og kommunenes ansvar og arbeidsoppgaver skaper behov for samarbeid og felles problemforståelse mellom nivåene, for at oppgaver skal løses best mulig. Partnerskapsperspektivet legger vekt på at relasjonen mellom staten og kommuneforvaltningen må baseres på tillit og respekt, og at utviklingen av offentlig forvaltning skjer ved gjensidig tilpasning og læring mellom forvaltningsnivåene. Utvalget vil understreke at partnerskapsperspektivet bør følges opp i praksis, og at det må få følger for innretningen på og bruken av statlige styringsvirkemidler. En målsetting om å utvikle relasjonene og arbeidsformene mellom stat og kommune i retning av likeverd og partnerskap bryter etter utvalgets vurdering ikke med det formelle utgangspunktet om at det er Stortinget og regjeringen som trekker opp rammene for kommunal og fylkeskommunal virksomhet, og at kommuner og fylkeskommuner dermed utøver avledet forvaltningsmyndighet.

Etter utvalgets oppfatning er den statlige styringen av kommuneforvaltningen, og utviklingen av dette styringsforholdet, preget av dobbelthet. På den ene siden har det i løpet av de siste 15-20 år vært iverksatt en rekke reformer som har hatt til hensikt å utvide det kommunale og fylkeskommunale handlingsrommet. Nytt inntektssystem, ny kommunal lovgivning og langt større frihet for kommuner og fylkeskommuner til å organisere seg slik de ønsker, har endret rammevilkårene for det lokale selvstyret på en grunnleggende måte. På den andre siden har intensjonene som disse reformene uttrykker langt på veg blitt undergravd av statlig detaljstyring på de ulike sektorområder. Særlig kommer dette til uttrykk gjennom utstrakt rettighetslovgivning og standardkrav, og gjennom økt bruk av øremerkede tilskudd til bestemte formål. Motivene for den sterke statlige sektorstyringen kan være flere. Dels kan det være uttrykk for manglende tillit til kommuners og fylkeskommuners evne til å møte endrede vilkår og nye utfordringer på sektorområder, dels kan det skyldes ønsker om å gjennomføre "nasjonale krafttak" på spesifikke områder, men det kan også være resultat av en kamp og rivalisering om midler der den sektor som ikke tyr til rettighetsfesting og øremerking vil bli den tapende part. Uansett motiver blir resultatet at kommunenes og fylkeskommunenes handlingsrom for å foreta lokale tilpasninger og prioriteringer svekkes, samtidig som statens styring blir lite helhetlig.

Utvalget er av den oppfatning at sentrale myndigheter bør ha større tillit til at kommuner og fylkeskommuner kan foreta fornuftige prioriteringer og ivareta innbyggernes behov. Etter utvalgets oppfatning er dette også avgjørende for å sikre effektiv ressursbruk lokalt. Statens bruk av detaljstyrende virkemidler bør derfor reduseres betraktelig. Når lokal og regional tilpasning av offentlige tjenester er ønskelig må kommuneforvaltningen få det handlingsrom som er nødvendig for å foreta en slik tilpasning.

Lokal og regional statsforvaltning: En hovedbegrunnelse for statlig tilstedeværelse lokalt og regionalt er behovet for å sikre at nasjonal politikk blir fulgt opp og gjennomført i alle deler av landet. Det dreier seg dels om direkte statlig tjenesteyting, dels om å følge opp at nasjonale mål og standarder blir ivaretatt der oppgaveløsningen er lagt til kommunesektoren og dels om å ivareta nasjonale hensyn som makroøkonomisk styring og rettssikkerhet på lokalt og regionalt nivå.

Fylkesmannen er tildelt en særlig rolle som samordningsmyndighet overfor kommunesektoren. Formålet med denne samordningsrollen er at kommunerettet styring i størst mulig grad skal fremstå som konsistent. Oversiktlig, tydelig og samordnet styringsinformasjon som klargjør oppgavene og kommunesektorens handlingsrom, er etter utvalgets vurdering en viktig forutsetning for partnerskapet mellom forvaltningsnivåene. Samordning fra fylkesmannen kan imidlertid bli en direkte konkurrent til kommunesektorens eget samordningsansvar innen sine territorier. Kommunesektoren er gjennom sine politiske organer pålagt å foreta valg og prioriteringer i et helhetlig perspektiv, noe som forutsetter utøvelse av politisk skjønn. Det er derfor en krevende balansegang å finne hvor grensen går mellom den koordinering av statlig politikk som naturlig hører hjemme hos fylkesmannen og den mer understøttende rollen som bør skje inn mot og på det kommunale selvstyrets premisser.

Kapittel 8

Med grunnlag i forskning og offentlige dokumenter har utvalget i kapittel 8 evaluert erfaringene med fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå. Vurderingen er gjort med utgangspunkt i tre sentrale perspektiver på fylkeskommunen: Fylkeskommunen som demokratisk arena, fylkeskommunen som tjenesteprodusent og fylkeskommunen som regional utviklingsaktør.

Demokratisk arena: Etter utvalgets vurdering viser evalueringen at det fylkeskommunale demokratiet er satt under betydelig press. Signalene om dette er mange. Valgdeltakelsen er lav og fallende. Spørreundersøkelser viser at folk har et distansert forhold til fylkeskommunen som politisk institusjon. Det er gjennomgående at fylkeskommunen oppleves som en mindre viktig del av demokratiet enn de andre styringsnivåene, og innbyggerne opplever at fylkespolitikken i forholdsvis liten grad har innvirkning på deres hverdag. Samtidig er det grunn til å understreke at den direktevalgte fylkeskommunen har åpnet muligheten for bredere og mer direkte politisk deltakelse, og styrket folks innflytelse på samfunnsspørsmål som løses på regionalt nivå. I forhold til situasjonen før 1976 bør det fremheves at kvinnene nå har kommet med i fylkespolitikken for fullt, yngre aldersgrupper er bedre representert,

partisammensetningen har blitt bredere og langt mer rettferdig og man har i stor grad fått fylkespolitikere som legger et helhetlig regionalt perspektiv til grunn for sitt arbeid.

Tjenesteprodusent: Fylkeskommunens innsats innenfor tjenesteproduksjon er preget av et paradoks. På den ene siden kan det hevdes at den har vært vellykket. Sammen med kommunene har fylkeskommunene bidratt til å bygge opp velferdssamfunnet, og gjort det mulig å kombinere nasjonale satsinger med lokal og regional tilpasning og deltakelse. Fylkeskommunen har løst en rekke oppgaver som har vært sterkt prioritert av sentrale myndigheter og som har hatt stor positiv betydning for folk flest. På den andre siden er fylkeskommunene utsatt for sterk kritikk for nettopp sin håndtering av sentrale velferdsoppgaver.

Etter utvalgets vurdering eksisterer det også etter en periode med større reformer i spesialisthelsetjenesten betydelige problemer som må løses. Det er store variasjoner i fylkeskommunenes ressursbruk til helsetjenester og visse variasjoner i tjenestetilbudet. Årsaken til forskjellene ligger imidlertid i første rekke i variasjoner i fylkeskommunale inntekter, som i hovedsak bestemmes av staten. Evalueringen viser at det fortsatt er lange ventetider og brutte ventetidsgarantier, selv om de siste tallene viser bedring når det gjelder garantibrudd. Forklaringene på lange ventelister er sammensatte. Fylkeskommunene må ta sin del av ansvaret ved at det har vært lavt nivå på investeringer i bygningsmasse og utstyr, og ved manglende oppfølging av sykehusenes effektivitetsutvikling. Staten har imidlertid også et delansvar bl.a. gjennom sin fastsettelse av de fylkeskommunale inntektsrammer. Etter utvalgets vurdering gjenstår det betydelige utfordringer knyttet til å utvikle en hensiktsmessig funksjonsfordeling mellom sykehusene. Den raske medisinsk-teknologiske utvikling, kapitalkrevende utstyr, samt større grad av spesialisering vil forsterke behovet for en hensiktsmessig funksjonsfordeling innen og på tvers av fylkesgrenser. Etter utvalgets vurdering har fylkeskommunalt ansvar for spesialisthelsetjenesten bidratt til god kontroll over utgiftsveksten i helsesektoren. Samlet sett er det utvalgets vurdering at fylkeskommunene har håndtert styringen av sykehusene rimelig bra, men at det kan stilles kritiske spørsmål ved nivået på investeringene, funksjonsfordelingen mellom sykehusene og fylkeskommunenes oppfølgingen av sykehusenes effektivitet. Utvalget vil også fremheve at spesialisthelsetjenesten nok er av en slik karakter at oppgaveløsningen vanskelig vil kunne tilfredsstillende de stadig voksende krav og forventninger som stilles fra befolkningen. Det vedvarende presset på ressursrammene innen sektoren vil representere et problem uansett hvem som er ansvarlig.

Når det gjelder videregående opplæring viser evalueringen at det er vanskelig å trekke en entydig konklusjon om hvor dyktige fylkeskommunene er til å produsere opplæringstjenester effektivt og med høy kvalitet. Utvalget er likevel av den oppfatning at det samlet sett kan sies at fylkeskommunen har løst sine oppgaver godt. Håndteringen av større reformer som f.eks. Reform 94 har vært vellykket, og brukerundersøkelser tyder på at et stort flertall sier seg fornøyd med det tilbudet som fylkeskommune gir. Store variasjoner mellom fylkene med hensyn til utgifter pr. elev kan imidlertid tyde på at det er potensiale for effektivisering i noen fylker.

Regional utviklingsaktør: Evalueringen tyder på at fylkeskommunen ikke har lyktes så godt som sentral aktør for samfunnsplanlegging og regional utvikling. Årsakene

kan være mange. For det første kan det skyldes kommunal motvilje til fylkesplanen som overgripende planleggingsinstrument og frykt for at fylkeskommunen gjennom å ha ansvaret for fylkesplanen får en overordnet rolle. For det andre kan det skyldes at fylkeskommunen ikke har kontroll over beslutninger som er viktige i et regionalt utviklingsperspektiv, som f.eks. innenfor landbruk og miljøvern (fylkesmannen), de viktigste vegene (statens vegvesen) eller arealforvaltning (kommunene). For det tredje kan det skyldes at fylkeskommunen gjennom flere reformer på nittitallet har mistet ansvaret for viktige regionalpolitiske virkemidler. De økonomiske virkemidlene rettet mot bedriftene er i dag i hovedsak samlet hos Statens distrikts- og næringsutviklingsfond. Summen av dette blir at fylkeskommunen sitter med et betydelig planapparat, men mangler virkemidler for å sette planer ut i livet. Mangelen på "harde" virkemidler og gjennomføringsansvar bidrar i neste omgang til at fylkeskommunene fort blir usynlige og taper nødvendig legitimitet og autoritet i arbeidet. Utvalget vil samtidig påpeke at manglende suksess også til en viss grad skyldes at fylkeskommune i liten grad har utnyttet det handlingsrommet de faktisk har på dette området.

Oppsummering: I en samlet vurdering av fylkeskommunen synes det rimelig å hevde at fylkeskommunen ikke har levd opp til de forventningene som var stilt til den for 25 år siden. Etter utvalgets vurdering har imidlertid fylkeskommunen aldri fått anledning til å spille den rollen den var tiltenkte. Det mest markante utslaget er at fylkeskommunen har fått en smalere basis som regionalpolitisk aktør enn det som var intensjonene. Viktige regionale oppgaver og virkemidler er av ulike hensyn plassert på statlige hender og fylkeskommunen har i stor grad blitt sittende igjen med kritikkutsatte tjenesteoppgaver underlagt sterk statlig styring. Dette kan ha bidratt til at fylkeskommunen ikke har større oppslutning enn den har i dag.

Kapittel 9

I kapittel 9 drøfter utvalget dagens ansvars- og oppgavefordeling mellom staten, fylkeskommunene og kommunene innenfor den enkelte sektor. Utgangspunktet for drøftingen er de verdier, hensyn og retningslinjer for oppgavefordelingen som er beskrevet i kapittel 5, samt de utviklingstrekk for samfunnsutviklingen som er beskrevet i kapittel 6.

Evalueringen tar utgangspunkt i utvalgets opprinnelige mandat og de forutsetninger som der var lagt til grunn for utvalgets arbeid, jf. omtale i kapittel 1. Det innebærer at evalueringen og anbefalingene bygger på forutsetningen om at landet skal ha tre forvaltningsnivåer, og at Stortingets behandling av St.meld. nr. 24 (1996-97) *Tilgjengelighet og faglighet*, når det gjelder eierskap og organisering av sykehusene, skal legges til grunn for oppgavefordelingen innenfor spesialisthelsetjenesten. Alternativet med en organisering med kun to forvaltningsnivåer og spørsmålet om hovedvalg for oppgave- og ansvarsdelingen i spesialisthelsetjenesten vil man komme tilbake til i kapittel 11 når de ulike modellene for det regionale nivået drøftes. I lys av drøftingen i kapittel 11 og utvalgets tilrådinger for organiseringen av det regionale nivået kan det være behov for å revurdere oppgaveplasseringen for enkelte oppgaver som er omtalt i dette kapitlet. Utvalgets endelige tilrådinger innenfor det enkelte området vil derfor først fremkomme i kapittel 12.

Utvalgets medlem Leschbrandt viser til sin særmerknad i kapittel 12.3.5 hvor det fremgår, at hun mener at en forvaltningsorganisering basert på to forvaltningsnivåer er den løsning som skal velges. Medlemmet Leschbrandt vil understreke at hun ikke stiller seg bak anbefalinger som sier at oppgaver skal legges til et folkevalgt regionalt nivå.

I tillegg til å drøfte dagens ansvars- og oppgavefordeling i forhold til grunnleggende verdier og hensyn, er utvalget spesielt bedt om å identifisere gråsoner i ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Med gråsoner menes områder/felter hvor det med dagens ansvars- og oppgavefordeling oppleves som uklart hvem som har ansvaret for at oppgaven blir løst. Utvalget har i tillegg til å identifisere eventuelle gråsoner, også sett det som viktig å vurdere om dagens oppgavefordeling medfører at det gjøres dobbeltarbeid innen forvaltningen. Med dobbeltarbeid menes at samme oppgave blir utført av flere offentlige organ. Dette må ikke forveksles med at flere forvaltningsnivåer arbeider på samme området, men hvor de har ulike oppgaver eller roller å ivareta. Selv om det ikke utføres dobbeltarbeid i den forstand at flere forvaltningsnivåer utfører samme oppgave, kan delingen av oppgaver innenfor et område innebære at det bygges opp unødig dobbeltkompetanse i forvaltningen.

Oppgaver innenfor følgende sektorer drøftes i kapittel 9:

- Næringsutvikling
- Transport
- Planlegging og arealforvaltning
- Miljøvern
- Arbeid, sosial og trygd
- Helse og sosial
- Undervisning og kompetanseutvikling
- Justissektoren
- Kultur
- Barne- og familieforvaltningen
- Innkreving av skatter og avgifter

I kapittel 3 oppsummeres utvalgets tilrådinger innenfor de forskjellige områdene.

Kapittel 10

Utvalget gir i kapittel 10 en samlet vurdering av reformbehovet i ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Evalueringen av fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå i kapittel 8 og evalueringen av de enkelte sektorene i kapittel 9, står helt sentralt for utvalgets oppsummering av reformbehovet. I tillegg gir utvalget i dette kapitlet en samlet vurdering av de reformer i ansvars- og oppgavefordelingen etter 1976 som er beskrevet i kapittel 17.

Tilsvarende som i kapittel 9 tar vurderingene i dette kapitlet utgangspunkt i utvalgets opprinnelige mandat. Det vises til nærmere omtale av dette i sammendraget av kapittel 9 ovenfor.

Leschbrandt understreker at hennes utgangspunkt er at man bør ha to forvaltningsnivåer. Med det utvidete mandatet vil derfor ikke en oppsummering av reformbehovet knyttet til en situasjon hvor man har et regionalt forvaltningsnivå gi uttrykk for hennes syn.

Utvalgets samlede oppsummering av reformbehovet er:

1. Det er behov for å gjøre endringer i organiseringen av den offentlige forvaltning på regionalt nivå. Reformbehovet er dels knyttet til organiseringen og funksjonsmåten til dagens fylkeskommune, og dels til oppgavefordelingen mellom det folkevalgte regionnivået og regional statsforvaltning.
2. Av hensyn til et levende folkestyre og effektiv utnyttelse av offentlige ressurser er det behov for å begrense statens styring og gi flere handlingsalternativer for kommunene og fylkeskommunene innenfor nasjonalt fastsatte rammer.
3. Av hensyn til en klar rolle- og ansvarsdeling og effektiv ressursbruk er det behov for å avgrense regional stats oppgaver til kontroll- og tilsyn, klagebehandling, informasjon om nasjonale målsettinger og veiledning i forhold til lov- og regelverk.
4. Av hensyn til brukervennlighet, rettssikkerhet, samordnet og effektiv styring av kommunene og mest mulig effektiv bruk av offentlige ressurser er det behov for å knytte fylkeslegen, statens utdanningskontor og fylkesmannen nærmere sammen.
5. Av hensyn til brukerne og en effektiv utnyttelse av offentlige ressurser er det løpende behov for å arbeide for å redusere gråsoneproblemer mellom 1. og 2. linjetjenestene. Lover og regler etc. vil imidlertid ikke alene kunne sikre helhetlige tilbud og effektiv ressursbruk. Hovedansvaret for å finne frem til samhandlingsmønstre som sikrer at man får sammenhengende tjenestekjeder må ligge hos dem som er ansvarlig for tjenestetilbudet.
6. Av bruker- og effektivitetshensyn mener utvalget at det er klart behov for å forbedre samarbeidet mellom trygdekontor, sosialkontor og arbeidskontor.
7. Det er behov for å styrke regional planlegging og forsterke den regionalpolitiske innflytelsen over det regionale utviklingsarbeidet. Det er også behov for bedre kobling av de næringspolitiske virkemidlene opp mot bredt regionalt utviklingsarbeid.
8. Det er behov for en sterkere regionalpolitisk forankring av arealforvaltning som er av en regional karakter.
9. Det er behov for en bedre samordning og et større helhetsperspektiv på samferdselsoppgaver på regionalt plan, herunder en bedre samordning i forhold til arealpolitikken.

10. Det er behov for å desentralisere flere miljøvernoppgaver og gi mer myndighet til kommunene, samt å samle ansvaret for de regionale miljøvernoppgavene.
11. Utvalget mener det er behov for å endre oppgavefordelingen på enkelte mer avgrensede områder innenfor ansvarsområdene til Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet, Fiskeridepartementet, Justisdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet. Hvilke områder dette gjelder fremgår av kapittel 9.
12. Det er behov for endringer i den regionale inndelingen der dagens fylkesinndeling går på tvers av områder hvor det er naturlig å se næringsliv, bosettingsmønster og samferdselsstruktur i sammenheng. Videre er dagens fylkesinndeling ikke tilpasset de regionale samordningsbehov innenfor spesialisthelsetjenesten, som reflekteres i dagens helseregioner.

Kapittel 11

I kapittel 11 drøfter utvalget ulike modeller for regional organisering som alternativer til dagens fylkeskommune. Fire modeller drøftes nærmere:

1. *Landsdelsmodellen*: 5-7 landsdelsregioner, større ansvarsområde og direkte valg til politisk styringsorgan
2. *Utviklingsmodellen*: 10-15 regioner, styrking av den regionale utviklingsrollen og direkte valg
3. *Samarbeidsmodellen*: 10-15 regioner, styrking av den regionale utviklingsrollen, overføring av spesialisthelsetjenesten til staten, og indirekte valg
4. *Tonivå-modellen*: Dagens fylkeskommune avvikles og det innføres en forvaltningsordning basert på to nivåer, stat og kommune.

Modellene er ikke ment som ferdige løsningsforslag, men representerer hver for seg et sett av egenskaper og hensyn som utvalget mener det er viktig å vurdere i det videre arbeidet med løsninger i forhold til reformbehovet. Sentrale forutsetninger i modellene knyttet til størrelse, oppgaver og valgordning, kan kombineres på andre måter og gi andre varianter. Utvalget tar stilling til konkret utforming i kapittel 12.

Modellene innebærer alle en omfordeling av oppgaver mellom forvaltningsnivåene. Det forutsettes imidlertid at det samlede offentlige ansvar ikke endres i forhold til i dag. Fristilling av offentlig tjenesteproduksjon ses som en mulighet men ikke en forutsetning. Alle modellene tar utgangspunkt i at de kan gjennomføres innenfor hovedelementene av dagens finansieringssystem for kommunesektoren.

Landsdelsmodellen

I landsdelsmodellen beholdes dagens forvaltningsstruktur med tre nivåer, men dagens fylkeskommuner erstattes av langt større regionale enheter. Landsdelsregionene får et tungt ansvar for offentlige oppgaver som er utviklingsorienterte og for tjenesteytende

oppgaver som krever et stort befolkningsunderlag. Landsdelsregionene styres av et regioning utpekt gjennom direkte valg.

Med utgangspunkt i landsdeler og dagens helseregioner, forutsetter utvalget en inndeling i 5-7 enheter. Etter utvalgets syn er ikke drøfting av en slik modells egenskaper avhengig av å ta stilling til nøyaktig antall enheter eller hvor grensene skal gå. Det vesentlige vil være at landsdelsregionene vil ha et betydelig større befolknings- og næringsmessig grunnlag enn dagens fylkeskommuner og at de kan avgrensnes slik at innbyggerne har en opplevelse av felles regional identitet. Som en illustrasjon kan nevnes at dagens helseregioner har et befolkningsunderlag som varierer mellom snaut 0,5 millioner og drøyt 1,5 millioner innbyggere.

Landsdelsmodellen skisseres med følgende oppgaver:

- Ansvar for spesialisthelsetjenestene. Det kan innebære at det regionale folkevalgte nivå både eier og finansierer sykehusene, men også et alternativ der landsdelsregionen ivaretar bestiller- og finansieringsansvaret for sykehusene, mens eierskapet legges til staten eller andre, kan være mulig.
- Dagens fylkeskommunale ansvar for barnevern, rusmiddelomsorg og familievern overføres til kommunene. Ansvar for enkelte spesialiserte tilbud kan legges til landsdelsregionene.
- Ansvar for videregående opplæring.
- Ansvar for statlige høyskoler overføres til landsdelsregionene.
- I tillegg til dagens fylkeskommunale ansvar innenfor kultur, overtar landsdelsregionene ansvaret for region-, landsdels- og knutepunktinstitusjoner og de tre riksinstitusjonenes ansvar for å formidle et profesjonelt musikk-, danse-, teater- og billedkunsttilbud.
- I tillegg til dagens fylkeskommunale ansvar innen samferdsel, overtar landsdelsregionene riksvegene (ikke stamveger) og bestilleransvaret for lokale og regionale jernbane- og flyruter. Vegkontorene overføres fra staten. Ansvarsdelingen når det gjelder kollektivtransporten i enkelte byområder må vurderes nærmere.
- Regional planlegging får en forpliktende virkning.
- Miljøvern avdelingen hos fylkesmannen overføres landsdelsregionene.
- Landsdelsregionene overtar ansvaret for bedriftsrettede og tilretteleggende virkemidler fra SNDs distriktskontorer og fylkesmennene, og veiledningsoppgaver fra den ytre fiskeridministrasjon. SNDs distriktskontorer legges ned.
- Landsdelsregionene overtar det ansvar som i dag ivaretas av fylkesarbeidskontorene og de lokale arbeidskontorene.

Når det gjelder det regionale utviklingsarbeidet vil landsdelsmodellen kunne legge til rette for samkjørt innsats innenfor store områder, bedret samordning av virkemidler og sektorer og forsterkede kompetansemiljøer. Dette vil bl.a. kunne gi bedre forutsetninger for å møte den internasjonale konkurransen om næringsetablering og -utvikling. På den andre siden kan det reises spørsmål om inndeling i noen få enheter vil kunne fange opp de fundamentale regionale sammenhenger som bør være utgangspunkt for en regional utviklingspolitikk. Vil landsdelsregionene i for stor grad måtte omfatte flere konkurrerende bosettings- og næringsmessige tyngdepunkter? Vil avstanden til utviklingsarbeidet på kommunenivå bli for stor? Vil landsdelsregionene bli for store og tungdrevne i forhold til de krav utviklingsarbeid setter? Kan satsing på regionalt handlingsrom for å utnytte regionale fortrinn føre til større forskjeller mellom ulike deler av landet?

Landsdelsmodellen vil legge til rette for en mer effektiv organisering av spesialisthelsetjenesten samtidig som man beholder et folkevalgt ansvar på regionalt nivå. Også positive sider vedrørende kostnadskontroll i dagens system kan beholdes. På den andre siden vil modellen føre til lenger avstand mellom 1. og 2. linjetjenestene. For enkelte tjenester (videregående opplæring) kan det hevdes at de vil "falle mellom to stoler" – landsdelsregionen er for stor, kommunen for liten.

I forhold til dagens fylkeskommune, vil landsdelsmodellen bety redusert nærhet mellom velger og folkevalgt. På den andre siden vil landsdelsregionen ha et større ansvar og dermed være av større betydning for velgerne. Dette kan bidra til økt interesse for politikken som utøves på regionalt nivå.

Landsdelsmodellen kan forrykke balansen mellom kommunene og det regionale nivået, og reise spørsmål om region og kommune kan bevares som sidestilte organer. Modellen vil utløse økt behov for interkommunalt samarbeid både om velferdstjenester og om utviklingsoppgaver. Det må antas at landsdelsmodellen vil føre til at spørsmål om en grunnleggende endring i kommuneinndelingen reises med økt styrke.

Selv om landsdelsregionene vil ha samme forvaltningsmessige status som dagens fylkeskommuner, vil de både i kraft av størrelse og økt ansvar innebære en maktforskyvning fra nasjonale til regionale politiske organer. Dagens regionale statsforvaltning må reorganiseres både fordi oppgaver overføres til landsdelsregionene og fordi mye vil tale for i størst mulig grad å følge landsdelsinndelingen også for en reorganisert statlig forvaltning. Det vil imidlertid svekke nærheten mellom regional stat og kommunene.

Landsdelsmodellen bør kunne utløse effektivitetsgevinster innen administrasjon og sentrale styringsorganer. Utgifter til sentraladministrasjon utgjør imidlertid bare 3-4 prosent av fylkeskommunenes totale utgifter. Skal effektiviseringspotensialet realiseres, krever det omlokalisering av eksisterende administrasjoner innen både stat og fylkeskommuner.

Utviklingsmodellen

Utviklingsmodellen tar særlig sikte på å styrke det folkevalgte regionale nivåets egen evne og mulighet til å fylle den regionale utviklingsrollen. Modellen bygger på at det

er nødvendig med endringer i fylkesinndelingen for å legge til rette for dette. Utgangspunktet er å finne frem til en inndeling som omfatter regioner hvor det er naturlig å se næringsliv, bosettingsmønster og samferdselsstruktur i sammenheng og som i størst mulig grad har naturlige tyngdepunkter. Regionale politiske prosesser som er i gang i dag markerer noen av de områder som vil være aktuelle for slike endringer. Slik utvalget ser det, gjelder dette først og fremst i Trøndelag, Agder og det indre Østlandet. Utvalget ser også et klart behov for endringer i hovedstadsområdet. Når det gjelder Vestlandet og Nord-Norge, vil det etter de forutsetninger som ligger til grunn for denne modellen neppe være aktuelt med bare en region i hver landsdel. Med dette som utgangspunkt, kan det i denne modellen være aktuelt med en inndeling i minimum 10, men ikke mer enn 15 regioner.

Utviklingsmodellen skisseres med direkte valg til et regionting.

Utviklingsmodellen er skissert med følgende oppgaver:

- Ansvar for spesialisthelsetjenestene. Det kan både tenkes en løsning hvor regionen forblir eier av sykehusene og har finansierings-/bestilleransvaret, og en løsning der staten overtar eierskapet mens regionene beholder finansierings-/bestilleransvaret.
- Dagens fylkeskommunale ansvar for barnevern, rusmiddelomsorg og familievern.
- Ansvar for videregående opplæring
- Større råderett over økonomiske midler til regionale og lokale kulturtiltak, og de overtar riksinstitusjonenes ansvar for å formidle et profesjonelt kulturtilbud.
- I tillegg til dagens fylkeskommunale ansvar innen samferdsel, overtar regionene riksvegene (ikke stamveger) og bestilleransvaret for lokale og regionale jernbaneruter. Vegkontorene overføres fra staten.
- Regional planlegging får en forpliktende virkning.
- Dagens fylkeskommunale ansvar for kulturminnevernet overføres til staten.
- Regionen overtar ansvaret for tilretteleggende virkemidler innen næringspolitikken fra fylkesmann, kommune og fiskeridministrasjon. SND beholder ansvar for bedriftsrettede virkemidler, men regionens ansvar for å foreta avveininger mellom regionale og nasjonale føringer, styrkes

Når det gjelder de regionale utviklingsoppgavene, vil styrken ved utviklingsmodellen være at den i større grad enn landsdelsmodellen kan bygge på sammenhengende regioner uten klart konkurrerende nærings- og bosettingsmessige tyngdepunkter. Selv om modellen ikke forutsetter samme grad av oppgaveoverføring fra stat til regionalt nivå som landsdelsmodellen, bør den kunne legge til rette for en mer helhetlig og aktiv utviklingspolitikk.

Større regioner vil kunne gi bedre mulighet for rasjonell arbeidsdeling innen spesialisthelsetjenesten, men modellen vil ikke fjerne behovet for samarbeid innenfor

helseregioner, dersom regionene beholder eierskapet til sykehusene. De positive sidene knyttet til kostnadskontroll i et system med regionalt finansieringsansvar av sykehusene kan beholdes. Dersom en innen denne modellen velger en løsning hvor staten overtar eierskapet til sykehusene, mens regionene bestiller og finansierer behandlingsaktiviteten, kan en få med seg egenskaper både fra dagens fylkeskommunale modell og en rent statlig løsning. Løsningen innebærer et gjennomført skille mellom bestiller- og utførerrollen innen spesialisthelsetjenestene.

Utviklingsmodellen vil være egnet for et fortsatt regionalt ansvar for videregående opplæring, familievern og 2. linje tjenester innen barnevern og rusmiddelomsorg.

På grunn av færre regioner, vil utviklingsmodellen innebære større avstand mellom velger og folkevalgt, men også et regionalt nivå med større innflytelse enn dagens fylkeskommune. I forhold til landsdelsmodellen vil utviklingsmodellen representere noe større nærhet, men noe mindre beslutningskraft. Utviklingsmodellen vil kunne bygge på den fellesskapsfølelse og de regionale identiteter som er utviklet knyttet til de faktiske regionale sammenhenger som eksisterer i dag. Utviklingsmodellen bør kunne legge til rette for større interesse for politikken på regionalt nivå.

Utviklingsmodellen synes i utgangspunktet ikke å behøve å få store konsekvenser for kommunene. Det kan imidlertid tenkes at større regioner enn dagens fylker også i denne modellen kan medføre et utvidet interkommunalt samarbeid om planlegging og næringsutvikling innenfor lokale regioner.

Utviklingsmodellen innebærer en viss overføring av myndighet fra staten til det folkevalgte regionale nivå. Dersom modellen ikke kombineres med statlig eierskap til sykehusene, kan en neppe snakke om en vesentlig forrykking av dagens balanse. Det vil være naturlig at også regional statsforvaltning blir organisert etter inndelingen i modellen. Også utviklingsmodellen bør kunne legge til rette for å hente ut visse effektivitetsgevinster i administrasjon av oppgaver på regionalt nivå.

Samarbeidsmodellen

Modellen sikter mot å styrke og reddyke det folkevalgte regionale nivåets rolle som utviklingsaktør. Som et ledd i en slik strategi forutsettes ansvaret for spesialisthelsetjenesten overført til staten. Når det gjelder størrelse og geografisk inndeling er utgangspunktet for denne modellen det samme som i utviklingsmodellen. Det betyr at det kan være aktuelt med 10 til 15 enheter.

Konsentrasjon om utviklingsoppgavene og overføring av spesialisthelsetjenestene til staten, gjør det naturlig å vurdere å knytte det regionale politiske nivået nærmere opp til kommunene, slik at det i sterkere grad fremstår som et samarbeidsorgan for kommunene. Utvalget har i forbindelse med denne modellen drøftet ulike sider ved indirekte valgordninger og direkte valg basert på endret valgkretsinnndeling. For å reddyke modellen er den skissert med en indirekte valgordning basert på kommunestyrene.

Bortsett fra ansvaret for spesialisthelsetjenesten har utvalget skissert samarbeidsmodellen med det samme ansvar og de samme oppgaver som utviklingsmodellen. Det betyr bl.a. at det folkevalgte regionale nivået beholder dagens

fylkeskommunale ansvar for videregående opplæring og for 2. linje sosialtjenester. Dette kunne som et ledd i en rendyrking av utviklingsoppgavene vært lagt til kommunene, men utvalget har valgt ikke å legge det til grunn i modellskissen.

Når det gjelder den regionale utviklingsrollen, vil oppgaver, ansvar og geografisk inndeling gi samme mulighet til å fylle den rollen som i utviklingsmodellen. En overføring av spesialisthelsetjenestene til staten vil imidlertid kunne innebære at utviklingsoppgavene kommer sterkere i fokus blant politikere, administrasjon og innbyggere. Det kan legge til rette for større initiativ og gjennomslagskraft i arbeidet. På den annen side vil mulighetene til også å se utviklingen av helsesektoren i en regional utviklingssammenheng bli redusert.

Den sterke fokuseringen på kriser og uløste problemer i helsesektoren er en vesentlig årsak til de legitimitetsproblemer dagens fylkeskommuner har. Overføring av ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten kan på den bakgrunn føre til at fylkeskommunens omdømme bedres. På den andre siden vil en overføring av spesialisthelsetjenesten til staten innebære redusert lokalpolitisk innflytelse på et viktig samfunnsområde og kan gjøre at det regionale folkevalgte nivået blir enda mer usynlig for innbyggerne. Fordeler og ulemper ved en statliggjøring av spesialisthelsetjenestene er drøftet i forbindelse med tonivå-modellen.

Innføring av en indirekte valgordning vil ha en rekke konsekvenser og egenskaper av både positiv og negativ valør. Når kommunene er direkte representert i regionens styrende organ, kan de lettere akseptere at det fattes beslutninger som er bindende for kommunene. Velges representantene blant fremtredende kommunepolitikere, kan det bidra til å synliggjøre det regionale nivået blant innbyggerne. Den løpende oppfølgingen av regionpolitikere kan bli skjerpet ved at de vil stå politisk ansvarlig overfor aktive kommunepolitikere. Det vil bare bli ett lokalvalg. Regionpolitikere vil ikke stå direkte ansvarlig overfor velgerne gjennom valg. Det kan bli vanskelig å sikre god representativitet med hensyn til kjønn, alder og partitilknytning. Det kan også bli vanskelig å finne løsninger basert på et helhetlig regionalt perspektiv fordi den enkelte representant vil være mer opptatt av å fremme egen kommunes interesser.

Tonivå-modellen

Tonivå-modellen innebærer at fylkeskommunen legges ned som eget forvaltningsnivå. De oppgavene som fylkeskommunen ivaretar i dag, overføres enten til staten eller til kommunene. Oppgaver som krever kommuneoverskridende løsninger må enten ivaretas av staten eller gjennom interkommunalt samarbeid.

For de viktigste av dagens fylkeskommunale oppgaver har utvalget drøftet fordeler og ulemper ved henholdsvis statlig og kommunalt ansvar. Utvalget har deretter skissert ett alternativ for oppgaveplasseringen som grunnlag for sin samlede drøfting av modellen:

Staten tar ansvar for:

- Spesialisthelsetjenesten
- Kollektivtrafikk og deler av fylkesvegene
- Kulturminnevernet

- Funksjonsfordelingsinstitusjonene innen kultursektoren
- Tilretteleggende virkemidler innen næringspolitikken
- Regional planlegging

Kommunene tar ansvar for:

- 2. linje sosialtjenester (barnevern, rusmiddelomsorg mv.)
- Deler av fylkesvegene
- Fylkesbibliotekene
- Tilskuddsforvaltningen på kulturområdet
- Videregående opplæring

Viktige fordeler ved et statlig ansvar for spesialisthelsetjenesten vil være at det gir større frihet til geografisk organisering og lokalisering etter sektorens egne behov, bidrar til klarere ansvarsforhold ved at samme nivå som setter helsepolitiske mål og økonomiske ramme får ansvar for å fremskaffe tjenestene, og gjør det enklere å få til lik tilgjengelighet til sykehus tjenester og fritt sykehusvalg. På den annen side vil det medføre tap av lokalpolitisk innflytelse bl.a. når det gjelder lokalisering og funksjonsfordeling, det kan gi dårligere kontroll med utgiftsveksten enn i dag, og det kan medføre lengre avstand mellom 1. og 2. linjehelsetjenesten.

Når det gjelder de regionale utviklingsoppgavene, forutsetter modellen stor grad av statlig ansvar. Det vil bidra til å samle ansvaret til ett forvaltningsnivå, men vil med dagens statlige organisering på regionalt nivå likevel innebære en organisatorisk oppsplitting. Den viktigste ulempen vil imidlertid være den manglende demokratiske forankring av en helhetlig regional utviklingspolitikk.

Tonivå-modellen vil medføre økt behov for interkommunalt samarbeid. De fleste kommuner vil f.eks. være for små til alene å kunne ivareta ansvaret for videregående opplæring og 2. linjetjenester innen sosialsektoren. Dagens kommuneinndeling vil bli satt under sterkere press. Større kommuner kan begrense behovet for interkommunale løsninger, men geografi og bosettingsstruktur mange steder tilsier at selv med omfattende endringer i kommuneinndelingen vil det være et stort behov for interkommunalt samarbeid.

Regional statsforvaltning vil få økt ansvar og nye roller. Den vil i langt større grad få ansvar knyttet til produksjon av velferdstjenester og en rolle innenfor samfunnsutvikling som tradisjonelt ikke har vært lagt til administrative organer. Det vil være naturlig at den statlige helseforvaltningen blir oppdelt i henhold til helseregionene. Det vil i denne modellen også være naturlig at vegkontorene og SNDs distriktskontorer organiseres i færre og mer funksjonelle enheter.

Avvikling av det folkevalgte regionale nivået kan øke oppmerksomheten om kommunen og innebære en vitalisering av kommunedemokratiet. Det vil bl.a. bare bli ett lokalvalg. Det kan også ses som en styrke for lokaldemokratiet at ansvaret for enkelte sentrale velferdstjenester overlates til kommunene, som er det politisk organ som er nærmest innbyggerne. Hovedtyngden av dagens fylkeskommunale oppgaver vil imidlertid bli overført til staten. I så måte representerer modellen en sentralisering av politisk beslutningsmyndighet.

En overgang til to forvaltningsnivåer kan i utgangspunktet ses som en administrativ forenkling og effektivisering av offentlig forvaltning. Fylkestingsvalgene, de fylkeskommunale politiske styringsorganer og de fylkeskommunale administrasjoner vil bli avviklet. På den annen side må det bygges opp et statlig administrativt apparat for spesialisthelsetjenestene, og etater som fylkesmannen, vegkontorene og SND vil få nye oppgaver. Også de oppgavene som overføres til kommunene vil kreve administrative ressurser og ved nytt interkommunalt samarbeid må det bygges opp egne interkommunale administrasjoner og styringsorganer.