

Høringsnotat

Utgitt av:
Kommunal- og regionaldepartementet

Forvaltningsreformen - forslag til nye oppgaver til det folkevalgte regionale nivået

Trykk: Departementenes servicesenter - 02/08 - 1200

Innhold

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Oppgaver til regionene – sammendrag.....	2
1.2.1	Oppsummering av oppgaver som foreslås overført til regionalt folkevalgt nivå	4
1.3	Valgordning.....	7
1.4	Regional inndeling – sammendrag av foreløpige høringsuttalelser	8
1.5	Stortingets vedtak om ytterligere oppgaver.....	10
1.6	Samiske interesser i forvaltningsreformen	11
1.6.1	Alternative former for å ivareta samiske interesser i regionene på oppgaver som overføres fra stat til region	13
2	Endringer i regelverk som omhandler fylkeskommunen som administrativ enhet	15
2.1	Innledning.....	15
2.1.1	Hva som behandles	15
2.1.2	Begrepsbruk – nødvendige tekniske lovendringer.....	15
2.1.3	Valglovgivningen.....	16
2.1.4	Kommuneloven.....	16
2.1.5	Inndelingsloven.....	17
2.1.6	Lov om interkommunale selskaper.....	18
2.1.7	Forsøksloven	18
2.2	Forsterket fylkesmodell	18
2.2.1	Behovet for materielle endringer	18
2.2.2	Overgangsregler	18
2.3	Regionmodell.....	20
2.3.1	Innledning	20
2.3.2	Valgordning i en regionmodell	20
2.3.3	Valglovgivningen.....	23
2.3.4	Kommuneloven.....	24
2.3.5	Lov om interkommunale selskaper.....	26
2.3.6	Forsøksloven	26
2.3.7	Inndelingsloven.....	26
2.3.8	Hjemmelsgrunnlag for gjennomføring av en regionmodell.....	28

2.4	Om forholdet til regelverket for valg til Stortinget.....	28
2.4.1	Gjeldende regler om valg til Stortinget.....	28
2.4.2	Valg til Stortinget i 2009.....	29
2.4.3	Fremtidige valg til Stortinget.....	29
3	Utdanning og forskning.....	31
3.1	Grunnopplæringsområdet	31
3.1.1	Bakgrunn.....	31
3.1.2	Utfyllende omtale og beskrivelse av oppgaver.....	31
3.1.3	Lovgrunnlaget for oppgavene og behovet for lovforankring.....	32
3.2	Fagskoleutdanning.....	33
3.2.1	Gjeldende rett.....	33
3.2.2	Overføring av fagskoleutdanning til regionnivået	34
3.2.3	Departementets forslag og vurderinger.....	35
3.2.4	Endringer i lovteksten	36
3.3	Regionale forskningsfond.....	37
3.4	Oppnevning av styrerepresentanter ved statlige høyskoler	39
3.4.1	Gjeldende rett.....	39
3.4.2	Forslag i Innst. S. nr. 166 (2006-2007).....	40
3.4.3	Departementets vurdering.....	40
3.4.4	Departementets forslag	40
3.5	Tronutvalgets utredning NOU 2007: 11 "Studieforbund – læring for livet" .	41
4	Samferdsel.....	43
4.1	Bakgrunn og forslag til endringer.....	43
4.1.1	St.meld. nr. 12 (2006-2007) <i>Regionale fortrinn – regional framtid – oppsummering</i>	43
4.1.2	Innst. S. nr. 166 (2006-2007) – Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om <i>Regionale fortrinn - regional framtid – oppsummering</i>	45
4.2	Overføring av ansvaret for øvrige riksveger og øvrige riksvegferjesamband til regionene	46
4.2.1	Kriterier for klassifisering av øvrige riksveger og øvrige riksvegferjesamband	46
4.2.2	Enkelte konsekvenser ved overføring av øvrige riksveger og øvrige riksvegferjesamband til regionene	49
4.2.3	Økonomiske og administrative konsekvenser av overføring av øvrig riksvegnett.....	51
4.3	Overføring av oppgaver fra Statens vegvesen til regionene.....	52

4.3.1	Oppgaveoverføring	52
4.3.2	Trafikant og kjøretøyområdet – tilhørighet framover.....	55
4.3.3	Økonomiske og administrative konsekvenser av oppgaveoverføring fra Statens vegvesen til regionene	58
4.3.4	Åpen og inkluderende prosess - framdrift	61
4.3.5	Interimsorganisasjon	61
4.4	Jernbane	62
4.4.1	Bakgrunn.....	62
4.4.2	Alternativ organisering	63
4.4.3	Konklusjon.....	64
5	Næringsutvikling.....	65
5.1	Innovasjon Norge	67
5.1.1	Om Lov om Innovasjon Norge	67
5.1.2	Andre endringer i styringen av Innovasjon Norge.....	68
5.1.3	Forholdet til annen lovgivning.....	68
5.1.4	Forslag til lovendringer.....	69
5.1.5	Merknader til de enkelte paragrafene som skal endres i Lov om Innovasjon Norge.....	75
5.2	Om opprettelsen av regionale innovasjonsselskaper i regi av SIVA.....	78
6	Marin sektor	79
6.1	Akvakulturforvaltningen	79
6.1.1	Tildelingsrelaterte forvaltningsoppgaver	80
6.1.2	Tilsyns- og kontrolloppgaver	83
6.1.3	Planrelatert akvakulturforvaltning	84
6.1.4	Trøndelagsmodellen.....	84
6.2	Forvaltning av viltlevende marine ressurser (havressursforvaltningen).....	84
6.2.1	Distriktskvoteordningen.....	85
6.2.2	Skolekvoter	85
6.2.3	Kystsel.....	86
6.2.4	Kongekrabbe	87
6.2.5	Lokale fiskerireguleringer.....	89
6.2.6	Tang og tare	90
6.3	Foreslåtte lovendringer	91
6.3.1	Akvakulturforvaltningen.....	91
6.3.2	Forvaltningen av viltlevende marine ressurser (havressursforvaltningen)	92

6.4	Forholdet til Sametinget	92
7	Miljøvernområdet.....	93
7.1	St. meld. nr. 12 (2006-2007) <i>Regionale fortinn – regional framtid</i> og innstilling fra Kommunal- og forvaltningskomiteen (Innst. S. nr. 166)	93
7.2	Endringer på miljøområdet de siste årene – overføring av oppgaver til lokalt nivå.....	94
7.3	Forslag til overføring av oppgaver fra fylkesmannen til regionene på miljøområdet	95
7.3.1	Friluftsliv.....	95
7.3.2	Forvaltning av høstbare arter (vilt og ferskvannsfisk).....	97
7.3.3	Vannregionmyndigheten.....	102
7.3.4	Klima.....	104
7.4	Oppgaver som foreslås å ligge igjen hos fylkesmannen.....	106
7.4.1	Arealforvaltning etter plan- og bygningsloven.....	106
7.4.2	Forurensning	106
7.4.3	Forvaltning av truede og sårbare arter	107
7.5	Oppgaver som vil bli vurdert i senere prosesser.....	108
7.5.1	Motorisert ferdsel i utmark	109
7.5.2	Områdevern etter naturvernloven	109
7.6	Bidrag til et bedre beslutningsgrunnlag.....	109
8	Landbruks- og matområdet	110
8.1	St.meld. nr.12 (2006-2007) <i>Regionale fortrinn – regional framtid</i> og innstilling fra Kommunal- og forvaltningskomiteen (Innst. S. nr. 166 (2006-2007)).....	110
8.2	Vurdering av oppgavene på landbruks- og matområdet.....	111
8.2.1	Vedrørende fylkesmannen	111
8.2.2	Vedrørende fylkeslandbruksstyret	111
8.3	Beskrivelse av oppgaver.....	112
8.3.1	Bygdeutviklingsmidlene til utrednings- og tilretteleggingstiltak og de funksjoner fylkesmennene har i verdiskapingsprogrammene.....	112
8.3.2	Forvaltningsoppgaver som skal ses i sammenheng med den løsning som velges for overføring av forvaltningen på miljøområdet	112
8.3.3	Oppgaver som skal ligge igjen hos fylkesmannen.....	113
8.3.4	Bidrag til et bedre beslutningsgrunnlag	114
9	Kultursektoren.....	115
9.1	Disponering av spillemidler.....	115
9.1.1	Disponering av spillemidler til lokale og regionale idrettsanlegg	115

9.1.2	Spillemidler til investeringstiltak på kulturområdet	116
9.2	Øvrige kulturformål	117
9.2.1	Styrerepresentasjon til kulturformål	117
9.2.2	Arkivsentra.....	117
9.2.3	Folke- og fylkesbibliotekene.....	117
9.2.4	Rikskonsertene	117
9.2.5	Teaterfeltet	118
9.2.6	Norsk kulturråd	118
9.2.7	Samiske interesser.....	118
10	Helse	119
10.1	Folkehelse	119
10.1.1	Bakgrunn og oppsummering av Kommunal- og forvaltningskomiteens innstilling	119
10.1.2	Mulig ansvar og oppgaver for et folkevalgt regionnivå på folkehelsefeltet	121
10.1.3	Lovgrunnlag	123
10.1.4	Nærmere om utredningsarbeidet.....	124
10.2	Framtidig forankring av tannhelsetjenesten.....	125
11	Økonomiske og administrative konsekvenser	127
11.1	Samarbeid med partene i arbeidslivet	127
11.2	Konsekvenser av endringer i generelt regelverk.....	127
11.3	Næringsutvikling.....	127
11.4	Marin sektor	128
11.5	Utdanning og forskning	128
11.6	Kulturområdet	129
11.7	Miljøområdet.....	129
11.8	Landbruksområdet	130
11.9	Samferdselsområdet.....	130
11.9.1	Økonomiske og administrative konsekvenser av overføring av øvrig riksvegnett	130
11.9.2	Økonomiske og administrative konsekvenser av oppgaveoverføring fra Statens vegvesen til regionene	131
11.10	Folkehelse	133
12	Regional inndeling – oppsummering av høringsuttalelser.....	134
12.1	Orientering om prosessen	134
12.1.1	Inndeling av fylkesmannsembetene.....	134

12.2	Vedtak i fylkestingene per 30. juni 2007	135
12.3	Vedtak i kommunestyrene	138
Vedlegg 1	Sammendrag av Forskningsrådets ”Utredning om opprettelse av regionale forskningsfond”	140

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Regjeringen fremmet 8. desember 2006 St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*. Utgangspunktet for meldingen var å legge grunnlaget for en hensiktsmessig forvaltningsstruktur og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Dette er viktige forutsetninger for et funksjonelt og effektivt styringssystem. Meldingen la til grunn at det skal være tre direkte folkevalgte forvaltningsnivåer i Norge, og at det regionale nivået skal fornyes og styrkes. Hovedmålet er å sikre en velfungerende offentlig sektor på alle tre nivåer. Det skal legges til rette for utvikling av funksjonelle regioner som bidrar til å sikre arbeidsplasser og velferd der folk bor. Reformen skal være et svar på utfordringene fylkeskommunene har i dag knyttet til legitimitet, handlekraft og rollen som regional utviklingsaktør. Reformen skal dermed sikre et levende folkestyre og sterke kommuner og robuste regioner som kan utnytte lokale og regionale fortrinn til beste for innbyggerne, næringslivet og samfunnet for øvrig. Stortingsmeldingen la til grunn at fylkesstrukturen skal vurderes, og de folkevalgte regionene skal få en tilstrekkelig bredde og tyngde i sin oppgaveportefølje.

Forvaltningsreformen skal bidra til å realisere følgende mål:

- Et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene
- En mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved at ulike sektorer ses i sammenheng innenfor den enkelte region
- Verdiskaping og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger, som sikrer det framtidige grunnlaget for velferden i samfunnet
- Effektiv ivaretagelse av nasjonale mål som for eksempel bærekraftig utvikling, likeverdige tjenestetilbud og rettssikkerhet for den enkelte.

I St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* er det slått fast at kommunene og staten fortsatt skal være de viktigste leverandørene av velferdstjenester, mens regionene skal være de sentrale regionale utviklingsaktørene. Det innebærer at de skal være drivkraften i å utnytte regionale og lokale fortrinn ut fra regionalpolitiske vurderinger og prioriteringer. Regional utvikling er et politikkområde som bør være underlagt direkte folkevalgt innflytelse. Kjernen i det regionale utviklingsansvaret er å skape en helhetlig og villet samfunnsutvikling for egen region. Regjeringen foreslo at dagens fylkeskommunale oppgaver overføres til de nye folkevalgte regionene. Nye utviklingsoppgaver vil utgjøre en vesentlig del av regionenes oppgaver, i tillegg til tjenesteoppgaver og forvaltningsoppgaver som overføres fra dagens fylkeskommuner. Omfanget av nye utviklingsoppgaver som kan overføres til regionene avhenger til en viss grad av den geografiske inndelingen av det regionale nivået. Meldingen signaliserte mer omfattende oppgaver innen samferdsel og kultur dersom det blir få og store regioner, men regjeringen mener

likevel at de fleste nye oppgavene kan overføres til regionene uavhengig av regional inndeling.

St. meld. nr 12 (2006-2007) viser til at fylkeskommunene i ulik grad har lyktes som sentral drivkraft og tilrettelegger for regional utvikling. Det skyldes manglende prioriteringer i fylkeskommunene, men også at fylkeskommunene ikke har hatt tilstrekkelige virkemidler for å fylle den utviklings- og planleggingsrollen de har vært tiltenkt. For å gi den regionale utviklingsrollen et løft er det en forutsetning at de regionale organene får større myndighet over beslutninger som har direkte betydning for den regionale utviklingen.

Meldingen omtaler rammene for overføring av oppgaver innen følgende områder: samferdsel, næringsutvikling, marin sektor, miljøvernområdet, landbruks- og matområdet, kultur, forskning og utdanning samt regional planlegging. I tillegg skisseres tre ulike modeller for regional inndeling, hvorav regjeringen omtaler to av dem som aktuelle. Disse to betegnes som henholdsvis "regionmodellen" - med få og store regioner - og "forsterket fylkesmodell" - med om lag samme antall fylker som i dag. Regjeringen la til grunn at spørsmålet om framtidig inndeling skal vurderes av fylkeskommunene og kommunene før Regjeringen tar stilling til inndelingsspørsmålet. Kommunal- og regionaldepartementet ga i januar 2007 fylkeskommunene ansvaret for å samordne regionale prosesser om dette temaet, der også næringsliv og frivillige organisasjoner ble trukket inn. Prosessen og de foreløpige innspillene er nærmere omtalt i kap.1.4 og kap.12 i dette høringsnotatet.

Stortinget behandlet meldingen 10.mai 2007 på grunnlag av Innst. S. nr.166 (2006-2007). Flertallet i Kommunal- og forvaltningskomiteen ga sin støtte til regjeringens målsettinger for reformen og den skisserte prosessen for vurdering av regional inndeling. I all hovedsak støttet flertallet i komiteen også forslagene til endret oppgavefordeling. Kommunal- og forvaltningskomiteen hadde på noen områder merknader som er blitt lagt til grunn for departementenes oppfølging og konkretisering av regionale oppgaver. I dette høringsnotatet er disse merknadene nærmere omtalt i de aktuelle kapitlene som omhandler overføring av oppgaver.

1.2 Oppgaver til regionene – sammendrag

St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* varsler overføring av oppgaver innen ansvarsområdene til i alt 7 departementer.

Gjennom forvaltningsreformen er det et mål å desentralisere makt og myndighet. Ved å legge ytterligere ansvar for oppgaver regionalt til samme forvaltningsnivå som har ansvar for regional utvikling, blir mulighetene bedre for helhetlige prioriteringer og samordning mellom ulike sektorer. Vellykkede utviklingsstrategier må derfor ta utgangspunkt i hver regions unike forutsetninger og preferanser og fordrer et nært samarbeid mellom regionene, næringslivet og kommunene. Regjeringen vil legge til rette for at regionale fortrinn kan utnyttes og videreutvikles.

Det tas sikte på en tettere kobling mellom næringslivet, høyskolene, regionale forskningsaktiviteter og regionen for å legge til rette for næringsutvikling og innovasjon. For å styrke regional forskning og samspillet mellom næringsliv, høyskoler og regionen tar regjeringen sikte på å opprette en ny ordning med regionale forskningsfond. Videre overføres bl.a. store og viktige oppgaver

innenfor samferdselssektoren, delt eierskap av Innovasjon Norge og det legges opp til etablering av regionale innovasjonsselskap i samarbeid mellom fylkeskommunene og SIVA. Viktige oppgaver innenfor helsefremmende arbeid vurderes, dette er et felt som kan gi regional merverdi ved tettere sammenheng med miljøvernarbeidet. Dette vil, sammen med øvrige oppgaver – både de som nå overføres og de som allerede er et fylkeskommunalt ansvar – styrke fylkeskommunene betydelig som regionale utviklingsaktører.

Regionene vil få nye oppgaver på flere sektorområder. Disse oppgavene har som fellesnevner at de styrker det regionale folkevalgte nivået i rollen som utviklingsaktør. St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrin - regional framtid* peker på regjeringens forventninger til regionene om å skape synergier mellom eksisterende og nye oppgaver, og trekke med alle relevante aktører i det regionale utviklingsarbeidet. Det foregår allerede mye samarbeid og samhandling mellom dagens fylkeskommuner og regional stat, kommuner og næringsliv. Denne samhandlingen er i særlig grad knyttet til fylkesplanleggingen, regionale partnerskap og regionale utviklingsprogrammer. Når regionene får overført flere oppgaver fra regional stat, må det forventes at dette i seg selv vil føre til god samordning mellom de ulike oppgavene. Det vil imidlertid fortsatt være nødvendig med god dialog og samarbeid med ulike aktører om regional oppgaveløsning. Regionale planprosesser med grunnlag i ny plandel til plan- og bygningsloven forventes å bli en svært viktig arena for samarbeid og samhandling mellom regionene og regional stat, kommunene, næringslivet og frivillige organisasjoner. Fylkesmannen og andre regionale statsetater skal fortsatt ha forvaltningsansvaret for en del oppgaver som har betydning for regional utvikling og tjenesteproduksjon. Departementet legger til grunn at det også i tilknytning til dette etableres gode samhandlingsrutiner mellom regionale statsetater og regionene.

Dette **høringsnotatet** inneholder i kapittel 3 – 9 en konkretisering av de oppgavene som foreslås overført, samt en nærmere vurdering av innholdet i oppgavene, forslag til lovforankring mv. Kap. 10 inneholder en omtale av videre utredningsarbeid om det regionale arbeidet med folkehelse. I dette punktet gis i det følgende en summarisk oversikt over de aktuelle oppgavene, gjengitt alfabetisk i forhold til aktuelle departementer.

For regionale miljøvernoppgaver og oppgaver innen landbruks- og matområdet legger stortingsmeldingen til grunn at det skal foretas en konkret gjennomgang av oppgaver og en etterfølgende vurdering av hvilke av disse som kan overføres til regionene. Denne gjennomgangen er foretatt, og resultatet av vurderingene er tatt inn i kapitlene 7 og 8 i dette høringsnotatet.

Kapittel 11 inneholder en samlet omtale av økonomiske og administrative konsekvenser i forhold til forslagene om oppgaveendringer under det enkelte departement.

I likhet med stortingsmeldingen benyttes begrepet ”region” i dette høringsnotatet ved omtale av det folkevalgte mellomnivået. Departementet legger til grunn at dette begrepet skal brukes framover bare dersom det skjer endringer i fylkesstrukturen som innebærer en vesentlig reduksjon i antallet fylker, dvs. det meldingen omtaler som regionmodell. Dersom fylkesstrukturen opprettholdes med om lag samme antall enheter som i dag (forsterket fylkesmodell), mener

departementet det ikke er hensiktsmessig å endre dagens terminologi (fylkeskommune, fylkesting mv.) Dette er nærmere omtalt i kapittel 2.1.2.

1.2.1 Oppsummering av oppgaver som foreslås overført til regionalt folkevalgt nivå

Oppgaver på Fiskeri- og kystdepartementets område

Regionene vil få ansvar for tildeling av alle ordinære akvakulturtillatelser på aktørnivå innenfor egen region, klarering av lokaliteter samt å fremme eventuelle innsigelser på vegne av havbruksinteresser til kommunale (kystsone)planer. Innenfor havressursforvaltningen skal regionene anvende og fordele regionens andel av skolekvoter, på grunnlag av statlig fastsatte rammevilkår og kvotefordeling. Regionene skal også overta oppgaven med å innvilge fellingstillatelser på kystsel, registrere antall felte dyr etc. Regionene vil også få myndighet til å gi lokale fiskerireguleringer innenfor gitte rammer. Dessuten vil regionene bli ansvarlige for utvikling av kriterier for deltakelse i og utøvelse av fisket etter kongekrabbe.

Oppgaver på Kunnskapsdepartementets område

Enkelte oppgaver innen informasjon, veiledning og kvalitetsutvikling som fylkesmennene utfører på grunnopplæringsområdet skal overføres til regionene. Hvilke konkrete oppgaver regionene kommer til å ivareta vil bl.a. avhenge av hvilke statlige satsingsområder som defineres framover. Dagens oppgaver er knyttet til nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, kvalitetsutvikling, kompetanseutvikling samt informasjon og veiledning til kommuner, eiere av friskoler og allmennheten om innhold, prinsipper og mål i den nasjonale utdanningspolitikken. Regionenes funksjon foreslås nedfelt i en generell bestemmelse i opplæringsloven. Regionenes oppgaver vil bli definert nærmere gjennom forskrift eller på annen måte.

Regionene får et generelt ansvar for å sørge for at det finnes et tilbud av godkjent fagskoleutdanning i regionen, som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder. Regionene vil stå fritt til å avgjøre om fagskoletilbudet i regionen skal realiseres i egen regi eller gjennom finansiering av private tilbydere. Fagskoleloven må endres for å ivareta dette.

I tillegg blir universitets- og høyskoleloven foreslått endret for å ivareta Kommunal- og forvaltningskomiteens merknad om at regionene bør oppnevne to av de eksterne styrerepresentantene ved høyskolene.

Etablering av regionale forskningsfond skal supplere de nasjonale FOU-virkemidlene. Det er lagt til grunn at de regionale fondene skal opprettes med virkning fra 1.januar 2010. Det er avkastningene av fondene som skal benyttes. Samlet størrelse på fondene og regional fordeling av fondsmidler behandles som sak i den ordinære statsbudsjettprosessen. Norges Forskningsråd har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet utredet innretningen på de regionale forskningsfondene. Rapportens sammendrag følger som vedlegg til dette høringsnotatet.

Oppgaver på Kultur- og kirkedepartementets område

I Innst. S. nr. 166 (2006-2007) forutsettes det bl.a. at ”regionene bør få det fulle ansvaret for å forvalte spillemidlene til kulturbygg og til lokale og regionale idrettsanlegg”. En slik endring vil kunne få konsekvenser for fordelingsystemet, og må derfor ses i sammenheng med en varslet gjennomgang av kriteriene for fordeling av spillemidler til idrettsanlegg. Dette arbeidet vil trolig være ferdigstilt medio 2009.

Fra og med 2010 vil midlene til regionale kulturbygg bli kanalisert inn i den desentraliserte ordningen for kulturhus etter hvert som disse blir fristilt fra pågående prosjekter. Vurdering av hvilke av Norsk kulturråds oppgaver som kan legges til regionalt nivå vil bli foretatt så snart Stortinget har vedtatt geografisk inndeling for det regionale nivået. Av øvrige oppgaver på Kultur- og kirkedepartementets område nevnes at regionene skal få ansvaret for oppnevning av styreleder og eventuelt noen eller alle av styremedlemmene til region-/landsdelsinstitusjonene og knutepunktinstitusjonene.

Oppgaver på Landbruks- og matdepartementets område

St.meld. nr. 12 (2006-2007) varsler en gjennomgang og vurdering av fylkesmannens oppgaver på landbruks- og matområdet. Denne gjennomgangen er foretatt. Fylkesmannen har en sentral rolle som utviklingsorgan og er en viktig aktør for å følge opp de nasjonale landbrukspolitiske målene i det enkelte fylke. Videre er fylkesmannen kompetansesenter for kommunene, fører kontroll med tilskuddsordningene (som forvaltes av kommunene), er saksforberedende organ for fylkeslandbruksstyret og er aktiv i samfunnsplanleggingen.

Regjeringen er opptatt av å styrke ansvar og samordning av regional næringsutvikling. I den forbindelse vil regjeringen vurdere overføring av forvaltningen av bygdeutviklingsmidlene knyttet til tilrettelegging og utvikling, samt de funksjoner fylkesmennene har i verdiskapingsprogrammene fra fylkesmennene til det regionale folkevalgte nivå. Allerede i dag er det et tett samarbeid mellom fylkeskommunene og fylkesmennene gjennom det regionale partnerskapet og arbeidet med regionale utviklingsprogram. Det vil bli gjort en vurdering av hvordan samspillet på området kan effektiviseres og målrettes. Samtidig er det viktig å sikre et tilfredsstillende kompetansemiljø på landbruks- og matområdet regionalt.

Regjeringen har gjennom hele prosessen hatt som utgangspunkt at det skulle skje betydelige oppgaveoverføringer både på miljøvern- og landbruks- og matområdet. St.meld. nr. 12 (2006-2007) la til grunn at de fleste oppgavene fra disse sektorene skulle overføres, men at det imidlertid skulle vurderes nøye i hvert enkelt tilfelle og skje på en måte som sikret mulighetene til å nå nasjonale politiske mål og internasjonale forpliktelser på områdene. Dette vektla også Stortinget i sin behandling av saken, jf. Innst. S. nr. 166 (2006-2007).

I forbindelse med gjennomgangen av oppgavene på miljøvernområdet har Regjeringen besluttet at forvaltningsansvaret for områdevernet skal avgjøres som en del av arbeidet med ny naturmangfoldlov som etter planen skal legges fram i løpet av 2008.

Spørsmål om overføring av forvaltningen på landbruksområdet må etter Regjeringens syn ses i sammenheng med den løsning som velges for overføring av forvaltningen på miljøområdet.

Oppgaver på Miljøverndepartementets område

Det er foretatt en gjennomgang av fylkesmannens oppgaver på miljøområdet, i samsvar med det som ble varslet i stortingsmeldingen. Oppgaveporteføljen i fylkesmannens miljøvernavdeling er knyttet til forvaltningsoppgaver etter forurensningsloven, naturvernloven, vannforvaltningsforskriften, forvaltning av både høstbare og truede/sårbare arter, jakt- og fiske samt allment friluftsliv. Dessuten har fylkesmannen en rekke oppgaver tilknyttet klagebehandling, innsigelse til arealplaner, tilsyn og kontroll. De sistnevnte oppgavene er ikke aktuelle for overføring til folkevalgte regioner. Fylkesmannens oppgaver knyttet til bevaring av innlandsfisk/høstbare viltarter og jakt/fiske på disse artene samt oppgaver med å tilrettelegge og ivareta allment friluftsliv skal overføres til regionene. Det samme gjelder vannregionmyndighet etter forskrift om vannforvaltning. Slik myndighet er nå lagt til 9 av fylkesmannsembetene. Vannforvaltningsforskriften må endres som følge av denne omleggingen. I tillegg får regionene en styrket rolle i regional planlegging og i forhold til klimautfordringen.

Oppgavene tilknyttet forurensningsfeltet forutsettes beholdt hos fylkesmennene siden det arbeides med en omlegging fra enkeltkonsesjoner til forskriftsfestede standardkrav, noe som innebærer at fylkesmannens oppgaver i hovedsak blir å føre tilsyn med aktørene. Fylkesmennene skal også fortsatt ha ansvaret for regionale oppgaver innen truede og sårbare arter (bl.a. rovvilt).

Spørsmålet om plassering av forvaltningsansvaret for områdevernet er utsatt og skal avgjøres som en del av arbeidet med ny lov om naturmangfold. Denne skal etter planen legges fram for Stortinget i løpet av 2008. Loven skal sikre at hensynet til ulike deler av naturvernet ivaretas.

Oppgaver på Nærings- og handelsdepartementets område

Innovasjon Norge skal videreføres som et nasjonalt særlovsselskap med kontorer regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Regionene skal samlet eie inntil 49 % av selskapet. Dette vil bli tatt inn i loven om Innovasjon Norge. Regionene forutsettes å ha like stor eierandel hver, totalt 9,6 mill. kroner (statens innskudd skal fortsatt være 10 mill. kr.) En slik endret eierstruktur krever flere lovendringer av overordnet karakter, mens vedtektene skal inneholde de mer detaljerte bestemmelsene.

Vedtektene vil bl.a. regulere regiontingets rett til å oppnevne to representanter direkte til de regionale styrene, organisering av hovedstyrevalg og etablering av valgkomité m.v.

Det legges opp til at SIVA kan opprette regionale innovasjonsselskaper sammen med regionene og eventuelt andre interessenter med regionale mål. SIVA bør være minoritetseier i selskapene og i utgangspunktet eie om lag 1/3 som på sikt kan reduseres til 1/5. For at selskapene skal ha tilstrekkelig innovasjons- og investeringskapasitet må både SIVA og regionene gå inn med et kontantinnskudd i tillegg til overføring av eierandeler i eksisterende selskaper regionalt.

Oppgaver på Samferdselsdepartementets område

Flere spørsmål tilknyttet samferdsel er vurdert. Når det gjelder framtidig ansvar for kjøp av persontransport med tog, vil det ikke bli gjort generelle endringer i dagens organisering av kjøperrollen. Samferdselsdepartementet vil likevel bruke sine virkemidler på jernbaneområdet slik at det blir lagt til rette for gode, integrerte kollektivløsninger lokalt/regionalt. Regionene skal trekkes aktivt inn i dette arbeidet. Som en oppfølging av St.meld. nr. 31 (2006-2007) *Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion - Hovedstadsmeldingen*, skal det vurderes nærmere hvordan regionale myndigheter kan få en sentral rolle i kjøp av persontransport med tog i Oslo-regionen.

Det er utarbeidet forslag til prinsipper for klassifisering av stamveier og (fremtidige) regionale veier. Disse presenteres i kapittel 4 i dette høringsnotatet. Statens bevilgninger til de nye regionvegene skal inngå i rammetilskuddet. Endelig klassifisering og fordeling av midler vil bli nærmere utredet og avgjort etter at tallet på regioner er avklart. Omfanget av statlige føringer og konkrete forslag om lovendringer vil også bli utredet etter at antallet regioner er bestemt. Saken vil bli presentert for Stortinget så snart som mulig etter dette.

Ut fra de foreslåtte kriteriene vil regionene i en forsterket fylkesmodell ha ansvaret for ca. 80 pst av det offentlige vegnettet (utenom kommunalt vegnett). Ved store regioner vil kriteriene medføre at litt flere av øvrige riksveger blir overført til regionene. Når det gjelder behov for statlige føringer vil disse særlig være knyttet til enhetlig standard for drift, vedlikehold og investeringer, trafikk sikkerhet, beredskap og Forsvarets behov.

Ved forsterket fylkesmodell skal Statens vegvesen beholdes samlet, men enkelte oppgaver innen planlegging etter plan- og bygningsloven og konkret planlegging og drift av kollektivtransport overføres til fylkeskommunene. I en regionmodell vil hoveddelen av Statens vegvesen sine oppgaver kunne overføres til regionene, utenom fagområdene tunnel, bru/ferjekai, vegtrafikksentralene, transportanalyser, forskning og utvikling, internasjonalt arbeid og byggherreansvaret for stamveger, samt sentralfunksjoner innen fagområdene planlegging, trafikkdata, trafikk sikkerhet, byggherre, geodata og miljø. Uansett modell for regional inndeling legger regjeringen til grunn at trafikant og kjøretøyområdet (omtalt som trafikkstasjoner i stortingsmeldingen) fortsatt skal være statlig. Regionene skal få sterkere innvirkning på lokalisering av trafikkstasjonene.

1.3 Valgordning

Regjeringen foreslår at den valgordningen som i dag gjelder ved valg til fylkesting skal danne utgangspunktet for og benyttes både i en forsterket fylkesmodell og i en regionmodell. I en forsterket fylkesmodell legger departementet til grunn at hvert fylke skal utgjøre én valgkrets slik tilfellet også er i dag. Det vil etter departementets vurdering ikke være behov for endringer i valgordningen utover de som følger av at det eventuelt må avholdes ekstraordinære valg i 2009, se nærmere om dette nedenfor.

I en regionmodell vil det imidlertid være behov for enkelte særskilte tilpasninger. Ved denne modellen deles landet inn i et færre antall regioner. Det er derfor naturlig at hver region mest hensiktsmessig deles opp i flere valgkretser. Det

stilles ulike lister i den enkelte krets, og det bør stilles krav til at listekandidatene må være registrert bosatt i kretsen.

Når det gjelder antallet representanter i regiontinget i en regionmodell foreslår departementet at det fastsettes både en minimums- og en maksimumsgrense for antall representanter, og at regiontingene selv fastsetter medlemstallet innenfor denne rammen. Dette sikrer god representasjon for alle partier og grupperinger, samt at medlemstallet i regiontinget ikke blir for høyt.

Fastsettelse av antall representanter per krets kan skje på ulike måter.

Departementet foreslår en kombinasjon hvor en viss andel av representantene som skal velges fordeles likt mellom de ulike kretsene, og resten beregnes ut fra innbyggertall. Dette gir en jevnere fordeling av mandatene på de ulike kretsene i regionen. Jo høyere andel som fordeles likt på kretsene, jo mindre vil stemmene fra den mest folkerike kretsen telle. Dersom innbyggertallet i kretsene er noenlunde likt vil en slik fordeling få mindre innvirkning. En slik ordning sikrer en god partimessig og geografisk fordeling, og gjør det unødvendig med en utjevningsmandatorordning i selve valgoppgjøret.

I de fylker som omfattes av eventuelle strukturendringer i en forsterket fylkesmodell, må det avholdes ekstraordinære valg til nye fylkesting i 2009. Dersom det innføres en regionmodell må det avholdes ekstraordinære valg til de nye regiontingene i samtlige regioner sammen med stortingsvalget i 2009. For øvrig foreslås valgperioden satt til 2 år slik at nytt valg igjen blir avholdt sammen med kommunestyrevalget i 2011.

Departementet mener det bør være sammenfall mellom valgkretsinnndelingen ved fylkestingsvalg i en forsterket fylkesmodell og inndelingen ved stortingsvalg. Det kan gi uheldige utslag dersom det ikke er en sammenheng mellom valgkretsene ved de to valgene. Ved en regionmodell bør det vurderes om og i tilfelle hvilke endringer som eventuelt bør gjøres i valgkretsinnndelingen ved stortingsvalg som følge av strukturendringer ved innføring av regioner.

Kapittel 2 inneholder en nærmere omtale av eventuelt nytt regelverk for valg.

1.4 Regional inndeling – sammendrag av foreløpige høringsuttalelser

Landets fylkeskommuner ble i brev av 9. januar 2007 invitert til å fatte vedtak om forslag til inndeling i to omganger – et foreløpig vedtak innen 30. juni 2007, og et endelig vedtak innen 1. desember 2007. Kommunene ble i et tilsvarende brev av 11. januar 2007 invitert til å sende inn sine uttalelser både til sine respektive fylkeskommuner og Kommunal- og regionaldepartementet. 15. november 2007 gikk det ut nytt brev til fylkeskommunene og kommunene, hvor det framgår at frist for endelig uttalelse om regioninndeling vil sammenfalle med frist for uttalelse til høringsnotat om forvaltningsreformen.

Etter at endelig vedtak er fattet i fylkestingene våren 2008 vil regjeringen utarbeide endelig forslag til inndeling av det regionale nivået, sammen med forslag til løsning av styringsutfordringene i hovedstadsregionen.

Samtlige fylkeskommuner og 258 kommuner fattet foreløpig vedtak innen 30. juni. 11 fylkeskommuner støtter primært en regionmodell, men noen av disse forutsetter flere oppgaver enn hva som ble beskrevet i St.meld. nr. 12 (2006-2007).

Det er ikke sammenfall mellom fylkene når det gjelder konkrete inndelingsalternativer. 7 fylkeskommuner ønsker primært en forsterket fylkesmodell, men to av disse åpner for en regionmodell gitt flere oppgaver til det regionale nivået. Oslo kommune ønsker at dagens grenser opprettholdes.

Finnmark fylkeeting ønsker ikke en større region enn Finnmark, men kan akseptere at tiltakssonen i Nord-Troms blir innlemmet. Troms fylkeeting ønsker en region Nord-Norge med de tre nordligste fylkene, mens Nordland fylkeeting ønsker en forsterket fylkesmodell. Nord-Trøndelag fylkeeting har vedtak om forsterket fylkesmodell, men åpner for regionmodell dersom ytterligere oppgaver blir overført. Sør-Trøndelag fylkeeting ønsker en region Midt-Norge, og mener trøndelagsfylkene bør slås sammen uavhengig av videre regionalisering.

Møre og Romsdal fylkeeting ønsker å videreføre enhetsfylkemodellen i en forsterket fylkesmodell. Sogn og Fjordane fylkeeting ønsker primært en forsterket fylkesmodell, men åpner for å kunne vurdere en landsdelsmodell gitt en vesentlig økning i oppgavene. Hordaland fylkeeting ønsker en vestlandsregion, mens Rogaland fylkeeting anbefaler at Rogaland etableres som en selvstendig region.

Vest-Agder fylkeeting ønsker en region bestående av Agderfylkene med mulige grensejusteringer både vestover og østover. Aust-Agder fylkeeting ønsker en region bestående av Agder-fylkene og Telemark eller en enda større region med Agder-fylkene, Telemark og Vestfold, og vil ikke anbefale en forsterket fylkesmodell.

Fylkeetingene i Telemark og Buskerud ønsker en region bestående av Telemark, Vestfold og Buskerud, mens Vestfold fylkeeting ønsker at Vestfold består som egen enhet i en forsterket fylkesmodell. Hedmark og Oppland fylkeeting ønsker å etablere region Innlandet, dersom det blir en helhetlig regionreform.

Oslo bystyre ønsker at dagens grenser opprettholdes og at Oslo defineres som egen region. Akershus fylkeeting ønsker en hovedstadsregion bestående av Akershus og Oslo pluss eventuelt Østfold. Østfold fylkeeting har vedtatt at området som omfattes av Samarbeidsalliansen Osloregionen (Østfold og Akershus fylkeskommuner med alle kommuner, Oslo kommune, kommuner i Buskerud, Vestfold og Oppland) bør etableres som ny region på Østlandet. Dersom Oslo blir stående utenfor, foreslår Østfold fylkeeting at Akershus og Østfold eller en region lik Borg bispedømme vurderes.

Blant kommunene som tar stilling til de to hovedmodellene ønsker 156 kommuner regionmodell, mens 80 kommuner ønsker en forsterket fylkesmodell. Det varierer mye fra fylke til fylke hvor mange kommuner som har uttalt seg. I Nord-Norge er det stor grad av samsvar mellom kommunenes og fylkeskommunenes vedtak. I Midt-Norge er et flertall av kommunene for en ny region Midt-Norge, med noe varierende grenser. På Vestlandet er det sammenfall mellom fylkeskommuner og et flertall av kommunene i hvert av fylkene, bortsett fra Rogaland, der et knapt flertall av kommunene som har uttalt seg ønsker regionmodell. Alle kommunene i Agderfylkene som har uttalt seg, ønsker en region som omfatter minimum Agderfylkene. I Buskerud er det sammenfall mellom et flertall av kommunene og fylkeetinget, mens et flertall av kommunene i henholdsvis Telemark, Vestfold, Hedmark og Oppland har et annet syn enn sine respektive fylkeeting. Både i Østfold og Akershus ønsker et stort flertall av kommunene regionmodellen.

1.5 Stortingets vedtak om ytterligere oppgaver

Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* den 10. mai 2007, ble følgende anmodningsvedtak fattet, jf. Innst. S. nr. 166 (2006-2007):

Stortinget ber Regjeringen om å vurdere innspill fra kommuner og fylkeskommuner når det gjelder framtidige oppgaver og ansvarsområder for de nye regionene fram til endelig anbefaling legges fram for Stortinget våren 2008.

Vedtaket ble fulgt opp av daværende kommunal- og regionalminister Åslaug Haga med et brev av 11. mai 2007 til alle kommuner og fylkeskommuner, der hun bad om innspill til ytterligere oppgaver. Fristen for innspill ble satt samtidig med fristen for fylkestingenes foreløpige og endelige vedtak om regional inndeling, det vil si 30. juni og 1. desember 2007.

Innen fristen for foreløpige innspill den 30. juni 2007 var det kommet inn synspunkter på ytterligere oppgaver fra samtlige fylkeskommuner. Tre av fylkeskommunene nevner imidlertid ikke konkrete forslag til nye oppgaver. Ingen fylkeskommune gav ytterligere innspill om oppgaver innen fristen den 1. desember 2007. De foreløpige innspillene til nye oppgaver omfatter både forslag til utvidelse av ansvar på sektorer som det allerede er besluttet å overføre oppgaver på og der avgrensninger er foretatt, jf. St.meld. 12 (2006-2007) og Innst. S. nr. 166 (2006-2007), og forslag innen sektorer som ikke er berørt i stortingsmeldingen. Forslag til utvidet ansvar på sektorer som er omtalt i stortingsmeldingen omfatter blant annet overføring av Innovasjon Norges regionkontorer og virkemiddelapparat, overføring av Statens vegvesen sine regionkontorer, overføring av statlige tilskuddsordninger til lokale og regionale kulturtilbud, regional forankring av finansiering av større kulturinstitusjoner, folkehelse samt bestilleransvar overfor høyskoler og universiteter. Forslag til ytterligere oppgaver (som ikke er omtalt i meldingen) omfatter blant annet bestilleransvar for spesialisthelsetjenesten, rusomsorg og barnevern, myndighet til å gi tillatelse til små og mellomstore vind- og vannkraftverk, overføring av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) sine regionkontorer, disponering av NAVs kompetanseopplæringsmidler samt finansiering av studieforbund.

Den videre oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak vil bli gjennomført av de enkelte departementene. Kommunal- og regionaldepartementet vil gi en samlet omtale over innspill og departementenes oppfølging av anmodningsvedtaket i odelstingsproposisjonen om regional inndeling og overføring av oppgaver fra staten til regionene.

I tillegg til det nevnte anmodningsvedtaket, hadde flertallet i Kommunal- og forvaltningskomiteen følgende merknad mht. ytterligere oppgaver, jf. Innst. S. nr. 166 (2006-2007):

Flertallet ber om at det blir utredet å la folkehelsearbeidet gå over fra en frivillig ordning til en ordinær oppgave for det regionale folkevalgte nivået.

Som regional planmyndighet har fylkeskommunene en viktig funksjon i arbeidet med å sikre vilkår for folkehelse, og de innehar en lederrolle i de regionale partnerskapene for folkehelse. Overføring av oppgaver på folkehelseområdet fra

staten til regionene vil bli vurdert av Helse- og omsorgsdepartementet. Dette er omtalt i kapittel 11.

1.6 Samiske interesser i forvaltningsreformen

Konsultasjoner med Sametinget i arbeidet med forvaltningsreformen

I St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* kap.3.5 ble det redegjort for de konsultasjoner som har vært gjennomført med Sametinget høsten 2006 i forbindelse med arbeidet med stortingsmeldingen. Sametinget mener at konsultasjonsavtalen ikke ble overholdt i denne prosessen, at dokumentene Sametinget fikk i tilknytning til konsultasjonene ikke var klare nok på hvilke konsekvenser forvaltningsreformen vil ha for det samiske folk og Sametinget, og at Sametinget ikke har fått tilbakemelding på de innspill Sametinget har gitt. Dette er også tatt opp av Sametinget i sin årsmelding for 2006. I konsultasjonene var Sametinget i tillegg til innspill vedrørende ulike sektorområder opptatt av at konsultasjonsavtalen ikke svekkes som følge av overføring av oppgaver og myndighet fra statlig til regionalt nivå. Sametinget har også understreket at staten fullt ut må gi økonomisk kompensasjon både til regionene og Sametinget for nye oppgaver.

Det understrekes i St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* at Sametinget har fått den informasjon som var tilgjengelig på de gitte tidspunkt og at regjeringen løpende er gjort kjent med Sametingets synspunkter forut for avklaringer og beslutninger. Departementet anser konsultasjonene å være gjennomført i tråd med prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget av 11. mai 2005. Kommunal- og forvaltningskomiteen har i Innst. S. nr. 166 (2006-2007) vist til at forpliktelsene som ligger i konsultasjonsavtalen mellom statlige myndigheter og Sametinget også må følges opp i fortsettelsen av arbeidet med regionreformen (kap.4.5.2).

Det ble i stortingsmeldingen også understreket at Sametinget vil være med i prosessen videre etter at meldingen er lagt fram og at det enkelte fagdepartement har ansvaret for å følge opp på sine ansvarsområder i henhold til de forpliktelser som ligger i konsultasjonsavtalen mellom statlige myndigheter og Sametinget.

Forholdet til samiske interesser på Fiskeri- og kystdepartementets, Kunnskapsdepartementets, Kultur- og kirkedepartementets og Nærings- og handelsdepartementets fagområder er omtalt under de respektive kapitlene i dette høringsnotatet.

Målsetninger i samepolitikken og forvaltningsreformen

Regjeringen har, slik det er lagt til grunn i Soria Moria-erklæringen, en klar ambisjon om å styrke Sametingets rolle. Regjeringen vil føre en politikk for at samenes stilling og rettigheter som urfolk i Norge blir ivaretatt. Regjeringen vil vitalisere samisk språk, kultur, nærings- og samfunnsliv og Sametinget må ha reell innflytelse på områder som er viktige for det samiske samfunn. Samtidig er det lagt til grunn at samisk egenart må utvikles i god sameksistens med det øvrige samfunn.

Forvaltningsreformen handler primært om overføringer av oppgaver fra staten til regionalt folkevalgt nivå. Samtidig er det åpenbart at samene og samiske interesser i de samiske bosettingsområder vil bli berørt av forvaltningsreformen.

Beslutninger og politikk på kommunalt og regionalt nivå vil være bestemmende for i hvilken grad samisk språk, kultur, næringer og samfunnsliv kan utvikle seg på en god måte. Kommunene er de fremste velferdsprodusenter og regjeringen er opptatt av et likeverdig velferdstilbud overfor den samiske befolkningen, der de særlige språklige og kulturelle behov ivaretas. Regionene skal ha et særlig ansvar for regional utvikling i bred forstand. Uten en aktiv innsats fra regionene i samiske områder overfor de samiske samfunn vil disse samfunn ikke kunne utvikle seg på en likeverdig måte i tråd med regjeringens politikk. Regjeringen vil føre en samepolitikk som skal tjene den samiske befolkningen slik at samisk språk, kultur og samfunnsliv skal ha en sikker framtid i Norge. Dersom regjeringens samepolitikk skal kunne være effektiv og de samepolitiske målsetninger skal kunne nås, må kommuner, folkevalgte regioner og andre regionale og lokale offentlige organer også ha oppmerksomhet mot og ta et ansvar for samiske interesser.

Som utgangspunkt har både kommuner og fylkeskommuner den samme plikten som statlige myndigheter til å følge opp internasjonale forpliktelser og nasjonal rett og politikk i forhold til samene i Norge. Dette gjelder for oppgaver og myndighet som allerede er overført og det vil tilsvarende gjelde for nye oppgaver/myndighet som overføres. Staten kan ikke ivareta sine forpliktelser i henhold til de internasjonale instrumentene Norge har sluttet seg til dersom det ikke følges opp gjennom praktisk politikk og praktiske tiltak lokalt og regionalt. Staten har ansvaret for å legge til rette for rammebetingelser som gjør at dette ansvaret kan ivaretas. Samtidig har staten også ansvaret for å rapportere i forhold til internasjonale konvensjoner som omfatter samene i Norge. Dette fordrer oversikt over det samepolitiske arbeidet lokalt og regionalt.

Ut fra hensynet til det kommunale selvstyret og ut fra hensynet til betydelige regionale variasjoner i det samiske samfunnet, har skiftende regjeringer utvist varsomhet med hensyn til å pålegge lokale og regionale folkevalgte myndigheter særskilte samepolitiske oppgaver. Samtidig har staten et ansvar for å påse at samene og de samiske samfunn i de ulike områder faktisk får nyte godt av den retts- og politikikutvikling som har funnet sted de siste tiårene til fordel for samene i Norge. Dette ansvaret har også Sametinget, som er de fremste til å vurdere virkningen offentlig politikk har i forhold til samene.

Gjennom forvaltningsreformen vil regjeringen legge til rette for utvikling av funksjonelle regioner som bidrar til å sikre arbeidsplasser og velferd der folk bor. Verdiskaping, sysselsetting og utnyttelse av naturressursene basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger skal sikre det framtidige grunnlaget for velferden i samfunnet. Regjeringen vil legge til rette for et levende folkestyre med kommuner og regioner som utnytter lokale og regionale fortrinn til beste for innbyggerne, næringslivet og samfunnet for øvrig. Regjeringen legger samtidig vekt på at nasjonale mål skal ivaretas, som bærekraftig utvikling, likeverdige tjenestetilbud og rettssikkerhet for den enkelte. Dette innebærer blant annet at regionene også skal gi tilpassede tjenester til sine samiske innbyggere og ivareta samiske interesser.

For regjeringen er det av viktighet hvordan man ved overføringen av oppgaver og myndighet til regionene skal ivareta samiske interesser, herunder konsultasjonsavtalen mellom statlige myndigheter og Sametinget, på en god måte. Når oppgaver og myndighet overføres fra staten til regionene, vil det være en utilsiktet virkning dersom Sametinget og samiske interesser får mindre gjennomslag og innflytelse i forhold til berørte oppgaver/myndighet enn i dag. Det er derfor en målsetning for regjeringen at samisk innflytelse og medbestemmelse ikke skal svekkes på de saksområdene som overføres fra staten til regionene.

Et sentralt spørsmål er hvordan man skal sikre gjennomføring av samepolitiske mål og koordinering av samepolitiske tiltak på regionalt nivå etter iverksettelsen av forvaltningsreformen.

1.6.1 Alternative former for å ivareta samiske interesser i regionene på oppgaver som overføres fra stat til region

Samisk innflytelse og medbestemmelse i forhold til oppgaver som overføres fra staten til regionalt nivå og som påvirker samiske interesser direkte må sikres. De samiske samfunn er ikke klart avgrenset og atskilt fra det øvrige samfunn. Ofte kan det være vanskelig å skille hvilke saker som berører samiske interesser direkte, slik at også oppgaver som berører samiske forhold indirekte vil være av viktighet.

Sametinget har gjennom plenumsvedtak i tilknytning til forvaltningsreformen (sak 36/06) tatt til orde for ”reelle og effektive trepartsforhandlinger (stat - region - Sametinget) for å sikre at Norges forpliktelser overfor samene i henhold til folkeretten overholdes.” Det er ikke angitt nærmere hvordan slike trepartsforhandlinger eventuelt skal utformes. Regjeringen anser ikke tiden moden for å gå videre med en slik løsning.

Det kan tenkes flere modeller for å sikre ivaretagelse av samiske interesser i regionenes oppgaver. For det første kan det fra regjeringens side forutsettes at regionene, ut fra prinsippet om kommunalt selvstyre, av eget tiltak og uten pålegg gjennom lov eller forskrift, ivaretar samiske interesser på en måte som ivaretar statens forpliktelser i henhold til konsultasjonsavtalen med Sametinget og i henhold til internasjonale forpliktelser. Det vil i prinsippet være opp til regionene å definere akseptabel standard på de ulike ansvarsområdene. Denne situasjonen der en på regionalt nivå ensidig definerer sine samepolitiske standarder, var framtreddende fram til Sametinget ble etablert.

For det andre kan samiske interesser ivaretas gjennom at Sametinget gis mulighet til å påvirke prosesser på regionalt nivå. Det er langt på vei dagens situasjon. Sametinget har inngått samarbeidsavtaler med alle fylkeskommunene i tradisjonelle samiske bosettingsområder, enkeltvis med de tre nordligste fylkeskommunene, og en felles avtale for det sørsamiske området med Nordland, Trøndelagsfylkene og Hedmark. Avtalene er inngått mellom fylkeskommunene og Sametinget som likeverdige partnere og omfatter alle de områdene partene ønsker samarbeid om. Slike samarbeidsavtaler ivaretar hensynet til det kommunale selvstyret og hensynet til sameloven hvor Sametinget på eget initiativ kan ta opp saker tinget er opptatt av. Samarbeidsavtalene bygger på konsensusprinsippet, slik at den parten som ”vil minst” bestemmer hvor langt partene kan gå på ulike

områder. Avtalene kan også med kort varsel sies opp ensidig av partene, for eksempel ved endringer i politisk flertall. Utfordringen med en slik modell er at den ikke sikrer videreføring av samisk innflytelse og medbestemmelse på saksområder som overføres fra staten til regionene, altså på saksområder som i dag er omfattet av konsultasjonsavtalen mellom staten og Sametinget.

En utvikling av samarbeidsavtalemodellen kan være at de årlige rapportene for samarbeidsavtalene, som behandles årlig av fylkestingene og Sametinget, følger Sametingets årsmelding som vedlegg. Dette vil kunne ivareta behovet for rapportering og vil gi regjeringen mulighet til årlig vurdering av den samepolitiske utviklingen i regionene. Sametingets årsmelding behandles også av Stortinget. En ytterligere utvikling innen modellen kan være at regionene inngår konsultasjonsavtaler med Sametinget, enten som del av de eksisterende samarbeidsavtalene eller som selvstendige avtaler. Eventuelle regionale konsultasjonsavtaler vil kunne være basert på samme type frivillighet som dagens samarbeidsavtaler. Et alternativ til frivillige konsultasjonsavtaler er lovfesting av plikt til å inngå slike avtaler. Denne plikten ville også kunne innbefatte oppgaver og myndighet som fylkeskommunene har i dag.

En tredje modell er at konsultasjonsavtalen mellom staten og Sametinget gjøres gjeldende for de nye regionene i samiske områder på de saksfelt som overføres fra stat til region og som i dag er omfattet av konsultasjonsavtalen mellom staten og Sametinget. Dette vil sikre en videreføring av samisk medbestemmelse på saksområder som i dag er omfattet av konsultasjonsavtalen mellom staten og Sametinget.

Samerettsutvalget la i desember 2007 fram sin innstilling om rettigheter til land og vann i samiske områder fra og med Troms og sørover. Utvalget foreslår blant annet en ny lov som konkretiserer gjeldende prinsipper for saksbehandling og konsultasjoner når det overveies å iverksette tiltak som kan virke inn på bruken av samiske områder. Et overordnet mål er å unngå at det iverksettes tiltak som kan stride mot folkerettens krav om vern av samisk materiell kultur.

I tråd med konsultasjonsprosedyrene vil Sametinget bli konsultert i saken før endelig beslutning tas.

2 Endringer i regelverk som omhandler fylkeskommunen som administrativ enhet

2.1 Innledning

2.1.1 Hva som behandles

I dette kapittel gjøres det rede for hvilke endringer som anses nødvendige i de delene av gjeldende regelverk som regulerer fylkeskommunene som administrativ enhet. Det gis også en gjennomgang av hvilke tilpasnings- eller overgangsregler som er nødvendige. Dette gjelder endringer og tilpasninger i følgende lover: Kommunaloven, valgloven, lov om interkommunale selskaper, forsøksloven og inndelingsloven. Behovet for endringer varierer i stor grad etter hvilke strukturendringer som eventuelt vil være aktuelle på regionalt nivå, det vil si om det innføres en regionmodell med store strukturendringer eller om det innføres en forsterket fylkesmodell med ingen eller mindre endringer. Behovet for endringer i regelverket er betydelig større dersom det innføres en regionmodell.

Vi redegjør først for endringsbehov ved innføring av en forsterket fylkesmodell, deretter for endringer som følge av en regionmodell. Innledningsvis klargjør vi med hensyn til begrepsbruk og gir en kort omtale av aktuelle lovområder.

2.1.2 Begrepsbruk – nødvendige tekniske lovendringer

Regjeringen legger til grunn at det skal avholdes direkte valg til øverste folkevalget organ på regionalt nivå i begge modellene.

Dersom det foretas endringer i fylkesstrukturen slik at vi får et vesentlig mindre antall enheter og dermed en regionmodell, mener departementet det er naturlig at begrepet fylkeskommune endrer juridisk betegnelse til "*region*". På tilsvarende måte er det naturlig at betegnelsen på de ulike organene endres, det vil si at fylkesting erstattes med "regionting", fylkesutvalg med "regionutvalg" og fylkesordfører med "regionordfører". Slike lovendringer knyttet til terminologien er av ren teknisk karakter. Departementet legger derfor ikke frem lovendringsforslag på paragrafnivå for denne typen endringer i dette høringsnotatet. Lovendringsforslag på paragrafnivå fremmes samlet i den odelstingsproposisjonen som skal legges fram om endringer i oppgaver og inndeling.

Departementet har vurdert hvorvidt fylkeskommunen som administrativ enhet bør endre betegnelse også i en forsterket fylkesmodell. Dersom fylkesstrukturen opprettholdes med omtrent samme antall enheter som i dag (forsterket fylkesmodell) mener departementet det ikke er hensiktsmessig å endre dagens terminologi. Et navneskifte vil være forbundet med uforholdsmessig store kostnader. Departementet foreslår derfor at begrepene "fylkeskommune" for den administrative enheten og "fylkesting" for det direkte valgte organet i fylkeskommunen videreføres ved en forsterket fylkesmodell.

2.1.3 Valglovgivningen

Valg til fylkesting reguleres av lov 28. juni 2002 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) med forskrift. Valglovgivningen bygger på at fylkeskommunen utgjør én valgkrets ved valg til fylkesting. De folkevalgte anses å representere hele befolkningen i valgdistriktet, og skal ikke først og fremst være representanter for bestemte geografiske områder. Valgordningen er basert på at

- fylkesvalgstyret er felles for hele kretsen
- valglistene gjelder for hele fylket
- det stemmes på lister og kandidater for hele kretsen under ett
- det er ett felles valgoppgjør for fylket
- fylkestingsrepresentantene velges samlet fra fylkeskommunen som én enhet

En representant er valgbar dersom vedkommende er bosatt i en av kommunene i fylket på valgdagen. Rammen for medlemstallet i fylkestinget fastsettes i kommuneloven § 7. Fylkestinget fastsetter selv hvor mange medlemmer fylkestinget skal ha innenfor en ramme basert på antall innbyggere i fylket, og loven har ingen bestemmelser for maksimum antall medlemmer. I § 7 nr. 2 heter det:

”Fylkestingets medlemstall skal være et ulike tall, som fastsettes slik for fylkeskommuner med:

- a) ikke over 150 000 innbyggere, minst 19
- b) over 150 000, men ikke over 200 000 innbyggere, minst 27
- c) over 200 000, men ikke over 300 000 innbyggere, minst 35
- d) over 300 000, minst 43”

Representantplassene i fylkestinget fordeles på grunnlag av de enkelte valglisters samlede stemmetall i fylket. Valgloven § 11-10 fastsetter at representantplassene i fylkestinget skal fordeles ved hjelp av St. Laguës modifiserte metode som fordelingsmetode. Dette skjer ved at listenes stemmetall i fylket divideres med 1,4 – 3 – 5 – 7 osv. Representantplassene fordeles på listene på grunnlag av de fremkomne kvotientenes størrelse.

Ved fylkestingsvalg er det mulig å gi kandidater på valglisten én personstemme. For at personstemmene skal ha betydning for kandidat kåringen, må kandidaten ha fått et personlig stemmetall på minst åtte prosent av listens stemmetall.

Fram til og med valget i 1999 ble det benyttet en utjevningsordning som skulle bidra til at alle kommuner skulle få minst en plass i fylkestinget. Denne ordningen var ment som en overgangsordning som skulle lette etableringen av den nye fylkeskommunen. Ordningen ble fjernet fra og med fylkestingsvalget i 2003.

Valgloven har regler om stemmerett, manntall og regulerer for øvrig den administrative gjennomføringen av valg.

2.1.4 Kommuneloven

Kommuneloven med forskrifter regulerer organiseringen av det fylkeskommunale forvaltningsapparatet. Loven har blant annet bestemmelser om organisering,

kompetansefordeling, krav til beslutningsprosesser i folkevalgte organ, økonomiforvaltning samt tilsyn og kontroll med fylkeskommunene.

Kommuneloven er utformet med sikte på å skulle fungere som rammeverk for til dels meget ulike enheter. Kommuner og fylkeskommuner er innbyrdes svært forskjellige, blant annet i forhold til innbyggertall og geografi. Dette tilsier ulike løsninger når det gjelder organiseringen av administrasjonen og det politiske apparatet. Kommuneloven trekker opp visse generelle rammer for styringssystemet. Disse skal være så fleksible at de gir kommunene og fylkeskommunene stor grad av frihet til å organisere sin virksomhet etter ulike behov, og slik at de gir rom for tilpasning til lokale forhold.

Det forutsettes i St.meld. nr. 12 (2006-2007) at styring og organiseringen også etter iverksettelsen av forvaltningsreformen fra 1.januar 2010 skal følge kommunelovens system.

2.1.5 Inndelingsloven

Lov av 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) gir regler om framgangsmåten ved sammenslutning og deling av kommuner og fylkeskommuner. Loven gir også regler om justering og fastsetting av kommune- og fylkesgrenser. Inndelingsloven er en prosesslov som regulerer hvordan en går fram i slike saker. Loven har også regler om virkninger av grenseendringer.

Stortinget tar avgjørelsen dersom fylker skal slås sammen. Kongen/departementet og fylkesmannen tar avgjørelsen i de fleste andre saker.

Når det er fattet vedtak om sammenslutning eller deling av fylker eller om overføring av kommuner fra et fylke til et annet, starter en prosess fram mot iverksetting. Ved sammenslutning av fylker skal det opprettes en fellesnemnd for å samordne og forberede sammenslutningen. Fellesnemnda består av representanter for fylkeskommunene som skal slås sammen. Sammensetningen av fellesnemnda og fullmaktene den skal ha, drøftes på et felles fylkestingsmøte som departementet innkaller til. Det er de enkelte fylkesting som gjør det endelige vedtaket om sammensetning og fullmakter for fellesnemnda. Loven inneholder rammene for virksomheten i fellesnemnda. Det kan være hensiktsmessig å gi fellesnemnda relativt vide fullmakter, slik at fellesnemnda kan være et effektivt organ som kan ta nødvendige avgjørelser på vegne av den nye fylkeskommunen i fasen fram mot sammenslutningen.

Ved deling av fylker og ved overføring av enkeltkommuner fra et fylke til et annet, skal det foretas økonomisk oppgjør mellom fylkeskommunene.

Utgangspunktet er at fylkeskommunene på egen hånd skal prøve å komme fram til en avtale. Fylkeskommunene står fritt når det gjelder innholdet i en slik avtale, og avtalen er ikke underlagt noen godkjenningsordning. Det økonomiske oppgjøret kan fastsettes ved skjønn hvis en av fylkeskommunene krever det. Departementet har oppnevnt en skjønnsnemnd som i så fall trer sammen. Nemndas avgjørelse er bindende for fylkeskommunene, men hver av dem kan bringe avgjørelsen inn for en overskjønnsnemnd.

2.1.6 Lov om interkommunale selskaper

Interkommunalt samarbeid mellom fylkeskommuner kan organiseres i selskapsformer utenfor kommuneloven, for eksempel etter aksjeloven og etter lov 29. januar 1999 nr. 06 om interkommunale selskaper (IKS-loven). IKS-loven regulerer etablering og organisering av interkommunale selskaper der kommuner og/eller fylkeskommuner er deltaker.

IKS-loven er utformet særlig med tanke på virksomheter som har egne inntekter og som har større eller mindre preg av næringsvirksomhet. Lov om interkommunale selskaper er i dag obligatorisk form for organiseringen av interkommunalt samarbeid i form av ansvarlig selskap. De interkommunale selskapene er egne rettssubjekter og ikke en del av kommunen som sådan.

2.1.7 Forsøksloven

Lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning gir mulighet til å drive forsøksvirksomhet innenfor forvaltningen, ved at Kongen gir tillatelse til unntak fra gjeldende regelverk. Forsøk er et verktøy i den samlede forvaltningspolitikken. Statlig og kommunal forvaltning kan gjennom forsøksloven prøve ut løsninger som kan føre til en mer effektiv organisering, raskere saksbehandling eller bedre tjenester.

Forsøksloven er en generell lov og gir dermed mulighet for unntak fra alle lover på de ulike sektorområdene. I følge loven § 3 kan det godkjennes forsøk som omfatter avvik fra hvordan staten, fylkeskommunene, og kommunene organiserer sin virksomhet eller løser sine oppgaver, oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, unntak fra statlige kontrollordninger, eller forsøk med enhetsfylke.

2.2 Forsterket fylkesmodell

2.2.1 Behovet for materielle endringer

I en forsterket fylkesmodell legges til grunn at det kun vil bli mindre strukturendringer på fylkeskommunalt nivå. Det kan bli aktuelt at fylkeskommuner slås sammen, eventuelt også med grensejusteringer. Departementet legger til grunn av den juridiske termen "fylkeskommune" opprettholdes.

Departementet antar det ikke er grunnlag for materielle endringer verken i valgloven, kommuneloven, lov om interkommunale selskaper, inndelingsloven eller forsøksloven som følge av mindre strukturendringer på fylkeskommunalt nivå.

2.2.2 Overgangsregler

Departementet kan ikke se at det er behov for særskilte overgangsregler i forhold til loven om interkommunale selskaper. Når det gjelder eierskap og økonomiske forpliktelser for eksisterende selskaper vises det til det som er sagt nedenfor vedrørende inndelingsloven.

Dersom det blir behov for å avholde ekstraordinære valg i 2009, krever dette overgangsregler både i forhold til valgloven og kommuneloven. Vi viser til en nærmere redegjørelse i punkt 2.3.4.

Inndelingslovens regler vil i utgangspunktet komme til anvendelse ved gjennomføringen av forvaltningsreformen i en forsterket fylkesmodell. Etter departementets vurdering vil imidlertid enkelte av bestemmelsene i inndelingsloven ikke komme til anvendelse i de prosesser som gjennomføres i forbindelse med forvaltningsreformen. Dette fordi arbeidet med reformen ikke har fulgt det løp som vanligvis legges i forbindelse med inndelingssaker.

Den prosessen som har funnet og vil finne sted i arbeidet med forvaltningsreformen, er basert på statlige og fylkeskommunale initiativ. Det er derfor etter departementets vurdering ikke relevant å anvende inndelingslovens regler om innbyggernes initiativ, utredning, klage og høring.

Departementet viser til at det gjennomføres egne prosesser knyttet til nytt inntektssystem som vil gjelde for fylkeskommunene i en forsterket fylkesmodell. Endringer i inntektssystemet vil komme som følge av nye oppgaver til det folkevalgte mellomnivået. Departementet vil legge fram forslag til endret inntektsystem for fylkeskommunene i kommuneproposisjonen for 2010 (våren 2009).

Ved sammenslutning av kommuner eller fylker gir staten delvis kompensasjon for engangskostnader som er direkte knyttet til sammenslutningsprosessen, jf. inndelingsloven § 15. Engangsstøtten baseres på en analyse av nødvendige omstillingskostnader i hvert enkelt tilfelle. Graden av kostnadsdekning fra staten kan variere med hvor mange fylker eller kommuner som er involvert, innbyggertall og inntektsnivå. Kommuner eller fylker som slutter seg sammen skal også være fritatt fra dokumentavgift, tinglysingsgebyr og omregistreringsavgift som er en direkte følge av sammenslutningen.

Inndelingslovens regler om økonomisk oppgjør gir føringer på fordelingen av fysiske eiendeler, andre eiendeler (aksjer), gjeld og forpliktelser overfor for eksempel interkommunale samarbeid/selskaper. Reglene gjelder både ved deling av fylker og ved grensejustering. Departementet mener disse reglene bør anvendes også ved gjennomføring av forvaltningsreformen.

Etter inndelingsloven § 18 kan kommuner be fylkesmannen om hjelp til å forhandle fram en avtale om det økonomiske oppgjøret. Loven gir ikke tilsvarende rett for fylkeskommunene. Etter departementets vurdering er det ikke like naturlig at fylkesmannen bistår fylkeskommunene med forhandlingene. Det ville videre kunne være problematisk for både fylkeskommunene og staten om det skulle være departementet som bistod i forhandlingene. Etter departementets vurdering er det rimelig å forvente at fylkeskommunene selv er i stand til å gjennomføre forhandlinger og eventuelt trekke inn en ekstern rådgiver, hvis det er ønskelig. Blir fylkeskommunene ikke enige, skal det økonomiske oppgjøret gjennomføres ved skjønn.

Fellesnemndas oppgaver framgår delvis av inndelingsloven § 26, men det forutsettes i loven at fylkestingene vedtar felles vedtekter for fellesnemnda. I disse vedtektene kan nemnda få relativt vide fullmakter. Loven nevner fullmakt til

ansettelse av personale i den nye fylkeskommunen, herunder fylkestingets fullmakt til å ansette administrasjonssjef og revisor.

Dersom det skulle oppstå uenighet om fellesnemndas fullmakter, bør staten etter departementets vurdering ha anledning til å fastsette disse. Hvis det videre mot formodning skulle oppstå uenighet om sammensetning av fellesnemnda, bør staten etter departementets vurdering ha anledning til å gi bestemmelser om sammensetning av fellesnemnda, eventuelt oppnevne personer til nemnda. Departementet har tillit til at fylkeskommunene raskt vil opprette en konstruktiv dialog med sikte på smidig gjennomføring av eventuelle geografiske endringer til beste for innbyggerne, lokalt næringsliv og frivillige organisasjoner. Det anses derfor bare som en nødvendig sikkerhetsventil å la departementet få fullmakt til å fastsette slike bestemmelser om fellesnemnda.

2.3 Regionmodell

2.3.1 Innledning

I en regionmodell forutsettes det store endringer i fylkesinndelingen. Endringer kan skje ved sammenslåinger eller grensejusteringer som omfatter de fleste eller samtlige av dagens fylker. Departementet legger til grunn at den juridiske termen "fylkeskommune" byttes ut med "region".

Dersom det innføres en regionmodell, medfører dette i større grad behov for materielle endringer i gjeldende regelverk om fylkeskommunen som administrativ og folkevalgt enhet.

Vi vil her først redegjøre for en ny valgordning for valg til regionting. Avslutningsvis gjøres det rede for behovet for materielle endringer og behovet for overgangsregler og tilpasninger i aktuelt regelverk.

2.3.2 Valgordning i en regionmodell

Forslag i St.meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid

I stortingsmelding nr. 12 (2006-2007) slo departementet fast at det er viktig å utforme valgordningen slik at de nye regiontingene gis en god politisk sammensetning og dermed en god partimessig representativitet i forhold til oppslutningen i hele regionen. Departementet la også vekt på at valgordningen må sikre en god geografisk representasjon gjennom at alle deler av regionen gis mulighet for representasjon i regiontingene. Følgende forutsetninger ble lagt til grunn:

- Hver region deles inn i flere valgkretser og dagens fylker er utgangspunktet for valgkretsinnndelingen
- Valgkretsinnndelingen til regiontingsvalgene bør være sammenfallende med inndelingen som benyttes til stortingsvalg. Ulike valgkretsinnndelinger gir et svært uoversiktlig valgsystem som kan være vanskelig å forholde seg til for velgerne.
- Det skal velges et regionting som regionens øverste politiske organ.

Valgordning ved valg til regionting

Dagens regler for valg til fylkesting danner utgangspunkt og legges til grunn for valgordningen ved valg til regiontingene. Disse reglene må imidlertid suppleres når regionene deles inn i flere valgkretser. Regionene deles inn i flere valgkretser tilsvarende dagens fylker. I en regionmodell med få og store regioner vil regionene være for store til at de hensiktsmessig bør utgjøre én valgkrets. Valgkretsene skal ivareta lokale interesser. Det kan imidlertid argumenteres mot en ordning med flere valgkretser, da det kan føre til oppsplitting i regionen og motsetning mellom de gamle fylkene. Fordelen med flere valgkretser er at man sikrer en bred geografisk representasjon i regiontinget uten bruk av en utjevningsmandatordning. Det stilles ulike lister i den enkelte krets, og det bør stilles krav til at listekandidatene må være registrert bosatt i en kommune i kretsen.

Ved innføring av en regionmodell med større endringer i nåværende fylkesstruktur, vil det måtte velges nye medlemmer til det øverste regionale politiske organ. Det vil derfor eventuelt måtte avholdes ekstraordinært valg til regiontingene høsten 2009. Valgperioden settes til 2 år, slik at man får felles valgdag for lokalvalgene høsten 2011. Både kommuneloven og valgloven er basert på ordinær valgperiode på 4 år, og derfor forutsettes enkelte overgangsregler ved ekstraordinære valg i 2009, jf. punkt 2.3.4.

Antall mandater per region

Når det etableres større regioner er det naturlig at rammen basert på innbyggertall også økes. Det er videre et spørsmål om det bør gjøres endringer i det minstetallet loven i dag fastsetter. Dette er et spørsmål om hva som må anses som hensiktsmessig størrelse på regiontingene. Her er det kryssende hensyn som gjør seg gjeldende. Høyt medlemstall sikrer bred deltagelse, mens lave medlemstall gir mer fleksible organ. Sammensetningen må i rimelig grad avspeile velgernes preferanser og sikre bred politisk deltagelse.

Departementet mener at det vil være viktig å få en systematisk og dynamisk beregning av antall mandater per region. Innenfor en ramme basert på innbyggertall, bør regiontingene selv bestemme hvor mange representanter som skal velges til regiontinget fra regionen. For å ta hensyn til størrelsen på regiontingene bør det i loven fastsettes både en minimums- og en maksimumsgrense for antall representanter, i motsetning til dagens ordning hvor det bare er fastsatt en minimumsgrense. Ved å bruke både minimums- og maksimumsgrenser vil en sikre god representasjon for alle partier og grupperinger, samtidig som regiontinget fungerer som et styringsdyktig organ. Dette vil kreve endringer i kommuneloven § 7 nr. 2. I løpet av vårsesjonen 2008 vil departementet etter planen legge fram for Stortinget et forslag til eventuell ny inndeling av regioner. I den forbindelse vil det også bli presentert et forslag til ny § 7 nr. 2 i kommuneloven, med ny ramme for antall representanter i regiontingene angitt med både minimums- og maksimumsgrense.

Antall mandater per valgkrets

Hver valgkrets må få et antall mandater som gjør det mulig for flere partier og lister å bli representert i regiontinget. Hvordan antall representanter per krets skal fastsettes kan skje på flere måter:

1. Antallet representanter fordeles likt mellom kretsene. Dette antas å være uhensiktsmessig fordi det vil kunne bli en svært skjev fordeling i forhold til antall innbyggere i de ulike kretsene, ved at en liten krets vil få like mange representanter som en krets med langt flere innbyggere.
2. Representantene fordeles mellom kretsene med utgangspunkt i antall innbyggere i hver krets. Folkerike kretser vil få flere representanter enn mindre folkerike kretser, og i enkelte tilfeller kan vi risikere at flertallet i en region med tre kretser kommer fra én krets. Dette antas ikke å være i overensstemmelse med intensjonen om å videreføre dagens fylkeskommuner som valgkretser.
3. En kombinasjon av disse metodene: Først fordeles enten en viss prosentandel av representantene eller et bestemt antall representanter likt mellom de ulike kretsene. Deretter fordeles de resterende representantene etter innbyggertall i de ulike valgkretsene. Dette gir en jevnere fordeling av mandatene mellom de ulike kretsene i regionen. Jo høyere andel som fordeles likt på kretsene, jo mindre vil stemmene fra den mest folkerike kretsen telle. Dersom innbyggertallet i kretsene er noenlunde likt, vil en slik fordelingsmåte få mindre innvirkning. En slik ordning sikrer en god partimessig og geografisk fordeling, og gjør det unødvendig med en utjevningsmandatorordning i selve valgoppgjøret.

Det er nødvendig å få en systematisk og dynamisk beregning av fordelingen av representanter mellom valgkretsene. Departementet mener derfor at en fordeling etter en kombinasjonsmetode (punkt nr. 3 ovenfor) vil være å foretrekke. Dette vil sikre at ingen valgkrets vil få flertall alene mot for eksempel to andre i et fremtidig regionting, samtidig som man unngår at styrkeforholdene mellom kretsene blir helt borte. Utgangspunktet for fordelingen bør være innbyggertallene i valgkretsene pr. 1. januar året før valgåret. Det er naturlig at det gjøres nye beregninger av forholdet mellom valgkretsene hvert åttende år, slik regelen er ved valg til Stortinget.

Et sentralt prinsipp ved valg til Stortinget er at utkantstrøkene skal være forholdsvis sterkere representert enn de mer sentrale delene. Ved stortingsvalg benyttes en arealfaktor i tillegg til innbyggertall ved beregning av antall mandater fra hver krets. Tilsvarende beregning kan benyttes ved regiontingsvalg. Ordningen passer imidlertid ikke så godt med tanke på at det er få valgkretser det skal velges representanter fra, samt at valgkretsene ligger i noenlunde samme geografiske område. Det vil derfor ikke rent geografisk være like store avstander som ved valg til Stortinget. Denne løsningen anbefales derfor ikke.

Departementet vil komme tilbake med et forslag til en mulig prosentandel eller et bestemt antall i en kombinasjonsmetode etter høringsrunden. Forslaget vil bli presentert for Stortinget i proposisjonen med endelige forslag til endringer i oppgaver til folkevalgt regionalt nivå samt eventuelle endringer i geografisk inndeling. Bestemmelsene om fordeling per krets må tas inn i nye bestemmelser i kommuneloven om regiontingets sammensetning.

Øvrige elementer i valgordningen

Formålet med en utjevningsmandatorordning er å sikre en forholdsmessig fordeling av mandatene enten på de politiske partiene eller etter geografi. En utjevningsmandatorordning vanskeliggjør valgoppgjøret. Den gjør det dessuten

vanskeligere for velgerne å forstå hvordan representantene er valgt. Departementet mener at det ikke bør innføres en utjevningsmandatorordning.

Utjevningsmandatorordningen som tidligere ble benyttet ved fylkestingsvalg hadde som begrunnelse at hver enkelt kommune om mulig skulle få en representant, men en ordning med flere valgkretser og den skisserte metoden for fordeling av mandater mellom kretsene sikrer en bred geografisk representasjon.

Utjevningsmandatorordningen vil dessuten dels tilsidesette personvalgpreferanser.

Personvalgordningen som gjelder i dag, bør legges til grunn også ved regiontingsvalg. Det vil si at velgerne kan gi kandidater på stemmeseddelen én personstemme, og kandidater som har oppnådd et personlig stemmetall på minst åtte prosent av listens stemmetall velges i rekkefølge etter antall personstemmer.

Ved alle valg brukes i dag St. Laguës modifiserte metode som fordelingsmetode for mandatfordeling mellom valglister. Departementet mener denne bør legges til grunn også ved regiontingsvalg.

2.3.3 Valglovgivningen

Behovet for materielle endringer

I en regionmodell legges det til grunn at hver region deles inn i flere valgkretser. Fra hver krets skal det velges et visst antall representanter. Dette forutsetter endringer i valglovens regler om valglister fordi det må stilles ulike lister i hver valgkrets.

Det er naturlig at det i hver region velges et regionvalgstyre som får overordnet ansvar for valggjennomføring på regionalt nivå. Innføring av et regionvalgstyre krever visse tilpasninger i lovverket. Det er naturlig at regionvalgstyret vil få ansvar for godkjenning av samtlige valglister i regionens valgkretser, kontroll av valggjennomføringen i kommunene i regionen, samt valgoppgjør, tilsvarende det ansvaret som i dag ligger til fylkesvalgstyrene. Regionvalgstyrenes arbeid vil dels bli av mer omfattende karakter når hver region tar opp i seg flere valgkretser. Det må trykkes ulike lister i hver krets og det må foretas separate valgoppgjør. Gjennomføring av selve stemmegivningen skjer i hver enkelt kommune som i dag, og krever ingen lovendring.

Valgloven har regler om stemmerett, manntall, administrativ gjennomføring av forhånds- og valgtingsstemmegivning og klage ved valg til Storting, fylkesting og kommunestyre. De fleste av disse er felles bestemmelser som legger myndighet til både kommuner og fylkeskommuner. I en regionmodell er det naturlig at et regionvalgstyre overtar disse oppgavene. Det er mulig det bør vurderes enkelte andre endringer i den administrative gjennomføringen av regiontingsvalg. Det kan tenkes at regionvalgstyrene bør ha en mer omfattende og mer aktiv rolle i en modell med store regioner. Departementet mener dette bør vurderes nærmere etter at det er avholdt ekstraordinære valg i 2009.

Selve valgordningen som foreslås innført i en regionmodell forutsetter flere materielle endringer i valglovgivningen. Valgordningen forutsetter også endringer i kommunelovens regler om antall mandater som skal velges fra hver region og valgkrets, jf. punkt 2.3.4. Konkrete forslag til lovendringer vil bli fremmet i odelstingsproposisjonen om endrede oppgaver og eventuell endret inndeling.

Overgangsregler

Representanter som ble valgt til fylkestingene ved valget i 2007, ble i henhold til kommuneloven § 7 nr. 1 valgt for en ordinær fireårig valgperiode. Endringer som følge av forvaltningsreformen fra 1. januar 2010 kan gjøre det nødvendig å forkorte denne valgperioden, slik at det må avholdes ekstraordinære valg til (nye) fylkesting/regionting i deler av landet.

Det er naturlig at eventuelle ekstraordinære valg avholdes sammen med valg til Stortinget i 2009. Valg til fylkesting (og kommunestyre) skal i henhold til valgloven § 9-1 holdes i det andre året av en stortingsvalgperiode. Ekstraordinære valg krever særskilte overgangsregler.

Innføring av en regionmodell medfører mest sannsynlig endring for samtlige av dagens fylkeskommuner som administrative og politiske enheter. Dette betyr at det i tilfelle må avholdes ekstraordinære valg i samtlige fylker.

Ved endringer i geografisk inndeling, må funksjonsperioden for sittende fylkesting i berørte fylker, forkortes. Når endringer i inndelingen innebærer behov for å avholde ekstraordinære valg, må det lages overgangsregler om redusert mandatperiode for de representantene som nå sitter i fylkestingene. Det legges til grunn at det for de nye regiontingene skal avholdes nytt valg sammen med neste ordinære lokalvalg i 2011. Det må derfor tilsvarende lages overgangsregler om redusert mandatperiode for de som velges inn i (nye) fylkesting/ regionting ved eventuelt ekstraordinært valg i 2009.

Valgloven forutsetter i § 9-1 at valg til fylkesting holdes hvert fjerde år og i det andre året av en stortingsvalgperiode. Her kreves overgangsregler i de fylkeskommuner som omfattes av strukturendringer. I en modell med mindre strukturendringer kan det være aktuelt i stedet å benytte inndelingslovens § 17.

Nødvendige lovendringer og overgangsregler som følge av strukturendringer planlegges fremmet i samleproposisjon fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Valgordningen til eventuelle regiontingsvalg bør i tiden mellom valget i 2009 og 2011 evalueres grundig. Eventuelle svakheter vil da kunne rettes opp til ordinært valg i 2011.

2.3.4 Kommuneloven

Behovet for materielle endringer

I en regionmodell mener departementet kommunelovens nåværende regler om styring og intern organisering av fylkeskommunene i stor grad kan videreføres uten større materielle endringer. Departementet vil her omtale steder det er nødvendig å gjøre endringer.

Kommuneloven § 3 nr. 1 har bestemmelser om at hver kommune tilhører et fylke og at hvert fylke, med unntak av Oslo, utgjør en fylkeskommune. Bestemmelsen gjelder kommunenes geografiske avgrensning og administrative forhold slik disse fremgår av andre bestemmelser i loven. Begrepene må endres ved innføring av en regionmodell.

Kommuneloven § 3 om kommune/fylkesinndeling og kommune/fylkesnavn må justeres for å gi en korrekt beskrivelse av de faktiske forhold etter en eventuell inndelingsreform.

Fylkeskommunenes navn følger i henhold til kommuneloven § 3 nr. 4 automatisk navnet på vedkommende fylke. Lov om rikets inndelingsnavn regulerer navn på fylker i betydningen statlige embetsdistrikter og valgdistrikter ved stortingsvalg. Dersom det gjøres endringer i inndelingen for fylkeskommunene, men fylkesinndelingen likevel beholdes, må kommunelovens bestemmelse om sammenheng i navnebruk endres. Departementet vil vurdere forholdet til lov om forandring av rikets inndelingsnavn nærmere slik at Stortinget kan ta stilling til eventuelle endringer også i denne loven i forbindelse med proposisjonen om oppgaver og inndeling på regionalt nivå.

Kommuneloven § 7 regulerer fylkestingets sammensetning. Etter kommuneloven § 7 nr. 2 bestemmer fylkestingene selv antallet representanter innenfor en ramme basert på antall innbyggere, dog slik at loven bestemmer et minste antall innenfor denne rammen per fylke. Tilsvarende prinsipp foreslås lagt til grunn i en regionmodell. Når det etableres større regioner er det naturlig at rammen basert på innbyggertall også økes. Departementet forslår i punktet om ny valgordning at det settes både en minimums og en maksimumsgrense. Dette forutsetter endringer i kommuneloven § 7.

Vertskommunemodellen (samarbeidsmodeller), jf. kommuneloven §§ 28a flg., antas ikke å være en aktuell løsning innenfor en regionmodell. Lovens bestemmelser bør derfor reserveres for kommunene.

Kap 6 a om innbyggerinitiativ fastsetter at 500 innbyggere i et fylke må stå bak et initiativ for at fylkestinget skal være forpliktet til å ta stilling til det. Dersom strukturendringer fører til vesentlige endringer med hensyn til antall innbyggere i de nye regionene, er det naturlig at kravet til antall underskrifter høynes. Departementet vil i den planlagte lovproposisjonen vurdere hvilken grense som bør settes.

Utover dette antas det ikke å være behov for materielle endringer i andre bestemmelser i kommuneloven.

Overgangsregler

I henhold til kommuneloven § 18 skal det fremmes forslag og votes over innføring av parlamentarisme innen 31. desember nest siste år av valgperioden. Valgperioden for de første valgte regiontingene blir som nevnt ca to år (fra 1. januar 2010 til konstituerende møte i løpet av oktober 2011). På grunn av forkortet valgperiode for regionting som velges i 2009, betyr dette at det må tas stilling til spørsmålet om innføring av parlamentarisme innen 31. desember 2010. Dette innebærer en kortere frist enn normalt i løpet av en valgperiode, men departementet antar det ikke behov for å forlenge fristen. Selve vedtaket om innføring av parlamentarisme kan først vedtas av regionting i påfølgende valgperiode, det vil si av regionting valgt i 2011.

Der en ny region vil bestå av nåværende fylkeskommuner som dels har en parlamentarisk styringsform og dels styres etter formannskapsprinsippet (med fylkesutvalg), vil departementet fremme forslag til overgangsregler om

styringsformen i den nye regionen fra iverksetting og fram til nytt regionting som velges i 2011 får tatt beslutning om ønsket styringsmodell.

Fylkesutvalg og fylkesordfører/varaordfører er i henhold til kommuneloven § 8 nr. 2 og § 9 nr. 1 valgt for fire år. Det må vedtas overgangsregler både for avtroppende og påtroppende medlemmer av fylkesutvalg og ordfører/varaordfører der det skal avholdes ekstraordinære valg i 2009.

2.3.5 Lov om interkommunale selskaper

Behovet for endringer i materielle regler

Departementet kan ikke se at det er grunnlag for å gjøre materielle endringer i regelverket for interkommunale selskaper som følge av innføring av en regionmodell. Når det gjelder eierskap må de nye regionene selv sørge for at det blir gjort endringer i respektive registre når fylkeskommunene er medeiere i slike selskaper.

Overgangsregler

Når det gjelder fylkeskommunenes formuesdisposisjoner, rettigheter og forpliktelser, vises det til punkt 2.2.2 om overgangsregler og tilpasninger i forbindelse med inndelingsprosessen.

2.3.6 Forsøksloven

Behovet for endringer i materielle regler

Departementet kan ikke se noen grunn til at lovens bestemmelser ikke også skal gjelde for regioner i en regionmodell.

Overgangsregler

Det er ikke aktuelt med overgangsregler for gjennomføring av forsøk, med mindre fylkeskommuner som blir berørt av inndelingsendring har pågående forsøk.

2.3.7 Inndelingsloven

Behovet for endringer i materielle regler

Departementet omtaler her eventuelle forslag til endringer i reglene om sammensetning av fellesnemnda og en klarere regulering av framgangsmåten når en kommune eller fylkeskommune deles og delene legges til andre kommuner eller fylkeskommuner. Forslagene er i denne sammenheng kun aktuelle i en eventuell regionmodell.

Etter inndelingsloven § 26 skal det opprettes en fellesnemnd ved sammenslåing av kommuner og fylkeskommuner for å samordne og forberede sammenslåingen. Det framgår av loven at hver av kommunene eller fylkeskommunene skal ha minimum fem representanter i fellesnemnda samtidig som sammensetningen av nemnda skal avspeile innbyggertallet i kommunen eller fylkeskommunen som skal slås sammen. I situasjoner hvor det er markert forskjell i innbyggertallet i de enhetene som skal slås sammen, vil dette kunne medføre at fellesnemnda får et

uhensiktsmessig stort antall medlemmer. Sammensetningen av fellesnemnda skal drøftes på felles kommunestyre- eller fylkestingsmøte og vedtas av de enkelte kommunestyrer eller fylkesting. Etter departementets vurdering er det naturlig og hensiktsmessig at den kommunen eller fylkeskommunen som har flest innbyggere har større innflytelse i fellesnemnda. Departementet har tillit til at kommunene og fylkeskommunene vil finne fram til en sammensetning som gir de berørte enhetene rimelig representasjon samtidig som antallet medlemmer i fellesnemnda ikke hindrer at nemnda er funksjonsdyktig. I en regionmodell vil departementet på denne bakgrunn foreslå å oppheve kravet om minimum fem medlemmer fra hver kommune eller fylkeskommune. Departementet vil videre foreslå at loven ikke påbyr en sammensetning som avspeiler innbyggertallet, men at loven likevel fastslår at sammensetningen normalt skal avspeile innbyggertallet.

Etter inndelingsloven kan en kommune eller fylkeskommune deles mellom to kommuner eller fylkeskommuner slik at enheten opphører. Det er ikke gitt regler om at det skal finne sted felles kommunestyre- eller fylkestingsmøte eller opprettes fellesnemnd i situasjoner hvor en kommune eller fylkeskommune deles og de enkelte delene blir lagt til andre kommuner eller fylkeskommuner. Dermed har kommunen eller fylket som skal deles mellom andre kommuner og fylker ikke samme anledning til å ha innflytelse på prosessen som ved sammenslåinger.

Etter departementets vurdering er situasjonen hvor en kommune eller fylkeskommune skal opphøre og delene legges til andre kommuner eller fylkeskommuner, en fundamental endring. Å sikre innflytelse for den kommunen eller fylkeskommunen som skal deles mellom andre kommuner eller fylkeskommuner, kan gi folkevalgte, ansatte og innbyggere større trygghet i møte med de endringene som vil finne sted. Dette vil også bidra til at en unngår at tap av innflytelse på prosessen fører til at deling av kommuner/fylkeskommuner framstår som et mindre gunstig inndelingsalternativ.

Departementet vil derfor i en regionmodell foreslå at inndelingsloven får et tillegg som innebærer at fylkesmannen skal innkalle til felles kommunestyremøte slik at det arrangeres et felles kommunestyremøte mellom kommunen som skal opphøre og hver av de kommunene som delene skal legges til, jf. inndelingsloven § 25. Tilsvarende får departementet ansvar for å innkalle til felles fylkestingsmøte. Dette innebærer at kommunestyret eller fylkestinget i kommunen eller fylkeskommunen som skal opphøre vil delta i flere felles kommunestyre- eller fylkestingsmøter.

Departementet foreslår videre at det opprettes en fellesnemnd i situasjoner hvor en kommune eller fylkeskommune opphører og delene legges til andre kommuner eller fylkeskommuner, jf. inndelingsloven § 26. Dette innebærer at kommunestyret eller fylkestinget i den kommunen eller fylkeskommunen som skal opphøre vil velge representanter til minst to fellesnemnder. Departementet har vurdert behovet for å gi regler om at medlemmene som velges til fellesnemndene skal ha geografisk tilknytning til den delen av kommunen eller fylkeskommunen fellesnemnda har ansvar for, men har kommet til at sammensetningen av fellesnemnda bør overlates til kommunestyret eller fylkestinget. Dette innebærer at reglene om sammenslåing langt på vei får anvendelse der hvor en kommune eller fylkeskommune opphører og delene legges til andre kommuner og fylkeskommuner. Departementet antar at disse forslagene vil gi kommunen og

fylkeskommunen som skal opphøre innflytelse på prosessen fram mot ny enhet. Regelen om at fellesnemnda skal sammensettes forholdsmessig i forhold til innbyggertallet, vil normalt gi størst innflytelse til den fylkeskommunen som skal få en del av nabofylket tillagt seg. Etter departementets vurdering er dette naturlig og hensiktsmessig, men det bør forventes en konstruktiv og lydhør innstilling fra alle medlemmer i fellesnemnda.

2.3.8 Hjemmelsgrunnlag for gjennomføring av en regionmodell

Regionmodellen vil innebære omfattende endringer i gjeldende fylkesstruktur. Inndelingsloven er skrevet med sikte på inndelingsendringer mellom enheter innenfor gjeldende struktur. De prosesser, fremgangsmåter og løsninger loven fastsetter, vil likevel kunne passe ved de sammenslåinger av fylker som vil finne sted i en eventuell regionmodell. Departementet mener imidlertid at det kan være hensiktsmessig å etablere et særskilt hjemmelsgrunnlag for oppretting av regioner. Dette for å markere det skille en slik reform vil innebære. Departementet mener det bør fremmes en egen lov som beskriver inndelingen i de nye regionene, samtidig som den vil angi rent konkret hvordan prosessen nærmere skal gjennomføres. Det vil bli tatt utgangspunkt i gjeldende regelverk i inndelingsloven og vurdert behov for eventuelt å foreslå særlige prosedyrer. Som tidligere påpekt, vil det være nødvendig å ha visse overgangsregler og tilpasninger i forhold til gjeldende regelverk. Vi viser til kapittel 2.2.2 der det er redegjort nærmere for dette.

2.4 Om forholdet til regelverket for valg til Stortinget

I en forsterket fylkesmodell med mindre strukturendringer i forhold til dagens fylker, foreslås det at hvert fylke skal utgjøre én valgkrets. Dette betyr for eksempel at dersom to av dagens fylker slår seg sammen, skal de ved valg til fylkestinget også slås sammen som valgkretser. I en regionmodell foreslås det at hver region skal bestå av flere valgkretser ved valg til regiontinget.

Dagens fylkesinndeling er sammenfallende med kretsinnndelingen ved valg til Stortinget.

Problemstillingen her er om strukturendringer, enten det skjer i en forsterket fylkesmodell eller i en regionmodell, også bør medføre endringer i kretsinnndelingen ved stortingsvalg.

2.4.1 Gjeldende regler om valg til Stortinget

Valg til Stortinget reguleres både av Grunnloven og valgloven med forskrift. I henhold til Grunnloven § 57 skal landet ved valg til Stortinget deles inn i 19 valgkretser. Valgkretsene tilsvarer dagens fylker. Dette fremgår imidlertid ikke av Grunnloven direkte. Grunnloven bestemmer i § 57 siste ledd at inndelingen i valgdistrikter og fordelingen av antall stortingsrepresentanter i hvert valgdistrikt fastsettes i lov. Regler om blant annet valgkretsenes grenser og fordelingen av antall stortingsrepresentanter på hvert valgdistrikt finnes i valgloven kapittel 11.

Navn på det enkelte fylke fremgår av lov av 14. august 1918 nr. 1 om forandring av rikets inndelingsnavn (bispedømme- og fylkesloven) § 2. Loven har i seg selv ingen betydning for valgkretsinnndelingen ved valg. Det fremgår imidlertid av valgloven § 11-1 at det enkelte fylke skal utgjøre et valgdistrikt.

Dagens fylkesinnndeling har ved valg til Stortinget betydning i følgende tilfeller:

- a) Den er sammenfallende med dagens valgkretsinnndeling til stortingsvalg.
- b) Det skal velges 150 representanter til Stortinget som distriktsrepresentanter. Bestemmelser om dette finnes i Grunnloven.
- c) Antallet som velges fra hver valgkrets beregnes hvert åttende år ut fra en poengberegning der det tas hensyn til innbyggertallet i den enkelte krets og kretsens geografiske størrelse. Beregningsmetoden for hvor mange mandater som skal velges fra hvert distrikt og når beregningen skal skje, er regulert i Grunnloven. Hvor mange mandater som skal velges fra hver valgkrets fastsettes av departementet med hjemmel i valgloven § 11-3. Gjeldende mandatfordeling ble fastsatt av departementet 25.5.2004.
- d) Det skal velges 1 representant som utjevningsmandat i hver valgkrets, til sammen 19. Bestemmelser om dette finnes i Grunnloven.

2.4.2 Valg til Stortinget i 2009

Gjennomføring av forvaltningsreformen med eventuelle inndelingsendringer vil ikke ha virkning før 1.januar 2010. Gjeldende fylkesgrenser vil derfor måtte legges til grunn som valgkretser ved valg til Stortinget i 2009. Dette betyr at det ved stortingsvalget i 2009 må holdes fast ved at landet totalt er delt inn i 19 valgkretser, at det fra hver valgkrets velges ett utjevningsmandat og at det velges 150 distriktsmandater totalt fra valgkretsene. Hvor mange distriktsmandater den enkelte valgkrets skal ha, kan ikke endres før det er gått åtte år, det vil si at det ikke kan gjøres endringer før med virkning for stortingsvalget i 2013.

2.4.3 Fremtidige valg til Stortinget

Ved fremtidige valg til Stortinget bør det vurderes om det, som følge av inndelingsendringer, bør gjøres endringer i antall valgkretser ved valg til Stortinget. Det bør dessuten vurderes om det er nødvendig å gjøre tilpasninger i antallet representanter som skal velges fra den nye enheten. Tilsvarende bør utjevningsmandatene vurderes.

Departementet mener at valgkretsinnndelingen ved fylkestingsvalg i en forsterket fylkesmodell med mindre strukturendringer, fortsatt bør være sammenfallende med inndelingen ved stortingsvalg. Det kan gi uheldige utslag dersom det ikke er en sammenheng mellom valgkretsene ved de to valgene. Det gir en uryddig valgordning som kan være vanskelig å forholde seg til for velgerne. Det betyr at dersom to fylker slår seg sammen bør de utgjøre én valgkrets både ved valg til fylkestinget og til Stortinget.

I en regionmodell vil hver region være så stor i geografisk omfang at det er hensiktsmessig å dele den inn i flere valgkretser ved valg til både regionting og Storting. Utgangspunktet her er at hver valgkrets innenfor regionen består av dagens fylker. Selv om det skulle gjøres endringer i dette, er det ikke nødvendig å

endre Grunnloven med mindre det samlede tallet på valgkretser på landsbasis blir større eller mindre enn 19.

I en ny region bestående av to eller flere valgkretser (tidligere fylker) vil det måtte stilles ulike lister i hver av kretsene. Antallet som velges fra hver krets beregnes ut fra folketall og areal. Det kan ha betydning for antallet mandater dersom det gjøres endringer i disse faktorene, for eksempel ved sammenslåinger eller grensejusteringer. Det kan derfor være grunn til å foreta nye beregninger av antallet representanter som skal velges fra hver valgkrets, dersom det gjøres store endringer i hver valgkrets innenfor regionen.

I dag er det også slik at det ved valg til Stortinget skal velges ett utjevningsmandat fra hvert fylke. I en regionmodell kan dette eventuelt videreføres dersom fylkeskommunene skal utgjøre kretser i regionene, men dette bør vurderes nærmere.

Det bør etter departementets vurdering foretas en nærmere vurdering av forholdet til reglene for stortingsvalg, når strukturendringene i en regionmodell er klarlagt. Departementet vil derfor eventuelt komme tilbake til dette.

Endringer i nåværende valgkretser til stortingsvalg forutsetter endring i Grunnloven. Vedtak om endring av Grunnloven kan tidligst skje i valgperioden som påbegynnes etter stortingsvalget i 2009, med virkning fra stortingsvalget i 2013.

3 Utdanning og forskning

3.1 Grunnopplæringsområdet

3.1.1 Bakgrunn

I St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* står følgende forslag:

Innenfor noen områder hvor fylkesmannen i dag har oppgaver på grunnopplæringsområdet foreslås disse overført til de nye regionene. Dette er enkelte oppgaver vedrørende nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (utenom eksamen), informasjon og veiledning til lokale skoleeiere og allmennheten om innhold, prinsipper og mål i den nasjonale utdanningspolitikken, kompetanseutvikling og kvalitetsutviklingsarbeid.

3.1.2 Utfyllende omtale og beskrivelse av oppgaver

Omfanget av oppgaver på grunnopplæringsområdet som overføres fra fylkesmannen til regionene fra 2010, vil avhenge av hvilke statlige satsingsområder som da eksisterer. Forslagene nedenfor til hvilke oppgaver som kan overføres til regionene tar utgangspunkt i dagens oppgaver og satsingsområder. Det må imidlertid tas forbehold om at det kan skje endringer i disse og at det eventuelt kan komme nye satsinger fram mot 2010.

Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem - Regionen skal bidra til at nettstedet skoleporten.no brukes som et ledd i den lokale kvalitetsvurderingen i grunnopplæringen.

Kvalitetsutvikling - Regionen skal sørge for informasjon, veiledning og erfaringsspredning til alle videregående skoler i regionen og alle grunnskoleeiere i regionen vedrørende kvalitetsutvikling i grunnopplæringen. Regionen skal stimulere til samarbeid mellom grunnskole og videregående opplæring, dette som ledd i å se det 13-årige opplæringsløpet i sammenheng og for å bedre elevenes overgang til videregående opplæring. Statlige kvalitetsutviklingssatsinger finnes i mange former og eventuelle avtaler mellom Kunnskapsdepartementet og regionene om særskilte oppgaver må inngås og finansieres i det aktuelle året tiltaket skal gjennomføres.

Kompetanseutvikling – Fylkesmannen har i dag oppgaver innen kompetanseutvikling i sammenheng med ulike statlige satsinger. Departementet foreslår at regionene skal overta denne funksjonen. Den nærmere spesifisering av oppgavene må vurderes og finansieres for det aktuelle år satsingen skal foregå.

Informasjon og veiledning – Regionene skal ha ansvar for enkelte oppgaver vedrørende informasjon og veiledning til lokale skoleeiere og allmennheten om innhold, prinsipper og mål i den nasjonale utdanningspolitikken, særlig om forhold knyttet til det 13-årige utdanningsløpet. Regionene skal videreformidle informasjon fra statlige myndigheter til videregående skoler og lærebedrifter om regelverk og nasjonale prioriteringer på opplæringsfeltet. De skal informere og

veilede om elever og lærlingers rettigheter i videregående opplæring og bidra til å spre informasjon om andre relevante saker som gjelder opplæringen.

Fylkesmannens oppgaver

Regionenes oppgaver må avgrenses i forhold til fylkesmannens rolle som klage- og tilsynsmyndighet. Utdanningsdirektoratet på nasjonalt nivå og fylkesmannen på regionalt nivå har i dag ansvar for å se til at opplæringsloven med tilhørende forskrifter blir oppfattet og fulgt opp ute i kommunesektoren. Dette innbefatter håndtering av klager, tilsyn og slik veiledning som er nødvendig for å få til en korrekt og enhetlig forståelse av lovverket i hele landet. Det er også viktig at det blir gitt enhetlige styringssignaler både gjennom tilsyn og gjennom veiledning om hvordan lovverket skal forstås. Det ansvaret som fylkesmannen har på dette området skal ligge fast.

Kunnskapsdepartementet foreslår følgende som prinsipiell avgrensning:

- All veiledning til skoleeiere som gjelder forståelsen av opplæringsloven og privatskoleloven med forskrifter, inkludert læreplaner som har forskriftsstatus, skal fylkesmannen ha ansvar for.
- Veiledning til skoleeiere som ikke gjelder forståelsen av lov og forskrift, kan gis av regionen etter oppdrag fra departementet. Dette innebærer for eksempel informasjon og veiledning om innhold, prinsipper og mål i den nasjonale utdanningspolitikken, slik dette kan komme til uttrykk gjennom nasjonale satsinger på kvalitetsutvikling innenfor grunnopplæringen.
- Det er behov for at det etableres gode rutiner for samhandling og dialog regionalt, jf. St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*. Fylkesmann og region må i fellesskap komme fram til slike rutiner.

Særlig om Sametinget

Spørsmål vedrørende overføring av oppgaver på det samiske området til

Sametinget er fortsatt til vurdering i Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet vil komme nærmere tilbake til spørsmål om overføring av oppgaver til Sametinget i Arbeids- og inkluderingsdepartementets planlagte stortingsmelding om samepolitikk.

3.1.3 Lovgrunnlaget for oppgavene og behovet for lovforankring

De oppgavene som skal overføres fra fylkesmannen til regionene har ikke vært lovhjemlet tidligere, dette fordi Kunnskapsdepartementet har hatt instruksjonsmyndighet overfor fylkesmannen på opplæringsområdet.

Kunnskapsdepartementet foreslår følgende lovtekst til ny paragraf i kap. 13 i opplæringsloven:

§ 13 - xx Regionens ansvar for informasjon, veiledning og kvalitetsutviklingstiltak

Regionen skal etter oppdrag fra departementet gi informasjon og veiledning til lokale skoleeiere om den nasjonale utdanningspolitikken. Regionen skal også bidra til kvalitetsutviklingstiltak som bl.a. kan gi god sammenheng mellom

grunnskolen og videregående opplæring for elevene. Departementet kan gi nærmere forskrifter om disse oppgavene.

Merknader til lovforslaget

Fylkesmannen skal fortsatt ha ansvar for informasjon og veiledning tilknyttet lovfortolking og oppfølging av tilsyn. Bestemmelsen om regionens rolle skal ikke være til hinder for at departementet eller direktoratet kan gi informasjon og veiledning direkte til skolesektoren. I den foreslåtte paragrafen nevnes eksplisitt sammenhengen mellom grunnskole og videregående opplæring. Departementet vurderer at regionene på dette punkt kan ha en spesielt viktig rolle. Med informasjon, veiledning og kvalitetsutvikling menes oppgaver som:

- å bidra til at nettstedet skoleporten brukes som et ledd i den lokale kvalitetsvurderingen i grunnopplæringen
- å informere, veilede og spre erfaringer vedrørende kvalitetsutvikling i grunnopplæringen, dette både overfor videregående skoler og grunnskoleeiere i regionen
- å stimulere til samarbeid mellom grunnskole og videregående opplæring, dette som ledd i å se det 13-årige opplæringsløpet i sammenheng og for å bedre elevenes overgang til videregående opplæring
- å videreformidle informasjon fra statlige myndigheter til videregående skoler og lærebedrifter om regelverk og nasjonale prioriteringer på opplæringsfeltet
- å informere og veilede om elever og lærlingers rettigheter i videregående opplæring
- å bidra til å spre informasjon til lokale skoleeiere om andre relevante saker som gjelder opplæringen
- å utføre oppgaver vedrørende kompetanseutvikling i sammenheng med ev. statlige satsinger

3.2 Fagskoleutdanning

3.2.1 Gjeldende rett

Lovforankring

Fagskoleutdanning er regulert av Lov om fagskoleutdanning (fagskoleloven). Fagskoleloven trådte i kraft i 2003. Loven ble revidert i 2007, jf. Ot.prp. nr. 39 *Om lov om endringer i lov av 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning*.

Fagskolelovens formål er å sikre fagskoleutdanninger av høy kvalitet gjennom en offentlig godkjenningsordning. Godkjenningen foretas av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Loven gjelder for den som tilbyr fagskoleutdanning og skiller ikke mellom offentlige og private tilbydere.

Hovedhensikten med loven er at fagskolestudentene sikres en kvalitativt god utdanning i et læringsmiljø hvor studiekvalitet og studentenes rettigheter blir ivarettatt. Arbeidslivet skal samtidig være trygg på at fagskoleutdanningen holder god kvalitet, er yrkesrettet og relevant i forhold til de kompetansemål som ligger til grunn for utdanningen. Fagskoleutdanning bygger på fullført videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse, og skal være et alternativ til lengre og mer akademisk utdanning ved universiteter og høyskoler. Utdanningstilbudet skal

være yrkesrettet slik at det gir kompetanse som kan tas i bruk i arbeidslivet uten ytterligere generelle opplæringstiltak. Fagskoleutdanning skal være et bidrag til å skaffe arbeidslivet den kompetansen det har behov for.

I revidert lov om fagskoleutdanning er det lagt til grunn at det fortsatt skal være et skille mellom godkjenning som fagskoleutdanning og tildeling av offentlig støtte. Adgangen til å kreve egenbetaling er tydeligere regulert i den reviderte loven, gjennom å lovfeste at statstilskudd og egenbetaling fra studentene skal komme studentene til gode. Hovedregelen er fortsatt at det er *utdanningstilbud* som godkjennes, men det åpnes for at også *tilbyder* av utdanning som er godkjent som fagskoleutdanning på bestemte vilkår selv kan få fullmakt til å opprette og nedlegge utdanninger innen avgrensede fagområder. Betegnelsene fagskoleutdanning og fagskole kan kun benyttes om utdanninger og tilbydere er godkjent etter fagskoleloven.

Finansiering

De tekniske fagskoleutdanningene omfattes av en statlig budsjettstyrt tilskuddsordning. De tekniske fagskoleutdanningene drives i fylkeskommunal regi, men fylkeskommunene har ingen lovpålagt plikt til å drive disse utdanningene. I 2008 bevilges det om lag 297 mill. kroner til tekniske fagskoleutdanninger over Kunnskapsdepartementets budsjett, kapittel 276 post 70. Tilskuddsmottakere er fylkeskommunene, med unntak av Hedmark fylkeskommune. Den videre fordelingen til de enkelte utdanninger foretas av den enkelte fylkeskommune.

Videre er noen tidligere 6A-skoler (tidligere regulert av privatskolelovens kap. 6A) godkjent som fagskoleutdanning. Det anslås at totalt 20-30 6A-skoler kan tenkes å søke fagskoleutdanning. Det er uvisst hvor mange av disse som vil kunne oppnå fagskolegodkjenning. Tidligere 6A-skoler med fagskolegodkjente tilbud skal i henhold til Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 39 (2006-2007), jf. Innst. O. nr. 89 (2006-2007) beholde like gode rammebetingelser i fagskoleloven som de hadde i privatskoleloven. Kunnskapsdepartementet gjennomfører de nødvendige budsjettekniske endringene slik at disse skolene får tilskudd over fagskolekapitlet.

Omfang

Per januar 2008 var 936 fagskoletilbud NOKUT-godkjent. Av disse var om lag 140 innenfor teknisk fagskoleutdanning. Det store flertallet av godkjente fagskoleutdanninger drives i privat regi uten offentlig tilskudd.

3.2.2 Overføring av fagskoleutdanning til regionnivået

I St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*, jf. Innst. S. nr. 166 (2006-2007) foreslo regjeringen at ansvar for drift og finansiering av fagskoleutdanning blir overført til regionene. Bakgrunnen for at regionene skal overta ansvaret for fagskoleutdanning er at de vil ha gode forutsetninger for å prioritere å tilpasse denne typen utdanning til regionalt arbeidsliv og kompetansebehov. Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag, jf. Innst. S. nr. 166 (2006-2007). Stortingsflertallet sluttet seg videre til at de nye regionene i hovedsak skal finansieres gjennom rammeoverføringer og skatt, dvs. frie inntekter.

3.2.3 Departementets forslag og vurderinger

Kunnskapsdepartementet legger til grunn at hovedprinsippene i fagskoleloven ligger fast ved overføring av ansvar for drift og finansiering av fagskoleutdanning til regionene.

Fagskolelovens formål er å sikre fagskoleutdanninger av høy kvalitet gjennom en offentlig godkjenningsordning. Loven gjelder for den som tilbyr fagskoleutdanning, og skiller ikke mellom offentlige og private fagskoletilbydere. Det legges til grunn at skillet i fagskoleloven mellom godkjenning og offentlig finansiering opprettholdes. Godkjenning som fagskoleutdanning er en forutsetning for å kunne få offentlig tilskudd. Loven tar utgangspunkt i at tilbudet av fagskoleutdanning primært skal være styrt av arbeidslivets etterspørsel etter kapasitet og kompetanse, men at det kan gis offentlig tilskudd til særskilt prioriterte utdanninger, som f.eks. tekniske utdanninger og helse- og omsorgsutdanninger. Det innebærer at det store flertall av godkjente fagskoleutdanninger fortsatt vil tilbys i regi av private aktører og finansieres av studentenes egenbetaling.

Regionenes ansvar

Regionene skal overta ansvar for drift og finansiering av fagskoleutdanning. Dette innebærer at de tekniske fagskoleutdanningene og fagskoleutdanningene i helse- og omsorgsfag som fylkeskommunene i dag driver, overføres til regionene. Regionene får et generelt ansvar for å sørge for at det finnes et tilbud av godkjent fagskoleutdanning i regionen som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder. Regionene står fritt til å avgjøre hvorvidt fagskoletilbudet i regionen skal realiseres i egen regi eller gjennom finansiering av private tilbydere. Regionene bør legge til rette for gode samarbeidsordninger som tillater studentene å velge fagskoletilbud på tvers av regionstilhørighet.

Departementet foreslår at det tas inn en bestemmelse i Lov om fagskoleutdanning om regionens ansvar for å sørge for et fagskoletilbud i sin region, basert på lokalt, regionalt og nasjonalt kompetanse- og arbeidskraftsbehov.

Finansieringsordning

Departementet vurderer at regionene vil være godt egnet til å foreta en prioritering av hvilke tilbud som skal få offentlig støtte med bakgrunn i kompetanse og kunnskap om regionens næringsstruktur og behov for offentlig tjenesteyting. Dette er også bakgrunnen for beslutningen om å overføre oppgaven til dette forvaltningsnivået. En generell retningslinje for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, er at det forvaltningsnivå som har ansvar for en oppgave også skal ha det fulle finansielle ansvaret. I Innst. S. nr. 166 (2006-2007) uttaler flertallet at de nye regionene i hovedsak skal finansieres gjennom rammeoverføringer og skatt. Departementet legger på denne bakgrunn opp til å innlemme midlene som bevilges over kap. 276 Fagskoleutdanning post 70 Tilskudd til fagskoleutdanning i rammetilskuddet til de nye regionene. Departementet har behov for å vurdere nærmere finansieringen av fagskoleutdanningene i helse- og omsorgsfag.

Staten vil benytte styringsvirkemidler som er hensiktsmessig å kombinere med rammefinansiering av en lovpålagt oppgave, slik som veiledning, spredning av informasjon og dialog med kommunesektoren. Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren ved KS er en etablert arena for dialog med kommunesektoren, og vil være naturlig å benytte i dialogen mellom stat og regioner om fagskoleutdanning.

Fagskoletilbud med lokalt og regionalt nedslagsfelt, både når det gjelder studentrekruttering og kompetansebehov i privat- og offentlig sektor, kan være aktuelle for regionen å finansiere. Det kan også være behov for offentlig finansiert opplæring ut fra andre samfunnsbehov, som i en del tilfeller har nasjonalt nedslagsfelt. Ved behandlingen av Ot.prp. nr. 39 (2006-2007) la Stortinget til grunn at de såkalte 6A-skolene som blir godkjent som fagskoleutdanninger, skal beholde like gode rammebetingelser i fagskoleloven som de har hatt i privatskoleloven, jf. Innst. O. nr. 89 (2006-2007). Det vises også til at stortingsflertallet i sin behandling av Innst. S. nr. 166 (2006-2007) sluttet seg til at de nye regionene i hovedsak skal finansieres gjennom rammeoverføringer og skatt, dvs. frie inntekter. Etter departementets vurdering bør regionene også se hen til andre samfunnsbehov i sin dimensjonering og prioritering av fagskoletilbud.

Andre forhold

Kunnskapsdepartementets sektoransvar for fagskoleutdanning vil ligge fast også etter overføring av drifts- og finansieringsansvaret, på samme måte som for grunn- og videregående opplæring. Departementet vil legge opp til en nær dialog med regionene om utviklingen av fagskolepolitikken. Det vil også legges opp til en forskningsbasert evaluering av resultatene og erfaringene etter oppgaveoverføringen.

3.2.4 Endringer i lovteksten

På bakgrunn av vurderingen over foreslår departementet følgende endringer i *Lov om fagskoleutdanning*:

1. Det tas inn en ny bestemmelse om regionenes ansvar:

§ 2 Regionalt ansvar for fagskoleutdanning

Regionen skal sørge for at det finnes et tilbud av godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder.

Merknad:

Nr. på de øvrige paragrafene vil bli forskjøvet når den nye paragrafen tas inn her.

2. Dagens bestemmelse § 8 endres til:

§ 9 Offentlig tilskudd til fagskoleutdanning

Tilbydere av godkjent fagskoleutdanning kan søke regionen om offentlig

tilskudd.

3. Dagens § 9, ny § 10 om egenbetaling, endres slik at ”statstilskudd” erstattes med ”offentlig tilskudd”.

3.3 Regionale forskningsfond

Bakgrunn

Kommunal- og regionaldepartementet og Kunnskapsdepartementet viser til regjeringens og Stortingets behandling av spørsmålet om opprettelse av regionale forskningsfond.

Forskningsrådet har, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, utarbeidet en utredning om regionale forskningsfond. Et sammendrag av utredningen følger som vedlegg til dette høringsnotatet. Det understrekes at det bes om høringsuttalelser til hele utredningen fra Norges forskningsråd. Utredningen vil, sammen med bl.a. høringsuttalelser til denne, inngå som en viktig del av grunnlaget i regjeringens videre arbeid med å fastsette rammeverk for organisering og forvaltning av de regionale forskningsfondene.

I St. meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* tok regjeringen sikte på å opprette en ny ordning med regionale forskningsfond for å styrke regional forskning og samspillet mellom næringsliv, høyskoler og regionen.

Forvaltning av fondene skal skje i forståelse mellom regionene og Norges forskningsråd slik at det sikres god kobling og samvirke mellom nasjonale og regionale virkemidler, og man skal bidra til samordning med Innovasjon Norges virksomhet. I tilknytning til universiteter og høyskoler bør det være systemer til å ta seg av kommersialisering av oppfinnelser som er gjort av ansatte og strategier for godt samspill med næringsliv og samfunnsliv. De nye regionene får et ansvar for å tilrettelegge for et slikt samarbeid.

Meldingen sa også at regionale forskningsfond supplerer de nasjonale FoU-virkemidlene. Antallet fond vurderes i lys av hvor mange regioner som kommer til å bli opprettet.

Kommunalkomiteens flertall¹ mente i Innst. S. nr. 166 (2006-2007) at blant annet opprettelsen av regionale forskningsfond gir regiontingene grunnlag for å føre bredt anlagte næringspolitiske debatter og vedta gode næringspolitiske strategier. Flertallet viste til at fondene kan bli en viktig finansieringskilde for regional forskning. Flertallet mente at det skal være ett fond for hver region. Dersom antall regioner framover blir tilsvarende dagens antall fylkeskommuner, kan det være aktuelt at enkelte av de regionale fondene dekker mer enn en region. Fondene opprettes med virkning fra 1. januar 2010

Flertallet mente at styret i de regionale forskningsfondene skal bestå av representanter oppnevnt av regionene og representanter oppnevnt av staten. Flertallet ba om at regionene gis flertallet i styret, samt styreleder. Flertallet la vekt på at fondene inngår i den nasjonale forskningspolitikken og forankres i

¹ Flertallet av partiene DNA, SP, SV og V.

regionale og nasjonale strategier. Det forutsettes et forpliktende samarbeid med Norges Forskningsråd.

Det regionale forskningsfondet kan disponeres både til regional grunnforskning og til næringsretta forskning. De regionale FoU-prioriteringene må styres av regionens fortrinn og Stortingets tematiske forskningsprioriteringer.

Utredning og utredningsmandat

Med utgangspunkt i St meld nr 12 (2006-2007) og Innst. S nr 166 (2006-2007) ba Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet Forskningsrådet om å utrede opprettelse av regionale forskningsfond. Mandat for utredningen slo fast at det tas sikte på at de regionale forskningsfondene etableres gjennom kapitalplassering, og at det dermed var rammene for forvaltning av avkastningen fra fondene som skulle utredes.

Det knytter seg noe ulike utfordringer til forvaltning og fordeling av større fondsmidler enn av mindre midler. Forskningsrådet ble derfor bedt om å utrede konkrete, alternative forvaltningsordninger knyttet både til store og til små fond. Forskningsrådet skulle også vurdere hvordan det kan legges til rette for at private aktører kan bidra med midler som støtter opp under fondenes formål.

Forskningsrådet ble særlig bedt om å vurdere følgende forhold:

- Formål med de regionale fondene
 - Spesifisering av formål med og innretning av fondene
 - Strategisk vurdering av hvordan fondene kan bidra til helhetlig utvikling i regionene ut fra formålet med fondene
 - Koordinering med andre regionale midler til liknende formål
- Opprettelse av fondene
 - Kriterier for fordeling av fondskapital/-avkastning mellom de ulike regionene
- Forvaltning av fondsavkastningen
 - Forholdet mellom regionenes mål og strategier og overordnede, nasjonale rammer
 - Institusjonell koordinering mot Forskningsrådet, IN og andre offentlige aktører på regionalt og sentralt nivå
 - Koordinering mellom regionale forskningsfond
 - Vurdere fordeler og ulemper med tett tilknytning til Forskningsrådet versus en sterkere regional forvaltning
 - Konkrete, alternative forvaltningsregimer på regionalt nivå, blant annet forslag til system for styring og administrasjon av fondsavkastningen (forholdet mellom strategisk og operativt ansvar), søknadsprosedyrer (sikre kvalitet, habilitet og effektivitet i kjeden fra utlysning av til tildeling av midler) og rapportering på bruk av midler (til regionalt og eventuelt nasjonalt nivå)

Fordi det som følge av forvaltningsreformen vil være behov for å gjennomgå og endre lov- og regelverk på flere områder ble Forskningsrådet bedt om å utrede

hvorvidt regionenes deltakelse bør lovfestes, eller om dette kan ivaretas ved andre ordninger.

Organisering av utredningsoppdraget

Utredningsoppdraget var organisert som et internt prosjekt i Forskningsrådet med en tverrfaglig arbeidsgruppe hvor Innovasjon Norge også var representert. I utredningsarbeidet hadde Forskningsrådet dialog med Kommunal- og regionaldepartementet og Kunnskapsdepartementet som oppdragsgivere og med KS som representant for regionene. I tillegg hadde Forskningsrådet en dialog med berørte aktører for å få deres innspill til utredningsarbeidet. I denne prosessen hadde Forskningsrådet kontakt med Innovasjon Norge, SIVA, Universitets- og høyskolerådet, NHO, LO, Forskningsinstituttene Fellesorganisasjon (FIFO) og organisasjonen for forskningsinstitutter i regionene (FOKUS). Forskningsrådet var også i kontakt med fylkeskommunene gjennom etablerte møteplasser i regi av KS.

Status og framdriftplan

Forskningsrådet leverte utredningen til oppdragsdepartementene 3. desember 2007. Utredningen er gjort tilgjengelig gjennom webpublisering². 14. januar 2008 arrangerte Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid med Forskningsrådet en høringskonferanse med deltakelse fra berørte parter. Det ble samtidig orientert om at det settes samme høringsfrist til Forskningsrådets utredning som til KRDs høring i forvaltningsreformen.

Forskningsrådets utredning, innspill på høringskonferansen og høringsuttalelser vil deretter inngå som en viktig del av grunnlaget i regjeringens videre arbeid med å fastsette rammeverk for organisering og forvaltning av de regionale forskningsfondene.

3.4 Oppnevning av styrerepresentanter ved statlige høyskoler

3.4.1 Gjeldende rett

Sammensetningen av styrene ved de statlige universiteter og høyskoler er regulert av lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

Etter universitets- og høyskoleloven § 9-3 skal styret normalt ha 11 medlemmer og bestå av styreleder, tre medlemmer valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, ett medlem valgt blant de teknisk og administrativt ansatte, to medlemmer valgt blant studentene og fire eksterne medlemmer. Hvis rektor er valgt etter universitets- og høyskoleloven § 10-1, er rektor styrets leder. Har institusjonen derimot ansatt rektor, er rektor styrets sekretær, og i forhold til normalmodellen er rektor erstattet av ett medlem valgt blant de ansatte i undervisnings- og forskerstillinger. Når institusjonen har ansatt rektor, utpeker departementet ett av de eksterne medlemmene til å være styrets leder.

² http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rapporter_planer/rapporter/2007/Utredning-om-opprettelse-av-regionale-fo.html?id=494930&epslanguage=NO

Institusjonenes styre fremmer forslag om eksterne styremedlemmer. Kunnskapsdepartementet oppnevner de eksterne representantene i styret på fritt grunnlag, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-4, femte ledd.

Styret kan, med minst to tredjedels flertall, selv fastsette en annen styreordning (styrets størrelse og sammensetning) enn lovens normalordning. Det er da et krav at ansatte i undervisnings- og forskerstilling, teknisk og administrativt ansatte, studenter og eksterne skal være tilfredsstillende representert i styret. For studentene er det et eksplisitt krav at de ved en endring i styresammensetningen skal ha minst 20 prosent av medlemmene, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-4.

3.4.2 Forslag i Innst. S. nr. 166 (2006-2007)

I Innst. S. nr. 166 (2006-2007) står det:

”Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at regionnivået er tiltenkt hovedansvaret for regional planlegging og næringsutvikling. En regions innovasjonskraft og forutsetning for å drive en aktiv næringspolitikk, er nært knyttet til de regionale kunnskapsmiljøer. Flertallet vil derfor understreke at de tunge kunnskaps- og forskningsmiljøene regionalt må knyttes nært opp til det regionale politiske nivået. Flertallet viser til at høyskolene er pålagt å være regionale utviklingsaktører. Etter universitets- og høyskoleloven er det departementet som oppnevner de eksterne styrerepresentantene, jf. lovens § 9-4 (6). Flertallet mener at regionene bør oppnevne to av de eksterne representantene.”

3.4.3 Departementets vurdering

Dagens styresammensetning ved universiteter og høyskoler sikrer både faglig kompetanse samt en intern forankring og legitimitet ved at ansatte og studenter skal være representert i styret. Samtidig sikres styret en bredere kompetanse ved at styrene også har eksterne representanter. Departementet vil understreke at ingen av styremedlemmene er valgt eller oppnevnt for å ivareta særinteresser, men for å bidra samlet til ledelse og utvikling av institusjonen.

I dag oppnevner Kunnskapsdepartementet som hovedregel fire eksterne styremedlemmer. I samsvar med kommunal- og forvaltningskomiteens merknad i Innst. S. nr. 166 (2006-2007) foreslås det at universitets- og høyskoleloven endres slik at regionene overtar ansvaret for å oppnevne to av de eksterne styremedlemmene ved de statlige høyskolene. Dette bør etter departementets vurdering ikke gjelde for Samisk høyskole og kunsthøyskolene, som allerede har lovfestet særlige ordninger for oppnevning av styrerepresentanter.

Styrene bør fortsatt ha anledning til å fastsette en annen styresammensetning enn lovens normalordning.

3.4.4 Departementets forslag

Det foreslås at lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler § 9-4 (5) får følgende ordlyd:

(5) Forslag til eksterne styremedlemmer, herunder styreleder, og varamedlemmer for disse, fremmes av institusjonens styre. For Samisk høyskole fremmes forslag av høyskolens styre og av

Sametinget. For kunsthøyskolene fremmes forslag av høyskolens styre og av Norsk kulturråd. *Regionene oppnevner på fritt grunnlag to av de eksterne styremedlemmene og varamedlemmer for disse ved de statlige høyskolene.* Departementet oppnevner på fritt grunnlag øvrige eksterne medlemmer, herunder styreleder, og varamedlemmer for disse for fire år.

3.5 Tronutvalgets utredning NOU 2007: 11 ”Studieforbund – læring for livet”

I Innst. S. nr. 166 (2006-2007) sidene 11 og 12, jf. St. meld. nr. 12 (2006-2007) framgår:

”Det er nedsatt et utvalg som skal vurdere studieforbundenes rolle. Det tas stilling til hvilket forvaltningsnivå som skal ha ansvar for tilskuddsforvaltningen for voksenopplæring etter at utvalget har presentert sin tilråkning høsten 2007.”

Utvalget ble oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 27. oktober 2006 og hadde som mandat blant annet å vurdere studieforbundenes oppgaver og rolle for den enkelte, for arbeidslivet og for samfunnet. Vurderingene skulle ha et bredt perspektiv knyttet til kultur, folkeopplysning, likeverd, deltagelse, demokrati, integrering og inkludering, herunder studieforbundenes oppgaver og rolle i forhold til offentlige og andre utdanningstilbud. I utvalgets mandat lå også at utvalget skulle vurdere og komme med anbefalinger angående ”eventuelle strukturelle endringer i styring og organisering i tilknytning til studieforbundenes virksomhet, herunder om det er hensiktsmessig å overføre tilskuddsforvaltningen for voksenopplæringen fra statlig til regionalt nivå, jfr. at det har blitt foreslått av det såkalte fylkesordfører/-rådslederkollegiet i forbindelse med forvaltningsreformen.

For at studieforbundene fortsatt skal kunne spille en viktig rolle som opplæringsaktører tilpasset framtidens utfordringer, mener utvalget det er nødvendig med nye grep for å tydeliggjøre oppgaver og ansvar. Utvalgets anbefalinger og forslag framgår bl.a. i kap. 7 i NOU 2007: 11.

Utvalget foreslår blant annet seks overordnede mål for studieforbundenes virksomhet og ny lov for ikke-formell opplæring, en lov som foreslås å regulere en mer samlet sektor for frivillig, fortjenestefri opplæring utenfor det formelle utdanningssystemet. Utvalget foreslår også et styrket regionalt ansvarsområde for voksnes opplæring ved at fylkeskommunen foreslås gitt et overordnet ansvar å møte voksnes og regionens behov for kompetanse ved at samarbeidet med ikke-formelle opplæringsaktører ivaretas gjennom gjensidig forpliktende partnerskapsavtaler. Utvalget foreslår at ansvaret for all grunnopplæring for voksne samles i fylkeskommunen.

Vedrørende tilskuddsordninger tilrår utvalget:

- en statlig tredelt tilskuddsordning rettet mot den delen av studieforbundenes opplæringsvirksomhet som er ubundet av pensum og eksamen
- en kulturpott til fordeling blant studieforbundene formidlet via fylkeskommunen, utvalget forutsatte i så fall økte bevilgninger
- opplæring med paralleller i offentlig utdanning og på oppdrag fra fylkeskommunen finansieres gjennom rammeoverføringene til fylkeskommunen

Utvalget overleverte sin utredning, NOU 2007: 11 ”Studieforbund – læring for livet”, til kunnskapsministeren 12. september 2007. Det bredt sammensatte utvalget var ledet av fylkesordfører i Oppland, Audun Tron. Utvalgets anbefalinger er enstemmige. NOU 2007: 11 ble sendt på bred høring i september 2007 fra KD og med høringsfrist 14. januar 2008. Kunnskapsdepartementet vil på grunnlag av NOU 2007: 11 og høringsuttalelsene til denne ta stilling til videre oppfølging av utvalgets tilrådninger.

4 Samferdsel

4.1 Bakgrunn og forslag til endringer

4.1.1 St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid – oppsummering*

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for samferdselspolitikken. De overordnede prioriteringene i statens transportpolitikk fastlegges ved Stortingets behandling av Nasjonal transportplan. Gjennom Stortingets behandling trekkes det opp retningslinjer for innsatsen i samferdselssektoren, og det fastlegges rammer for innsatsen i en tiårsperiode, der de første fire årene har størst konkretisering.

Vegsektoren – dagens organisering

Det offentlige vegnettet er tredelt, med riksveger, fylkeskommunale veger og kommunale veger. Ferjene regnes som en del av vegnettet, og følger samme inndeling som dette. Riksvegene består av stamveger og øvrige riksveger. Staten er vegmyndighet og har ansvar for riksvegene, mens fylkeskommunene og kommunene har tilsvarende myndighet og ansvar for henholdsvis fylkesvegene og kommunale veger. Vegmyndighetenes ansvar etter vegloven omfatter både utbygging (planlegging og bygging), drift, vedlikehold, forvaltning og beredskap. Ansvar for utbygging av gang- og sykkelveger, trafikksikkerhetstiltak og ulike miljøtiltak er i hovedsak tillagt vegeier. Den årlige investeringsinnsatsen i og rammer for drift og vedlikehold på riksvegnettet fastlegges gjennom behandlingen av statsbudsjettet og Nasjonal transportplan. Utgiftene til fylkesveger og kommunale veger finansieres i det vesentligste gjennom fylkeskommunenes og kommunenes frie inntekter. De frie inntektene består av et rammetilskudd fra staten via Kommunal- og regionaldepartementets budsjett i tillegg til skatteinntekter.

Samferdselsdepartementet har delegert ansvaret for vegspørsmål til Statens vegvesen. Statens vegvesen ble omorganisert i 2003, og består i dag av Vegdirektoratet, fem regionvegkontor og 30 distriktsvegkontor. Vegdirektoratet har det overordnede ansvaret for den statlige delen av vegnettet, mens regionvegkontorene har ansvaret for strategisk planlegging, styring, ressursdisponering og fellesoppgaver for den enkelte region. I riksvegsaker er regionvegkontorene underlagt Vegdirektoratet, mens de er underlagt fylkeskommunene i fylkesvegsaker. Statens vegvesen er også forvaltningsorgan for vegtrafikklovgivningen. Produksjonsdelen i Statens vegvesen ble fra 1.1.2003 skilt ut som et statlig aksjeselskap, Mesta AS. Eieransvaret for Mesta AS ble overført fra Samferdselsdepartementet til Nærings- og handelsdepartementet 1.1.2005.

Vegdirektoratet har planansvar for stamvegnettet. Forslag til strekningsvise tiltak på stamvegnettet fremmes i stortingsmeldingene om Nasjonal transportplan, handlingsprogrammene og de årlige budsjettene. Ansvar for planlegging og utarbeidelse av handlingsprogrammene for de øvrige riksvegene er lagt til

regionvegkontorene. Fylkeskommunens prioriteringer innenfor fylkesfordelt ramme til investeringer i øvrig riksvegnett skal tillegges avgjørende vekt, innenfor føringer fastlagt av Stortinget og Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet har endelig avgjørelsesmyndighet ved eventuell uenighet mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen. På vegne av fylkeskommunene står Statens vegvesen for den daglige oppfølgingen av fylkesvegene gjennom dagens statlige vegadministrasjon i fylkene.

Utbygging, drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet er konkurranseutsatt. Statens vegvesen har byggherreansvaret. Funksjonskontraktene for drift og vedlikehold av vegnettet omfatter begge vegkategoriene i avgrensede geografiske områder.

Jernbane

Samferdselsdepartementets oppgaver i jernbanepolitikken er særlig knyttet til infrastruktur ved utbygging, vedlikehold og drift gjennom etatsstyring av Jernbaneverket, regelverksutvikling og etatsstyring av Statens jernbanetilsyn, kjøp av persontransporttjenester med tog og eierstyring av NSB AS og BaneService AS. I praksis er hele den offentlige styringen og finansieringen av jernbanesektoren i dag et statlig ansvar.

Luftfart

Oppgaver innen regulering og rammebetingelser for norsk luftfart og spesielt ansvaret for sikkerheten ivaretas av staten. Samferdselsdepartementet har delegert myndighet til Luftfartstilsynet på luftfartens område. Luftfartstilsynet har hovedansvaret for tilsynet med sikkerheten i norsk luftfart og skal være en aktiv pådriver for sikker og samfunnsnyttig luftfart. Statens havarikommisjon for transport skal gjennom uavhengige undersøkelser av bl.a. luftfartsulykker og luftfartshendelser hjelpe til med å øke tryggheten i luftfarten.

Samferdselsdepartementet står for eierskap og ivaretar myndighetsoppgaver overfor Avinor AS. Selskapet driver de fleste lufthavnene i Norge og er eneleverandør av flysikringstjenester. Samferdselsdepartementet administrerer og finansierer en ordning med offentlig kjøp av flyrutetjenester etter anbud for å sikre tilfredsstillende ruteflytransport på de regionale lufthavnene.

Vegsektoren - endringer i oppgave- og ansvarsområde

I St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* vises det til at dersom ansvaret for samferdsel regionalt legges til samme forvaltningsnivå som har ansvar for regional utvikling, kan mulighetene for helhetlige prioriteringer og samordning mellom samferdselssektoren, inkludert kollektivtransport, og andre sektorer og oppgaver regionen har og får utvidet ansvar for, bli bedre.

I St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* foreslås det derfor at ansvaret for det øvrige riksvegnettet med tilhørende ferjestrekninger kan overføres til regionene uavhengig av antall regioner. Regionene får da prioriterings- og finansieringsansvar for det regionale vegnettet og regionvegferjene. Statens bevilgninger inngår i rammetilskuddet. Det offentlige vegnettet vil etter dette bestå av stamveger, regionale veger (øvrige riksveger og fylkesveger) og kommunale veger, med henholdsvis staten, regionene og

kommunene som vegmyndigheter. Klassifiseringen av vegnettet skal utredes nærmere etter at antall regioner er avklart.

Det følger videre av St.meld. nr. 12 (2006-2007) at det også er vurdert om deler av Statens vegvesens organisasjon bør overføres til regionene. Dette vil være avhengig av den nye regioninndelingen. Gitt en inndeling på regionalt folkevalgt nivå som gir få og store regioner, følger det av meldingen at hovedansvaret for Statens vegvesen vil kunne overføres til regionene. Ved en eventuell overføring vil Vegdirektoratet og nødvendig administrasjon for å ivareta fellesoppgaver ligge igjen i staten. Statens vegvesen må også ha en mindre regional administrasjon for å opprettholde tilstrekkelig nærhet til de folkevalgte regionene i saker som gjelder stamveger og andre saker av felles interesse. Det må legges til rette for at enkelte fagmiljøer (spisskompetanse knyttet til for eksempel tunnel og bru) forblir samlet og underlegges Vegdirektoratet. Den gjenværende administrasjonen blir overført til regionene som i tillegg må bygge opp tilstrekkelig samlet administrasjon. Fordeler og ulemper ved en slik organisering er belyst i meldingen.

Det fremgår av St.meld. nr. 12 (2006-2007) at det må vurderes nærmere om det er hensiktsmessig å overføre oppgaver innen trafikant- og kjøretøyområdet (omtalt som trafikkstasjoner i meldingen) fra vegregionene til de nye folkevalgte regionene.

Jernbane og Luftfart

Av St.meld. nr. 12 (2006-2007) går det fram at med en inndeling med få og store regioner vil det kunne være aktuelt å vurdere overføring av kjøp av persontrafikk på jernbane for lokale og regionale ruter. Dette skal imidlertid vurderes nærmere. Videre følger det av meldingen at dagens ansvarsfordeling for kjøp av regionale flyruter må ligge fast.

4.1.2 Innst. S. nr. 166 (2006-2007) – Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Regionale fortrinn - regional framtid – oppsummering

Kommunal- og forvaltningskomitéens flertall mener det er viktig at de nye regionene får et større ansvar på samferdselsområdet. Et annet flertall støtter forslaget om at ansvaret for det øvrige riksvegnettet med tilhørende ferjestrekninger kan overføres til regionene uavhengig av antall regioner. Dette flertallet mener at en så omfattende overføring av oppgaver, ansvar og økonomisk risiko innenfor vegsektoren også reiser spørsmål om organisering av regional vegadministrasjon. De mener det må utredes om oppbygging av regional vegadministrasjon kan skje ved at deler av Statens vegvesen overføres regionene. Dette flertallet viser til at dagens fylkeskommuner er store brukere av Statens vegvesen, og at det i stor grad vil være de samme oppgaver som skal utføres også med ny ansvarsdeling. Flertallet viser videre til at regionale veger vil få et større omfang enn stamvegene, og at det uansett framtidig organisering av vegvesenet vil måtte skje et omfattende samarbeid og kjøp av tjenester på tvers av regionsgrenser innenfor denne sektoren.

Dette flertallet mener at overføring av oppgaver fra Statens vegvesen til regionene ikke må gå ut over de sterke nasjonale kompetansemiljøer som er bygget opp, og

at stordriftsfordeler som er oppnådd gjennom de siste års omorganiseringer kan beholdes. Dette flertallet understreker at Vegdirektoratet og nødvendig administrasjon for å ivareta fellesoppgaver må ligge igjen i staten ved en slik overføring.

Det understrekes videre at ulike modeller for en hensiktsmessig organisering av Statens vegvesen må utredes og drøftes gjennom åpne og inkluderende prosesser, med både Statens vegvesen, fagforeningene og andre berørte parter. Det legges til grunn at Regjeringen kommer tilbake til spørsmålet om framtidig organisering av vegadministrasjonen etter at utredning og drøftelser er gjennomført, og etter å ha avklart den framtidige regioninndelingen. Dette flertallet legger vekt på at organiseringen ikke må føre til økt byråkrati og økte kostnader. Det vises for øvrig til at hoveddelen av Statens vegvesen vil kunne overføres til regionene under de forutsetninger som er beskrevet i meldingen.

Dette flertallet mener videre at de nye regionene bør ha en viktig samordningsfunksjon i forhold til den totale kollektivtrafikken i sin region, herunder jernbane og ekspressbuss. Det er viktig at et politisk organ kan se helheten i det kollektivtilbudet som blir gitt. Et bedre kollektivtilbud vil kunne dempe veksten i personbiltrafikken og dermed begrense klimautslippene. Dette flertallet mener at de utøvende aktørene i kollektivtrafikken må forpliktes til å delta i et regionalt samordningsarbeid.

I innstillingen er eventuelle endringer i ansvarsdelingen innen luftfartområdet ikke kommentert.

4.2 Overføring av ansvaret for øvrige riksveger og øvrige riksvegferjesamband til regionene

4.2.1 Kriterier for klassifisering av øvrige riksveger og øvrige riksvegferjesamband

Stortinget har sluttet seg til at ansvaret for øvrig riksvegnett skal overføres til regionene uavhengig av hvor store disse blir, og dette tas som utgangspunkt i høringsnotatet. Regionene får gjennom denne overføringen ansvar for et langt større vegnett enn i dag, inkludert ferjetilbudet på regionvegnettet. Regionene får dermed mulighet til å samordne og foreta helhetlige prioriteringer mellom vegsektoren og andre sektorer og oppgaver som regionene har eller får utvidet ansvar for. Dette kan gi positive effekter for regional utvikling. Statens bevilgninger vil overføres som rammetilskudd til regionene over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett.

Av St.meld. nr. 12 (2006-2007) går det fram at klassifisering av vegnettet, dvs. hva som blir den framtidige fordelingen av dagens statlige vegnett på stamveger og regionale veger, må utredes nærmere etter at antall regioner er avklart. Den konkrete fordelingen på veglenker er derfor ikke utredet, men *prinsipper* for framtidig inndeling er likevel vurdert. Disse prinsippene omtales nærmere nedenfor. I tråd med stortingsmeldingen må vegenes interregionale funksjoner tillegges vekt i vurderingen, men de øvrige riksvegene skal i det vesentligste overføres til regionene.

I vurderingen av kriterier for klassifisering er det tatt utgangspunkt i dagens stamvegnett og vurdert kriterier for eventuelle justeringer i dette. Stamvegnettet danner det overordnede vegnettet og omfatter vegruter som binder landsdeler sammen. Stamvegene er av særlig betydning for transporter mellom landsdeler og til og fra utlandet. Dagens øvrige riksvegnett har regionale, men også lokale funksjoner, i tillegg til at det er koblet til stamvegnettet. Det nye regionale vegnettet (øvrige riksveger og fylkesveger) må i hovedsak ha en regional funksjon. De nye regionene overtar øvrig riksvegnett med den standard dette vegnettet har på overtakelsestidspunktet. Det forutsettes at kriteriene for klassifisering ikke påvirkes av om Statens vegvesen splittes opp eller ikke.

Nåværende stamvegnett utgjør 8.600 km og øvrig riksvegnett 18.400 km. Trafikken på riksvegene er fordelt med over 60 pst. på stamvegene og i underkant av 40 pst. på øvrige riksveger.

Nasjonale knutepunkter

Norge og norsk næringsliv er avhengig av et godt nasjonalt transportsystem som henger sammen og som er effektivt koplet til utlandet. De nasjonale transportnettene for veg, jernbane, sjøfart og luftfart bør knyttes sammen til et sammenhengende nasjonalt intermodalt transportnett, og sammenkoplingen bør skje i nasjonalt viktige knutepunkter for både godstransport og persontransport. Flere slike knutepunkter har i dag tilknytning til det nasjonale vegnettet gjennom øvrig riksveg. Når øvrige riksveger skal bli regionveger vil det derfor være behov for å vurdere eventuell omklassifisering til stamveger av tilknytningsvegene fram til de nasjonalt viktige knutepunktene. Koplingen til de nasjonale knutepunktene som blir definert i arbeidet med og Stortingets behandling av Nasjonal transportplan for perioden 2010-2019, vil være grunnlag for et kriterie for omklassifisering av øvrige riksveger til stamveger.

Kopling til større byområder

Det legges stadig større vekt på utvikling av transportkorridorer. Hovedvegrutene mellom de største byområdene er viktig i sammenheng med dette. Det finnes imidlertid noen relativt store byområder som ligger ved siden av transportkorridorene og som kun har kopling til stamvegnettet via øvrige riksveger. For å binde større byområder med hverandre gjennom transportkorridorene, bør i utgangspunktet alle større byer ha direkte stamvegtilknytning når øvrige riksveger blir regionale. Størrelsen på byen, avstanden til eksisterende stamveg o.l. vil være elementer som inngår i en mer skjønnsmessig vurdering når antall regioner er fastlagt.

Beredskap til stamveger

Det er viktig med gode alternative beredskapsveger når hendelser som f.eks. ras, flom eller større ulykker medfører stenging av stamveger. Som følge av endringer i klimaet, kan det forventes et økt antall slike hendelser i årene framover. Dette gjelder særlig i tilfeller hvor stenging av vegen kan få store konsekvenser for samfunnet. Hittil har slike veger stort sett vært statlige, dvs. andre stamveger og øvrige riksveger. Det kan vurderes om viktige beredskapsveger fortsatt skal være statlige når øvrig riksvegnett overføres til regionene. Samferdselsdepartementet har imidlertid kommet til at statens behov for gode beredskapsveger kan ivaretas

på andre måter, bl.a. gjennom hjemmel til å pålegge regionene å ha en viss minstestandard på regionale veger med nasjonal beredskapsfunksjon.

Interregionale veger som ikke er stamveg i dag

Ved overføring av ansvaret for øvrig riksvegnett skal vegenes interregionale funksjon tillegges vekt. Etter en vurdering mener Samferdselsdepartementet at en øvrig riksveg, i en forsterket fylkesmodell, i utgangspunktet kan sies å ha en interregional funksjon dersom vegen går gjennom tre regioner. I enkelte tilfeller kan likevel nasjonale interesser tilsi at veger som har særskilt stor betydning for næringslivet, bør være et statlig ansvar. For slike veger vil det kunne aksepteres at vegen kun går i to regioner. Ved få og store regioner synes dagens kriterium om at gjennomgående ruter av stor betydning for transporter mellom landsdeler skal være stamveg, å være tilstrekkelig.

Øvrige riksveger som er knyttet opp mot riksveger i nabolandene

Øvrige riksveger som er knyttet opp mot riksveger i nabolandene og som er en del av en utenlandsforbindelse med viktig nasjonal betydning, skal i utgangspunktet omklassifiseres til stamveg.

Ferjesamband

Ferjesamband bør klassifiseres som den vegen de er en del av. Det innebærer at ferjesamband på regionveger bør være regionvegferjesamband, og ferjer på stamveg bør være stamvegsamband. Dersom et ferjesamband går mellom stamveg og øvrig riksveg, er ferjesambandet normalt et øvrig riksvegferjesamband i dag, og disse vil i framtiden som hovedregel være regionvegferjesamband. Det er i dag 95 riksvegferjesamband, hvorav 12 er stamvegferjesamband.

Turistveger eller veger med historisk betydning

Det er vurdert om øvrige riksveger som er vernet eller har behov for vern, har status som nasjonale turistveger eller gir forbindelse til anlegg av særlig stor nasjonal betydning bør overføres til regionene. Samferdselsdepartementet er kommet til at staten fortsatt bør ha overordnet ansvar gjennom nasjonale føringer, men at ansvaret for de aktuelle øvrige riksvegene og objektene kan overføres til regionene.

Gang- og sykkelveger

Gang- og sykkelveger langs riksveger følger normalt vegansvaret. Statens ansvar for gang- og sykkelveger langs øvrige riksveger bør derfor overføres til regionene, mens gang- og sykkelveger langs stamvegene vil forbli et statlig ansvar.

Oppsummering

Med de foreslåtte kriteriene og forutsatt en løsning med forsterket fylkesmodell, kan stamvegnettet bli utvidet med om lag 1.600 km, fra om lag 8.600 km til om lag 10.200 km. Om lag 16.800 km av de øvrige riksvegene vil da bli regionale veger. Ved en regionmodell med få og store regioner, vil kriteriene gi som resultat at litt flere øvrige riksveger kan overføres til regionene enn ved en forsterket fylkesmodell. Fylkesvegene, som utgjør om lag 27.000 km, vil også bli klassifisert som regionale veger i begge modellene. Ut fra dette blir det regionale vegnettet i

en forsterket fylkesmodell på om lag 43.800 km. Ved en regionmodell vil det regionale vegnettet bli noe mer omfattende. Regionene vil etter oppgaveoverføringen få ansvaret for om lag 81 pst. av det offentlige vegnettet (ikke inkl. kommunalt vegnett). De nye regionene overtar øvrig riksvegnett med den standard dette vegnettet har på overtakelsestidspunktet.

Klassifiseringen av vegnettet vil utredes nærmere etter denne høringen og etter at antall regioner er endelig avklart. Det tas sikte på at forslag til endelig klassifisering deretter vil bli sendt på ny høring, og vil bli presentert for Stortinget så snart som mulig etter dette.

4.2.2 Enkelte konsekvenser ved overføring av øvrige riksveger og øvrige riksvegferjesamband til regionene

Overføring av prioriterings- og finansieringsansvaret for øvrige riksveger og øvrige riksvegferjer innebærer en betydelig overføring av oppgaver og myndighet fra staten til regionene, og vil få konsekvenser på en rekke områder. Ansvarsoverføringen representerer en stor reform som det vil kreve betydelig innsats å få gjennomført og forvaltet. Regionene må gjennom reformen påta seg et stort ansvar. Arbeidet knyttet til overføringen er omfattende, og har kommet for kort til at vi har full oversikt over alle konsekvensene. Vi har heller ikke full oversikt over det forberedende arbeidet som må til før en overføring kan finne sted. Nedenfor vil vi gå gjennom enkelte konsekvenser en overføring av dette ansvaret vil ha.

Konsekvenser for Nasjonal transportplan

Forvaltningsreformen vil gjøre det enda viktigere å benytte Nasjonal transportplan (NTP) til å utforme en nasjonal transportpolitikk der hensynet til transportbrukerne i hele landet ses i sammenheng. Overføring av en vesentlig del av vegnettet til regionene skaper ekstra utfordringer med tanke på å gjøre helhetlige vurderinger på tvers av regioner og forvaltningsnivåer. Stamvegnettet og regionalt vegnett må fortsatt av hensyn til trafikantene ses i sammenheng. Behovet for gode prosesser på tvers av forvaltningsnivåene for å løse felles utfordringer og nå nasjonale mål vil derfor øke. Viktige krav og føringer for det regionale vegnettet som er nødvendige for å ivareta nasjonale hensyn må vurderes nærmere i det videre arbeidet.

Det vil være de nye regionenes ansvar å utarbeide handlingsprogram for regionalt vegnett for NTP-perioden 2010-2019. Det vil være behov for å starte arbeidet med handlingsprogram før forvaltningsreformen trer i kraft 1.1.2010. Statens vegvesen vil ta kontakt med fylkene for å bistå i dette arbeidet.

Budsjettmessige konsekvenser

Staten bevilger i dag øremerkede midler over Samferdselsdepartementets budsjett til stamveger, øvrige riksveger og andre veg- og vegtrafikkformål. En overføring av ansvaret for øvrig riksvegnett innebærer at en betydelig del av statens midler vil bli trukket ut av Samferdselsdepartementets budsjett. Statens midler vil bli overført til regionene som rammetilskudd over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Det legges opp til å trekke ut de midler som staten i dag benytter til øvrig riksvegnett og øvrige riksvegferjesamband til

regionenes rammetilskudd. Områder på Samferdselsdepartementets budsjett som det er aktuelt å overføre midler fra vil være drift og vedlikehold, investeringer, rassikring og kjøp av riksvegferjetjenester.

Det er tatt som utgangspunkt at prioriteringer mellom stamveger og øvrige riksveger i Nasjonal transportplan for 2010-2019 og Stortingets behandling av denne skal ligge til grunn for den relative fordelingen av statlige investeringsmidler mellom de to vegkategoriene. Stortinget skal fortsatt behandle alle bompengesaker på det offentlige vegnettet, og bompenger vil derfor ikke bli inkludert i rammetilskuddet.

Saken er ikke utredet tilstrekkelig til at det kan gis en mer omfattende oversikt over prinsipper for framtidig fordeling av midler nå. Det er lagt opp til at endelig fordeling av bevilgninger til stamveger og regionveger skal fastsettes i kommuneproposisjonen for 2010.

Konsekvenser for lovverket/forskrifter

Overføring av øvrig riksvegnett og øvrig riksvegferjesamband utløser behov for endringer i vegloven, vegtrafikkloven og yrkestransportloven med tilhørende forskrifter. Dette gjelder endringer av både teknisk karakter og større endringer. Behovet for overgangsordninger må også vurderes nærmere. Samferdselsdepartementet legger opp til å fremme en egen proposisjon om dette etter at regioninndelingen er avklart.

Behov for statlige føringer

Det følger av St.meld. nr. 12 (2006-2007) at overføringen av det øvrige riksvegnettet til regionene kan føre til at kvaliteten på dette vegnettet kan bli forskjellig i ulike deler av landet, avhengig av regionenes prioriteringer. Videre reduseres muligheten for statlig styring av trafiksikkerhetspolitikken, og oppfølgingen av trafiksikkerhetsarbeidet på landsbasis kan dermed bli ulikt. Det framgår videre at for å sikre en enhetlig standard på det regionale vegnettet må det derfor utredes om, og eventuelt hvordan, det kan gis statlige føringer overfor regionene slik at nivået på veginvesteringene blir akseptabelt og hensynet til andre regioner ivaretas, samt at trafiksikkerhets- og miljøpolitikken sikres.

I tråd med St.meld. nr. 12 (2006-2007) er en eventuell overføring av oppgaver innen trafikant- og kjøretøyområdet (omtalt som trafikkstasjoner i meldingen) vurdert nærmere, se senere omtale. Regjeringen tilrår at disse oppgavene skal beholdes i Statens vegvesen. Dette vil bl.a. bidra til å styrke en helhetlig og ensartet tilnærming i trafiksikkerhetspolitikken, som anses som en svært viktig og overordnet nasjonal målsetting.

Det flertallet i Stortinget som går inn for å overføre ansvaret for øvrige riksveger og øvrige riksvegferjesamband til regionene understreker i Innst. S. nr. 166 (2006-2007) viktigheten av en god standard på det regionale vegnettet, et akseptabelt nivå på veginvesteringene og en fullgod trafiksikkerhetspolitikk i alle regioner.

Behovet for statlige føringer knyttet til standarden på regionalt vegnett må vurderes ut fra trafikantenes og næringslivets behov, samt de overordnede nasjonale målene i Nasjonal transportplan. Føringerne må veies opp mot hensynet til regional handlefrihet. Behovet for statlige føringer vil være mindre ved å

beholde Statens vegvesen samlet med en felles administrasjon til oppfølging av stamveger og regionale veger, enn om vegvesenet splittes opp.

Behovet for føringer vil særlig være knyttet til enhetlig standard for drift, vedlikehold, investeringer og trafikktekniske innretninger som skilt, oppmerking m.m. Hensynet til næringsliv, trafikanter, trafikk sikkerhet, beredskap og Forsvarets behov er viktige i vurderingen av behovet for statlige føringer. Standarden for trafikktekniske innretninger er for det meste gitt i form av lov og forskrift og gjelder i stor grad for all offentlig veg. Standard for drift, vedlikehold og utbygging er derimot i dag i betydelig grad gitt i håndbøker for Statens vegvesen og vil ikke være bindende for det regionale vegnettet ved overføring av øvrige riksveger. Det er derfor aktuelt å gi statlige føringer i form av lov eller forskrifter som sikrer en minstestandard for utbygging, drift og vedlikehold av de regionale vegene, for å sikre god ivaretagelse av trafikk sikkerhet, god ivaretagelse av miljøhensyn og en enhetlig standard i overgangen mellom stamveger og regionale veger. Ved eventuell etablering av statlige føringer, må det utvikles et system for dispensasjoner, og det må sørges for at føringene blir fulgt opp. Behovet for og omfanget av føringer må utredes og vurderes nærmere.

Det er opprettet et offentlig utvalg for å utrede behov for et selvstendig tilsynsorgan med ansvar for tilsyn med sikkerheten i vegsektoren, jf. St.prp. nr. 68 (2006-2007). Arbeidet skal avgrenses til spørsmål knyttet til infrastrukturen. Et eventuelt tilsyn kan også få konsekvenser for det regionale vegnettet. Utvalget skal legge fram sin innstilling innen utgangen av 2008 i form av en NOU.

Konsekvenser for regjeringen og Stortinget

Overføring av øvrig riksvegnett tilsier at regionalt nivå får mer innflytelse over samferdselspolitikken og at staten får tilsvarende mindre. Fra regionenes synspunkt er dette en fordel fordi regionenes mulighet til å prioritere helhetlig innenfor vegsektoren, mellom vegsektoren og andre deler av transportsektoren og mellom transportsektoren og andre sektorer øker. Ulempen er at Stortingets og regjeringens innflytelse på det øvrige riksvegnettet reduseres. Dette kan imidlertid påvirkes gjennom fastsettelse av nasjonale mål og statlige føringer knyttet til det regionale vegnettet. Regionene vil således som myndighet for regionalt vegnett måtte påregne å ta et betydelig ansvar for at nasjonale mål innenfor trafikk sikkerhet, bærekraftig utvikling m.m. blir nådd.

4.2.3 Økonomiske og administrative konsekvenser av overføring av øvrig riksvegnett

Overføring av prioriterings- og finansieringsansvaret for øvrig riksvegnett til regionene medfører som nevnt at midlene som staten i dag bevilger til øvrig riksvegnett og øvrige riksvegferjesamband vil bli trukket ut av Samferdselsdepartementets budsjett og overført til regionene gjennom rammetilskuddet på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Den relative fordelingen av midler mellom stamvegnettet og øvrig riksvegnett fastsettes i Nasjonal transportplan for 2010-2019 og Stortingets behandling av denne. Den faktiske overføringen av midler gjennom inntektssystemet fastsettes i kommuneproposisjonen for 2010.

Overføring av ansvaret for øvrige riksveger innebærer et omfattende administrativt arbeid bl.a. knyttet til vurderinger omkring klassifisering, endringer i lov- og forskriftsverk og innføring av statlige føringer. Omfanget av og størrelsen på kostnadene knyttet til dette arbeidet vil være avhengig av hvilken løsning vi får med hensyn til regioninndeling og eventuell overføring av oppgaver, jf. kapittel 4.3, men vil uansett kreve betydelige ressurser.

4.3 Overføring av oppgaver fra Statens vegvesen til regionene

4.3.1 Oppgaveoverføring

Ansvaret for øvrige riksveger og øvrige riksvegferjer skal som omtalt foran overføres til de nye regionene uavhengig av hva regionenes framtidige størrelse blir. Dette er i seg selv en stor og krevende reform, som representerer en betydelig ansvars- og oppgaveoverføring til det regionale nivået. Når det gjelder hvor mange oppgaver ut over dette som skal overføres og omfanget på disse oppgavene, vil dette avhenge av regionenes størrelse. Drøftelsene nedenfor er derfor delt i oppgaveoverføring ved en regionmodell (få regioner) og oppgaveoverføring ved forsterket fylkesmodell (antall regioner om lag tilsvarende dagens fylkeskommuner).

I tråd med St.meld. nr. 12 (2006-2007) vil, i tillegg til overføring av ansvaret for øvrig riksvegnett og øvrige riksvegferjer, hovedansvaret for Statens vegvesen kunne overføres i en regionmodell med få og store regioner. Dette innebærer at Statens vegvesen blir splittet opp, og veg- og vegtrafikkkompetansen blir delt mellom en statlig vegadministrasjon inkl. en mindre regional vegadministrasjon og et visst antall selvstendig styrte folkevalgte regioner. I tråd med Innst. S. nr. 166 (2006-2007) skal det også vurderes om deler av Statens vegvesen kan overføres i en forsterket fylkesmodell.

I Innst. S. nr. 166 (2006-2007) står følgende:

”Dette flertallet mener overføring av oppgaver fra Statens vegvesen til regionene ikke må gå ut over de sterke nasjonale kompetansemiljøer som er bygget opp, og at stordriftsfordeler som er oppnådd gjennom de siste års omorganiseringer kan beholdes. Dette flertallet understreker at Vegdirektoratet og nødvendig administrasjon for å ivareta fellesoppgaver må ligge igjen i staten ved slik overføring. Dette flertallet understreker videre at ulike modeller for en hensiktsmessig organisering av Statens vegvesen ut fra denne reformen må utredes og drøftes gjennom prosesser som er åpne og inkluderende overfor Statens vegvesen, fagforeningene og andre berørte parter. Dette flertallet legger til grunn at Regjeringen, som en del av slutføringen av arbeidet med forvaltningsreformen, kommer tilbake til spørsmålet om framtidig organisering av vegadministrasjonen etter at utredning og drøftelser er gjennomført, og etter å ha avklart den framtidige regioninndelingen. Dette flertallet legger vekt på at organiseringen ikke vil føre til økt byråkrati eller økte kostnader.”

Samferdselsdepartementet legger til grunn at ovennevnte flertallsmerknad fra kommunal- og forvaltningskomitéen må ligge som premiss for beslutning om framtidig oppgaveoverføring. Oppgaveoverføringen omtalt nedenfor er således drøftet i lys av denne flertallsmerkningen.

Hverken ved en regionmodell eller ved en forsterket fylkesmodell, kan oppgaver i sin helhet overføres til regionene. Noen oppgaver kan deles opp, mens andre må beholdes i statens regi fullt ut. Nedenfor omtales oppgaver det kan være aktuelt å overføre i de to ulike modellene. Det understrekes at diskusjonen i hovedsak knytter seg til selve *oppgaveoverføringen*. En mer detaljert gjennomgang av hva som vil være en hensiktsmessig *organisering* i vegsektoren ved denne oppgaveoverføringen må utredes nærmere, jf. også St.meld. nr. 12 (2006-2007) og Innst. S. nr. 166 (2006-2007).

Oppgaveoverføring ved regionmodell

I en regionmodell med få og store regioner kan hoveddelen av Statens vegvesens oppgaver vurderes overført til regionene. Dette innebærer at Statens vegvesen splittes opp. Det er ikke utredet på detaljnivå hva en slik oppsplitting konkret vil innebære. Dette er store spørsmål som berører mange, og som det vil ta tid å utrede tilstrekkelig. Følgende momenter er imidlertid fastsatt som premisser for diskusjonen av overføring av oppgaver:

- En del fagmiljø bør holdes samlet og organisatorisk bli lagt under Vegdirektoratet til bruk for Statens vegvesen og de folkevalgte regionene. Dette gjelder fagområdene tunnel, bru/ferjekai, vegtrafikksentralene, transportanalyser, forskning og utvikling samt internasjonalt arbeid.

For *tunnel* må regelverk og styring ligge i Statens vegvesen siden kompetanse på bygging, drift og vedlikehold bør være samlet. Fagmiljøet er lite, og spisskompetansen bør således fortsette som faglig nettverk organisert i Statens vegvesen.

Samtlige *bru- og ferjekaitekniske* fagområder er isolert sett i dag små og består av sårbare kompetansemiljøer. Dersom totalmiljøet fragmenteres og noen fagområder overføres til regionene, kan miljøene lett "rakne". For å opprettholde dagens standard, bør det bru- og ferjekaitekniske miljøet i Statens vegvesen forbli samlet.

Vegtrafikksentralene bør være en del av Statens vegvesen. Det må opprettes forpliktende avtaler / gis statlige føringer overfor den regionale vegadministrasjonen, slik at nødvendig drift og beredskap blir opprettholdt (se nærmere vurdering i kap. 4.4.2).

Statens vegvesen bør styre og samordne *forsknings- og utviklingsvirksomheten*. Et godt samarbeid mellom forvaltningsnivåene kan gi viktige bidrag til kunnskapsutviklingen innenfor veg- og vegtrafikksektoren.

- Statens vegvesen må beholde byggherreansvaret for stamveger, samt beholde sentralfunksjoner innen fagområdene planlegging, trafikkdata, trafikk sikkerhet, byggherre, geodata og miljø.

Ved oppdeling av Statens vegvesen vil det være nødvendig at staten beholder kompetanse og kapasitet som er tilstrekkelig for å bestille og styre *planprosesser* og utredningsoppgaver og vurdere den faglige kvaliteten på planforslag og utredninger. Dette angår en rekke fagtema innenfor det tverrfaglige planleggingsområdet. Innen enkelte fagområder kan kompetanse overføres til regionene. Dette gjelder bl.a. enkelte oppgaver innenfor generell planlegging etter

plan- og bygningsloven samt kompetanse knyttet til konkret planlegging og drift av kollektivtransport, jf. også omtale av utvidet fylkesmodell nedenfor.

Statens vegvesen samler i dag inn *trafikkdata* og viderebehandler disse. Standardisering og utviklingsarbeid bør ligge i Statens vegvesen, mens datafangst vil kunne foretas i regionene.

Arbeidet med ulykkesanalyser bør styres fra Statens vegvesen, men oppgaver kan utføres av regionene (ved få regioner). Videre kan oppgaver knyttet til *trafikksikkerhetsrevisjoner* og inspeksjoner utføres av regionene. Hovedansvaret for planlegging og styring av landsdekkende kampanjer bør ligge i Statens vegvesen, mens ansvaret for gjennomføringen kan overføres til regionene.

Statens vegvesen bør beholde kompetanse til metodeutvikling, forvaltning av grunnlagsdata og bruk av modellene. Regionene må på sin side ha kompetanse til å gjennomføre *transportanalyser*. Siden dette er små fagmiljøer bør kompetansen fortsatt ligge samlet i Statens vegvesen, og så langt som mulig stilles til disposisjon for regionene.

Oppgavene knyttet til *byggherre* for regionale veger kan i utgangspunktet fordeles til regioner av en viss størrelse. Staten må imidlertid beholde en tilstrekkelig byggherrekompetanse knyttet til retningslinjer, standarder, bestillerrollen, oppfølging og kontroll av leveranser til stamveg samt ivaretagelse av HMS-ansvaret for stamveger. Dette gjelder både utbygging, drift, vedlikehold, forvaltning og beredskap. Virkningene av en oppsplitting av Statens vegvesen vil være at det blir behov for økte ressurser samt at gjennomføringsevnen reduseres, det kan bli redusert styring og kontroll, redusert kvalitet, økte kostnader og økt konfliktrisiko. Byggherrekompetanse til drift, vedlikehold og beredskap av stamvegnettet kan ikke overføres til de nye folkevalgte regionene før regionene har etablert et landsdekkende interregionalt samarbeid som er operativt. Det legges til grunn at regionene raskt etablerer et slik samarbeid.

Når det gjelder *geodata*, bør Statens vegvesen fortsette som systemeier og systemforvalter for å sikre et enhetlig system, og må beholde tilstrekkelig kompetanse til dette. Datainnsamling kan foretas av regionene. Det er behov for statlige føringer overfor regionene knyttet til datainnsamling.

Miljøkompetansen i Statens vegvesen kan deles. Statens vegvesen må ha igjen tilstrekkelig kompetanse til oppfølging av etatens sektoransvar og ansvaret for stamveger. Utøvende virksomhet med tilhørende kompetanse, kan overføres til de nye regionene.

Andre premisser er følgende:

- Vegdirektoratet og nødvendig administrasjon for å ivareta fellesoppgaver må bli liggende igjen i staten.
- Statens vegvesen er forutsatt å ha en mindre regional vegadministrasjon for å opprettholde tilstrekkelig nærhet til de folkevalgte regionene i saker som gjelder stamveger og andre saker av felles og nasjonal interesse.

Oppsummering

Ved en regionmodell vil hoveddelen av Statens vegvesen kunne overføres, utenom fagområdene trafikant- og kjøretøy (omtalt som trafikkstasjoner i stortingsmeldingen), tunnel, bru/ferjekai, vegtrafikksentralene, transportanalyser, forskning og utvikling, internasjonalt arbeid og byggherreansvaret for stamveger, samt sentralfunksjoner innen fagområdene planlegging, trafikkdata, trafiksikkerhet, byggherre, geodata og miljø.

Oppgaveoverføring ved forsterket fylkesmodell

Dersom det blir en forsterket fylkesmodell holdes Statens vegvesen samlet, jf. begrunnelse nedenfor, men enkelte oppgaver innenfor generell vegplanlegging og kollektivtransport overføres. Dette gjelder for eksempel enkelte oppgaver innenfor generell planlegging etter plan- og bygningsloven. Bl.a. vil det være behov for planleggere som kan integrere generell planlegging i regionplanleggingen. Det er også aktuelt å overføre enkelte oppgaver knyttet til konkret planlegging og drift av kollektivtransport.

Det er imidlertid nødvendig at staten har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet for å kunne styre planprosesser og utredningsoppgaver, samt vurdere den faglige kvaliteten på planforslag og utredninger. Dette angår en rekke fagtema innenfor det tverrfaglige planleggingsområdet.

4.3.2 Trafikant og kjøretøyområdet – tilhørighet framover

Det er vurdert nærmere om det er formålstjenlig å overføre vegregionenes oppgaver innen trafikant- og kjøretøyområdet til regionalt folkevalgt nivå, eller om oppgavene på dette området fortsatt bør være statlige og samlet i Statens vegvesen. I St.meld. nr. 12 (2006-2007) er oppgavene på trafikant- og kjøretøyområdet omtalt som "trafikkstasjoner".

Oppgavene på trafikant- og kjøretøyområdet (TK-området) er omfattende og mangeartet. Mest ressurskrevende på operativt nivå er arbeidet med førerprøver og førerkort, kontroll og registrering av kjøretøy, ulike typer utekontroll av kjøretøy og trafikanter, samt godkjenning av og tilsyn med ulike private virksomheter som trafikkskoler og verksteder. Oppgavenes innvirkning på trafiksikkerhetsarbeidet og de plikter Norge har påtatt seg gjennom internasjonale avtaler gir behov også for utstrakt virksomhet og samarbeid overfor andre trafiksikkerhetsaktører sentralt, regionalt og lokalt samt internasjonalt.

Statens vegvesens arbeid på TK-området skal ivareta viktige hensyn til sikkerhet og miljø i vegtransportsystemet. Det skal også, gjennom ulike kontroll- og tilsynsoppgaver, medvirke til å sikre like konkurransevilkår i transport-, verksted- og trafikkskolenæringene. Det skal sikre enkelte fiskale hensyn og hindre ulike typer kjøretøyrelatert kriminalitet.

Tilsyns- og forvaltningsmyndigheten på TK-området er i lov og forskrift lagt til Vegdirektoratet og regionvegkontorene. I flertallet av vedtakssakene skjer likevel saksbehandlingen i praksis på regionvegkontorenes distriktsvegkontorer og trafikkstasjoner. Tilsynsoppgavene blir ofte utført i tett samarbeid med andre myndigheter som politiet og toll- og avgiftsetaten.

Likebehandling og rettssikkerhet er sentrale krav for utøving av forvaltningens oppgaver og virksomhet. På TK-området blir dette særskilt viktig, fordi svært mange saker er tilnærmet like og rommet for skjønn tilsvarende lite. Oppgavene er gjennomgående sterkt regelstyrte gjennom i hovedsak vegtrafikklovgivingen og internasjonale bindinger.

Etaten fatter på lokalt, regionalt og sentralt nivå daglig svært mange vedtak. Av disse er flertallet enkeltvedtak med lovfestet klagerett til overordnet forvaltningsorgan. Vedtaksmyndigheten er i første instans, avhengig av saksområde, lagt til regionvegkontor eller Vegdirektoratet. Respektive klageorgan vil være Vegdirektoratet eller Samferdselsdepartementet. I en rekke ulike typer saker kreves det også vedtak hjemlet i samme regelverk fra politi, toll- og avgiftsetat og helsemyndigheter.

Vegdirektoratet har ansvar for regelverks- og systemutvikling på området på nasjonalt nivå. De bistår ved lovarbeid, utarbeider og forvalter forskrifter, interne håndbøker og retningslinjer som presiserer og tolker et svært omfattende regelverk, og som skal legges direkte til grunn for arbeidet i etaten på regionalt og lokalt nivå.

TK-området er gjenstand for detaljert og komplisert regulering gjennom EØS-avtalen, som også pålegger staten en rekke større tilsyns- og kontrolloppgaver. Vegvesenet, i samarbeid med andre statlige instanser, skal fra norsk side blant annet ivareta internasjonale plikter knyttet til trafikk sikkerhet og miljø, samt sikre lik konkurranse og arbeidstakerhensyn innen vegtransport. I dette ligger det sentrale oppgaver som håndheving av reglene om kjøre- og hviletid, være sentral myndighet for EØS-kontroll av kjøretøy, sikre nødvendig kompetanse hos tilbydere av føreropplæring, kjøretøykontroll m.v.

Omfanget av internasjonale forpliktelser og oppgaver er stort på dette området, og det må legges til grunn at omfanget også vil øke fremover. Som enkelte eksempler kan nevnes den kommende innføringen av obligatorisk opplæring av yrkessjåfører, der vegvesenet er pålagt en rekke tilsyns- og kontrolloppgaver. Det blir nå også innført nye og strengere regler for kjøre- og hviletid, blant annet med grensekryssende håndheving og økt tilsyn med verksteder. Vegvesenet har ansvaret for å gjennomføre de betydelige kontroll- og tilsynspliktene disse endringene medfører. Våren 2009 kommer det også ett nytt EU-direktiv om godkjenning av kjøretøy som blant annet innebærer at typegodkjenning blir utvidet til flere grupper kjøretøy og at Norge også må kunne utstede EU-typegodkjenninger gjeldende for alle land i EØS-området. Oppgaver som disse krever svært god samordning av TK-funksjonen mellom vegregionene på landsbasis.

Samlet sett vil de betydelige kravene som følger av de internasjonale målene og pliktene Norge har overfor EØS-landene, FN-organer, de andre nordiske landene og internasjonale faglige organisasjoner, gi stadig økt behov for styring og samordning gjennom sentral instruksjonsmyndighet overfor de utøvende nasjonale leddene regionalt og lokalt.

Prinsippene for ansvars- og oppgavefordeling i St.meld. nr. 12 (2006-2007) – forholdet til TK-området

Under kommenteres de enkelte prinsippene i kap. 2.5 i stortingsmeldingen i forhold til TK-området.

- "Lokale og folkevalgte organer bør ha ansvaret for oppgaver som krever lokalpolitisk og regionalpolitisk skjønn"
Som tidligere nevnt er oppgavene på TK-området sterkt regelstyrte kontroll- og tilsynsoppgaver med krav om likebehandling nasjonalt og til dels internasjonalt. TK-oppgavene gir i liten eller ingen grad rom for lokalpolitisk og regionalpolitisk skjønn.
- "Oppgaver bør legges på lavest mulige effektive nivå."
Krav til likebehandling og ensartet tjenestetilbud taler for at TK- området bør være et samlet statlig ansvar. Utviklingen av, og den økende bruken av, felles register og dataverktøy med nasjonale portaler for publikum, taler for det samme.
- "Oppgaver relatert til samfunnsutvikling regionalt skal legges til folkevalgt regionalt nivå."
TK-området er viktig for samfunnsutviklingen nasjonalt, men oppgavene er som nevnt i hovedsak tilsyns- og kontrolloppgaver med nasjonale og internasjonale bindinger som ikke gir rom for regionale prioriteringer og tilpasninger.
- "Oppgaver som krever samordning bør legges til samme forvaltningsnivå."
TK-området krever stor samordning med det øvrige vegrettede trafikksikkerhetsarbeidet, samt med arbeidet til andre statlige organer som politiet, toll- og avgiftsmyndighetene og helsemyndighetene.
- "Det bør være samsvar mellom ansvar og finansiering av oppgaver."
Kravet om lik tilgang til vegvesenets tjenester og samordning av tilsyns- og kontrolloppgavene over hele landet og dels internasjonalt taler i utgangspunktet for felles og nasjonal finansiering på tvers av regiongrensene.
- "Staten bør i hovedsak ha ansvaret for standardiserte og regelorienterte oppgaver og kontrolloppgaver."
Oppgavene på TK-området er i hovedsak sterkt standardiserte og regelorienterte. Kravet til likebehandling på nasjonalt plan er særlig viktig når det gjelder flyttbare gjenstander (kjøretøyer) og rettigheter for enkeltpersoner. Myndighetsutøvelse på dette området, der det blant annet er gitt rett til å stoppe og kontrollere personer og eventuelt ilegge sanksjoner, bør derfor være en statlig oppgave.
- "Staten bør ha ansvaret for oppgaver som i særlig grad gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning."
TK-området styres i stor grad av nasjonalt og internasjonalt regelverk. Krav til likebehandling og rettssikkerhet, samt områdets innvirkning på det nasjonale trafikksikkerhetsarbeidet, taler for at Staten bør ha direkte styringsrett også overfor utøvende ledd.

Som vist, taler prinsippene som ligger til grunn for forvaltningsreformen for at TK-området også fremover bør være et statlig ansvar. Det kan også vises til meldingens kap. 2.2 om målene for reformen, der følgende forutsetning slås fast:

”Staten er garantist for innbyggerne når det gjelder å sikre verdier som rettssikkerhet, likhet og likeverdige tjenestetilbud. Det er en forutsetning for reformen at oppgaver som innebærer klagebehandling, lovlighetskontroll og tilsyn fortsatt skal være et statlig ansvar.”

Oppgavene på TK-området innebærer i stor grad enkeltsaksbehandling og kontroll- og tilsynsutøvelse med rett til klagebehandling. Målsettingen for etatens arbeid på dette området er gjennom bl.a. aktiv bruk av sentral instruksjonsmyndighet for å sikre ensartet behandling og praktisering av regelverket samt å gi et helhetlig tjenestetilbud nasjonalt. Gjennom dette skapes både forutsigbarhet og rettssikkerhet for brukerne.

Som omtalt foran, ble regjeringen i Innst. S. nr. 166 (2006-2007) bedt om å vurdere om oppbygging av en regional vegadministrasjon kan skje ved at deler av Statens vegvesen overføres. Som forutsetning for en slik eventuell overføring ble det imidlertid sagt at dette ikke måtte gå ut over de sterke nasjonale kompetansemiljøene som er bygget opp og at stordriftsfordeler som er oppnådd gjennom omorganiseringer de siste årene, kan opprettholdes.

Som vist over er fortsatt statlig organisering av TK-området viktig fordi oppgavene er sterkt regelstyrte, gir lite rom for regionalt og lokalt skjønn, og krever i stor grad sentral styring og samordning med andre statlige etater. Sammenhengen og innbyrdes avhengighet i regelverk, oppgaver og kompetanse gjør at det ikke er hensiktsmessig å skille ut enkeltoppgaver fra dette området og samtidig ivareta de kompetansemiljøene som er bygget opp for å utvikle og sikre ensartet forvaltning av regelverket. Med omorganiseringene som er foretatt på området vil overføring av oppgaver også svekke stordriftsfordelene disse kompetansemiljøene skal gi både for staten og for brukerne. Det legges derfor til grunn at ansvaret for trafikant- og kjøretøyområdet fortsatt skal være statlig og samlet i Statens vegvesen.

Innen TK-området vil geografisk lokalisering av trafikkstasjonene være et element i regional utviklingspolitikk. Regjeringen foreslår derfor at regionene skal få større innflytelse i spørsmål knyttet til lokalisering og åpningstider. I praksis vil dette innebære at det skal legges vesentlig vekt på regionenes vurderinger i statens avgjørelser om hvor tjenestetilbudet skal lokaliseres.

4.3.3 Økonomiske og administrative konsekvenser av oppgaveoverføring fra Statens vegvesen til regionene

Regionmodell

En overføring av hoveddelen av Statens vegvesen i en modell med få og store regioner, innebærer at Statens vegvesen splittes opp og veg- og vegtrafikkkompetansen fordeles mellom en statlig vegadministrasjon inklusive en mindre regional vegadministrasjon og en regional vegadministrasjon i hver av de selvstendig styrte folkevalgte regionene. I St.meld. nr. 12 (2006-2007) er det ikke sagt noe konkret om hvordan de folkevalgte regionene skal organiseres. Det må derfor forutsettes at regionene organiserer seg forskjellig, og at de kan komme til å prioritere kompetanse til veg- og vegtrafikksektoren ulikt. Regionene må ta ansvar for et tilstrekkelig interregionalt samarbeid på landsbasis både for oppgaveløsning, kompetanse og kontrahering, samt byggherreoppfølging på tvers av regiongrenser

og landsdelsgrenser. Det blir regionens ansvar å sikre nødvendig faglig spesialisering, ut over de nasjonale spesialistmiljøene som underlegges Vegdirektoratet. Statens vegvesen skal på sin side nytte seg av disse regionale miljøene. Videre når det gjelder regionenes operative oppfølging av stamvegene, må det stilles krav om at trafikantene skal tilbys en ensartet, sikker, effektiv og forutsigbar vegtransport på stamveg. Vegkapitalen knyttet til stamveg må ivaretas på en tilstrekkelig god måte.

Av positive effekter vil overføring av ansvar for samferdsel til samme forvaltningsnivå som har ansvar for regional utvikling, kunne bedre mulighetene for helhetlige prioriteringer og samordning i samferdselssektoren og mellom samferdselssektoren og andre sektorer og oppgaver regionen har og får utvidet ansvar for. Generelt vil dette innebære en styrking av det regionale nivå. Overføring av de øvrige riksvegene vil i vesentlig grad bidra til dette. I tillegg vil overføring av deler av Statens vegvesens organisasjon kunne bidra til å styrke enkelte fagmiljøer i den enkelte region. De sterke og mer sammensatte og helhetlige kompetansemiljøer regionalt og lokalt, må imidlertid videreutvikles gjennom nettverksbygging og forpliktende samarbeid mellom regionene, statlig virksomhet, kommunene, regionale forsknings- og utdanningsmiljøer og kompetanse i næringslivet og andre organisasjoner og virksomheter regionalt og lokalt.

Statens vegvesen er i dag i hovedsak en etat med teknisk kompetanse. Slik kompetanse finnes i liten grad i fylkeskommunene i dag, og synergieffektene ved slik overføring vil være små. Det er innen bl.a. områdene kollektivtrafikk og overordnet plankompetanse at kompetansemiljøene i Statens vegvesen og nåværende fylkeskommuner vil kunne komplettere hverandre. Ved å dele opp Statens vegvesen vil man på den annen side bygge ned viktige etablerte fagnettverk i Statens vegvesen som i dag eksisterer regionalt, nasjonalt og internasjonalt gjennom Statens vegvesen. En oppdeling av Statens vegvesen vil føre til betydelige tap av samordningsgevinster og stordriftsfordeler for staten og regionene. Oppsplitting vil også føre til økt byråkrati, høyere samlede kostnader for staten og regionene, og at nasjonale kompetansemiljøer brytes opp. På den andre siden vil det være visse positive konsekvenser ved at de folkevalgte regionene vil bli viktigere regionale utviklingsaktører med et styrket fagmiljø med bredere kompetanse og oppgaveportefølge.

Konsekvenser for kompetansebehov og kostnader til vegadministrasjoner

En oppdeling av Statens vegvesen i et statlig vegvesen og etablering av en vegadministrasjon i hver av de folkevalgte regionene, vil medføre strukturelle endringer i ledelse, styring og organisering som vil kreve flere folk med veg- og vegtrafikkfaglig bakgrunn for å gjøre de samme oppgavene som et samlet Statens vegvesen ivaretar i dag. Dette vil nødvendiggjøre et betydelig interregionalt forpliktende samarbeid mellom de folkevalgte regionene. Et omfattende nasjonalt veg- og vegtrafikkfaglig kompetansemiljø i Norge blir delt opp. Endringen medfører behov for parallell kompetanse. Stordriftsfordeler ved dagens organisering reduseres. Oppsplittingen vil føre til mer byråkrati og økte kostnader til vegadministrasjonen i offentlig sektor. Vegdirektoratet og vegregionene benytter i dag i betydelig grad hverandres kompetanse. En oppsplitting av

vegvesenet, vil såles føre til mangel på viktig kompetanse både i det nye Statens vegvesen og i de regionale vegadministrasjonene.

Bemanningsbehovet som kommer som følge av oppdelingen av vegvesenet vil bli vesentlig allerede med 5 folkevalgte regioner. Med erfaringer fra effektiviseringsprosessen som nylig er gjennomført i Statens vegvesen, har Vegdirektoratet estimert at rekrutteringsbehovet ved 5 regioner vil være om lag 400-700 årsverk, tilsvarende en årlig merkostnad på 300-500 mill. kr. For administrative oppgaver vil behovet minke noe.

Ved en oppsplitting av Statens vegvesen vil også flere av nettverkseffektene og synergieffektene både i Statens vegvesen og mellom Statens vegvesen og andre statlige etater (politi, toll og avgift, kontaktutvalget for trafikk sikkerhet m.fl.) bli vanskeliggjort.

Når det gjelder byggherre, er Statens vegvesen i dag en stor aktør i markedet med mulighet for å standardisere og samordne overfor entreprenørene slik at markedet utnyttes godt både når det gjelder pris, kvalitet og leveringsdyktighet. Samferdselsdepartementet har som nevnt kommet til at enkelte byggherreoppgaver kan overføres til regionene ved store regioner. Ved oppsplitting av Statens vegvesen vil man imidlertid måtte erstatte en del av vegvesenets fellesressurser for byggherrefunksjonene med tilsvarende fellesressurser i hver region. Dette betyr økt bemanningsbehov og tilsvarende økte administrasjonskostnader. Uten en sterk byggherrefunksjon som kan opptre enhetlig på landsbasis, vil dessuten de store landsdekkende entreprenørenes markedsinntekt kunne øke innen vegutbyggingssektoren. Statens utgifter til utbygging, drift, vedlikehold og beredskap vil dermed kunne øke. Det vil i så fall også føre til at tilsvarende utgifter til regional veg øker. Med bare 5 pst. økning i prisene vil dette slå ut med om lag 750 mill. kr i kostnadsøkninger pr. år for regionene og staten samlet.

Innenfor en regionmodell viser utredninger at en oppsplitting av Statens vegvesen til en mangedelt vegadministrasjon, vil kreve svært store ressurser, både faglig og administrativt. Merknader i form av tapt effektivitet ved svekket bestiller- og byggherrekompetanse og ved økt byråkrati, vil med stor sannsynlighet bli langt mer enn 1 mrd. kr årlig. Med den knapphet det er på veg- og vegtrafikkkompetanse i Norge, vil det bli krevende å rekruttere ekstra personer. Disse problemene forsterkes av at det vil slutte om lag 1.000 ansatte med teknisk kompetanse av Statens vegvesens totalt 4.630 hele stillinger de nærmeste 5-10 årene p.g.a. pensjonering. Nødvendig rekruttering er derfor en stor utfordring selv om Statens vegvesen ikke splittes opp. De konsekvenser som foreligger er gjort for samferdselssektoren isolert, og det vil kunne være samordningsgevinster for regionene. Disse antas imidlertid å være små sammenliknet med konsekvensene for Statens vegvesen.

Av redegjørelsen går det fram at de økonomiske og administrative konsekvensene ved oppsplitting av Statens vegvesen vil bli betydelige, og dette må utredes nærmere.

Forsterket fylkesmodell

Som det går fram av diskusjonen foran, vil en mangedelt vegadministrasjon både i staten og i hver enkelt region kreve store ressurser, både faglig og administrativt. De økonomiske og administrative konsekvensene har sammenheng med de

negative virkningene av oppsplitting av oppgaver og fagmiljø, jf. omtalen over. De negative konsekvensene vil forsterkes jo flere enheter det splittes opp i, og vil derfor være størst ved en forsterket fylkesmodell. En oppsplitting i en forsterket fylkesmodell anses derfor ikke som aktuelt, jf. omtalen av aktuell oppgaveoverføring ved forsterket fylkesmodell foran. I en forsterket fylkesmodell kan imidlertid som nevnt enkelte oppgaver innen planlegging og kollektivtransport overføres fra staten til regionene. Denne oppgaveoverføringen i en forsterket fylkesmodell vil kunne ha langt lavere økonomiske og administrative konsekvenser enn oppgaveoverføring i en regionmodell eller ved oppsplitting av Statens vegvesen. Kostnadene kan ikke konkretiseres før en nærmere gjennomgang av oppgaveoverføringen er foretatt, og det er utredet hva denne oppgaveoverføringen konkret vil innebære.

4.3.4 Åpen og inkluderende prosess - framdrift

I St.meld. nr. 12 (2006-2007) vises det til at en regionmodell med oppsplitting av Statens vegvesen innebærer store endringer for de ansatte i Statens vegvesen som nylig har vært gjennom en større effektivisering med oppsigelser og flytting. Det pekes på at det derfor må være en åpen og inkluderende prosess mot Statens vegvesen og fagforeningene. Kommunal- og forvaltningskomitéen slår videre fast i Innst. S. nr. 166 (2006-2007) at modeller for en hensiktsmessig organisering av Statens vegvesen ut fra denne reformen må utredes og drøftes gjennom prosesser som er åpne og inkluderende overfor Statens vegvesen, fagforeningene og andre berørte parter. Samferdselsdepartementet viser til at åpne og inkluderende prosesser vil være viktig for å få til et godt resultat, og vil følge opp dette i det videre arbeidet.

Den stramme tidsplanen som det er lagt opp til kan innebære at det ikke vil være tilstrekkelig tid til å få vedtatt og implementert alle styringsmessige- og organisatoriske endringer som er nødvendig fram til 1.1.2010 dersom det blir en regionmodell med splitting av Statens vegvesen. En for stram tidsplan vil heller ikke være i tråd med komitéens forutsetning om at det skal gjennomføres en åpen og grundig prosess. Et mer hensiktsmessig tidsløp, der det også ses på muligheten for gjennomføring i flere faser for å sikre en forsvarlig prosess, må derfor eventuelt vurderes nærmere.

4.3.5 Interimsorganisasjon

Før en så omfattende reform som involverer så mange parter og problemstillinger kan gjennomføres, må det gjøres et betydelig forarbeid, og det må etableres overgangsløsninger. En slik reform gjennomføres ikke fra en dag til en annen, spesielt ikke i en sektor hvor langsiktig tilnærming og planlegging er en grunnpilar. I praksis vil dette ha betydning for alle oppgaver som skal overføres til regionene.

Statens vegvesen vil måtte stå for mye av den praktiske tilretteleggingen for gjennomføring av forvaltningsreformen innenfor veg- og vegtrafikksektoren, knyttet til både fylkesvegene og riksvegene. For å lykkes i dette arbeidet er det viktig at det blir etablert interimsorganisasjoner. Interimsorganisasjonene skal representere regionene når beslutninger skal fattes, og de skal kunne være Statens

vegvesens samhandlingspart i arbeidet som skal gjøres. Interimsorganisasjonene må således ha nødvendig legitimitet til å fatte beslutninger som vil være bindende for de nye regionene.

Interimsorganisasjonene bør muligens forankres i lov for å sikre nødvendig legitimitet. De må gjennomføre oppgaver som er nødvendige forut for selve oppgaveoverføringene for å sikre kontinuitet, ha formell autoritet slik at de kan handle på vegne av og forplikte de nye regionene, sørge for at overføringen av oppgaver skjer på en kontrollert og sikker måte samt være "sparringspartner" for staten for å sikre regionene innflytelse.

Typiske eksempler på oppgaver for en slik organisasjon vil være knyttet til organisering, bemanning, styring m.m. av regionene, handlings- og driftsprogrammer med tilhørende budsjett for 2010 og etterfølgende år, samt forberede overtakelse og videreføring av løpende oppfølging, forpliktelser og avtaler. Behovet for interimsorganisasjoner vil være til stede uavhengig av om Statens vegvesen blir beholdt samlet eller splittet opp, men oppgavene vil bli vesentlig større dersom Statens vegvesen blir splittet.

Det er behov for at interimsorganisasjonene etableres så raskt som mulig. Oppbygging og sammensetning slike interimsorganisasjoner må vurderes nærmere. Arbeid med dette er nylig påbegynt.

4.4 Jernbane

4.4.1 Bakgrunn

I Norge er kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsom persontransport et statlig ansvar som er lagt til Samferdselsdepartementet. Departementet kjøper persontransport med tog direkte fra NSB gjennom en flerårig rammeavtale med tilhørende årlige kjøpsavtaler samt fra NSB Anbud AS¹ på Gjøvikbanen. Fylkeskommuner har i dagens modell full frihet til å kjøpe supplerende togtjenester fra NSB dersom det er tilstrekkelig spor- og materiellkapasitet. Hittil har ingen fylkeskommuner benyttet seg av denne muligheten (med et lite unntak for Hedmark fylkeskommune som yter tilskudd til Stockholms-toget). Kjøpsmyndigheten har blitt delegert til Telemark fylkeskommune for togtilbudet på Bratsbergbanen og til Buskerud fylkeskommune for togtilbudet Vøgne (Oslo – Geilo). Telemark har varslet muligheten for å legge ned togtilbudet dersom staten ikke gir et øremerket tilskudd til driften, mens Buskerud valgte å legge ned togtilbudet og heller kjøpe busstjenester.

I St.meld. nr. 12 (2006-2007) går det fram at *"ved en inndeling med få og store regioner vil det også kunne være aktuelt å vurdere overføring av kjøp av persontrafikk på jernbane for lokale og regionale ruter. Dette må utredes nærmere"*.

¹ NSB Anbud AS skifter fra 2008 navn til NSB Gjøvikbanen AS.

4.4.2 Alternativ organisering

En alternativ modell til dagens organisering, er å overføre kjøpsansvaret for lokale og regionale togtilbud til noen få store regioner. Togtilbud som i en slik modell med regionalt kjøp overføres, bør ikke inngå i en kompleks samhörighet med interregionale togtilbud. Samspillet mellom togtilbudene bør fortsatt administreres samlet av én kjøpsmyndighet.

Overføringen av kjøpsansvaret til regionale myndigheter må i så fall være reell. Det innebærer at regionene overtar finansieringsansvaret og samtidig får frihet til å stille krav til togtilbudene og velge tildelingsform (direktetildeling eller kjøp gjennom konkurranse) selv. Dersom regionene pålegges å kjøpe direkte fra NSB, vil NSB få en uforholdsmessig stor forhandlingsmakt overfor mange kjøpere og kunne utnytte dette ved å spille dem mot hverandre.

Hovedfordelen ved denne modellen er at den gir regionene muligheter til å kunne foreta en bedre samordning av den regionale transportpolitikken. Det kan gi seg utslag i bedre regional koordinering av blant annet ruteplaner og takster for tog og buss. Fra et økonomisk synspunkt er det også stor sannsynlighet for vesentlige besparelser ved at regionene vil prioritere den rimeligste transportformen der tog- og busstilbudene er overlappende.

På den andre siden kjennetegnes jernbanedrift av stordriftsfordeler. Disse er vanskeligere å oppnå i en modell med flere kjøpere som har ulike krav til én eller flere leverandører. Dersom for eksempel kravene til ulike ruteplaner stilles på en slik måte at leverandøren(e) trenger mer materiell eller personell, vil dette øke driftskostnadene. NSB legger i dag betydelig arbeid i å kombinere markedsmessige behov med en god utnyttelse av togmateriell og personell. En regionalisert modell vil trolig innebære økte driftskostnader.

Norge har i dag svært god utnyttelse av sporkapasiteten. En modell der flere kjøpere har kryssende kjøpsinteresser kan redusere kapasitetsutnyttelsen. Siden offentlig kjøpt persontransport prioriteres før andre typer trafikk, vil en reduksjon i den totale sporkapasiteten trolig ramme spesielt godstrafikken og dermed målet om å overføre mer gods fra veg til bane.

Videre vil leverandøren(e)s investeringsvilje kunne svekkes dersom det skapes usikkerhet om materiellet vil bli brukt eller hvem som tar tapet dersom materiellet ikke anvendes etter kjøpskontraktens levetid. Alternativt vil usikkerheten kunne føre til vesentlig høyere kjøpsbeløp for å sikre avkastning på investeringene over kjøpskontraktenes levetid. I dag stiller staten som kjøper krav til både togmateriellets kapasitet og kvalitet. Den kan derfor også garantere for restverdien ved investeringer i togmateriell.

En modell med regionalt kjøpsansvar vil også trolig innebære betydelig høyere økonomiske og administrative kostnader i forhold til dagens modell: Flere parallelle kjøpsmiljø må bygges opp samtidig som leverandøren(e) trolig vil måtte forholde seg til ulike kontraktsformer og kontraktsbestemmelser. Dersom bestemmelsene varierer i forhold til universell utforming eller tilgjengelighet, vil det kunne bli vanskeligere å oppnå regjeringens mål om økt tilgjengelighet. Universell utforming og tilgjengelighet fordrer samspill mellom tog og plattform og virkemiddelbruken bør derfor sees i sammenheng slik den gjøres i dagens

modell ved at staten både har ansvaret for infrastrukturen og for kjøpet av togtenestene.

Hovedfordelen ved dagens modell er at siden staten rår over flere viktige virkemidler for å oppnå transportpolitiske mål vil koordinert virkemiddelbruk gi en bedre utnyttelse av ressursene til kollektivtransport og dermed et større og bedre tilbud til de reisende. Kjøp av persontransporttjenester er førende for hvilke infrastrukturmessige investeringer som bør gjennomføres. Dagens modell gir en god utnyttelse av den begrensede sporkapasiteten på det norske jernbanenettet og minimerer de økonomiske og administrative kostnadene, samtidig som NSB oppnår synergier både på produksjonssiden og på tilbudssiden.

4.4.3 Konklusjon

Samferdselsdepartementet vil utnytte sine virkemidler på jernbaneområdet for å legge til rette for gode, integrerte kollektivløsninger lokalt/regionalt. Regionene skal trekkes aktivt inn i dette arbeidet. Dermed kan mange av fordelene ved en overføring av lokale og regionale togtilbud oppnås innen dagens organisering av kjøperrollen. Det gjøres derfor ingen generelle organisatoriske endringer på dette området.

Potensialet for samordningsgevinster mellom jernbane og annen kollektivtrafikk ser ut til å være størst i storbyområdene. Dersom Oslo, Akershus og eventuelt flere slås sammen til en ny region, vil dette folkevalgte organet kunne spille en sentral rolle for å se planlegging, investering og drift i sammenheng. Oslo-regionen har allerede i dag et viktig takstsamarbeid mellom NSB, Stor-Oslo lokaltrafikk og Oslo Sporveier. Lokale/regionale myndigheter har dessuten flagget vilje til å bidra finansielt (blant annet gjennom investeringer i rullende togmateriell) ved sterkere samordning av kollektivtrafikken. Som en oppfølging av St.meld. nr. 31 (2006-2007) *Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion*, skal det derfor vurderes særskilt nærmere hvordan regionale myndigheter kan få en sentral rolle i kjøp av persontransport med tog i Oslo-regionen.

5 Næringsutvikling

Stortinget behandlet 10. mai 2007 St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn-regional framtid*. Stortinget gav sin tilslutning til regjeringens forslag om å dele eierskapet til Innovasjon Norge mellom staten og regionene og opprettelse av regionale innovasjonsselskaper i regi av SIVA.

I meldingen la regjeringen opp til at eierskapet til Innovasjon Norge skulle deles mellom regionene og staten, med staten som majoritetseier. Samtidig ble det understreket at Innovasjon Norge skulle opprettholdes som en nasjonal og integrert organisasjon med formål å bidra til bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet og utløse ulike regioners næringsmessige muligheter. Organiseringen av selskapet skal sikre at det går en ubrutt linje fra regionene til Innovasjon Norges internasjonale kontornett. Innovasjon Norge skal gi næringsliv og etablerere én dør inn til hele bredden av næringsrettede virkemidler. Regiontinget gis rett til å oppnevne to representanter direkte til de regionale styrene.

I sin innstilling Innst. S. nr. 166 (2006-2007) presiserte Stortinget følgende sentrale forhold tilknyttet Innovasjon Norge:

- Stortinget merker seg at Regjeringen i meldingen skriver at regionene gjennom felles eierskap gis mulighet til å utøve aktivt eierskap på alle nivå i organisasjonen. Stortinget legger dette til grunn. Stortinget legger videre til grunn at delt eierskap betyr at styringen av selskapet vil skje gjennom eiermøte, hovedstyre og regionstyre.
- Stortinget mener det bør legges til grunn at summen av regionenes strategier innenfor innovasjons- og næringsområdet, sammen med nasjonale næringsstrategier, skal være et viktig grunnlag for Innovasjon Norges samlede virksomhet.
- Stortinget mener at et delt eierskap mellom staten og regionene fordrer at eierne i et eget eiermøte fastlegger de overordnede mål for selskapet. Eiermøtet må etter flertallets mening også bestemme hovedstyrets sammensetning og mandat.
- Stortinget mener at eierne bør være representert i eiermøtet på høyeste nivå fra henholdsvis regionene og staten i et forhold som gjenspeiler eierskapsfordelingen. Stortinget legger vekt på at Innovasjon Norge har viktige oppgaver både for regionene og nasjonale myndigheter innenfor næringsutvikling. Selskapets rolle og oppgaver må derfor være basert på en felles forståelse og størst mulig enighet hos eierne. Stortinget mener at majoritetseieren ikke ensidig kan fastlegge overordnede mål for selskapet, og ber derfor om at eiermøtets virksomhet reguleres av vedtekter, regler eller avtaler som avklarer bl.a. fastleggelse av overordnede mål for selskapet, mandat og utnevning av hovedstyre.
- Stortinget understreker at det som en konsekvens av et delt eierskap er nødvendig med brede samarbeidsprosesser og egne møter mellom eierne i forkant av utarbeidelsen av de årlige oppdragsbrevene.
- Stortinget mener at Innovasjon Norges hovedstyre skal sørge for at eiermøtets beslutninger blir iverksatt og fulgt opp. Hovedstyret ansetter administrerende direktør og fører tilsyn med den daglige driften.

- De regionale styrene bør etter Stortingets mening gjenspeile sammensetningen av det regionale næringslivet og de regionale prioriteringene. Stortinget slutter seg til at regiontinget oppnevner to representanter til regionstyret. Videre mener Stortinget at de øvrige styremedlemmene skal oppnevnes av hovedstyret bl.a. etter regionale forslag.
- Regionstyrene bør ha en klarere strategisk rolle enn dagens regionale styrer. Stortinget mener at regionstyrene skal gi innspill til strategiprosesser i hovedstyret og egen region. Stortinget mener videre at de regionale styrene bør ha fullmakt til å bestemme kontorstruktur, lokalisering og fordeling av administrative ressurser innenfor regionen. Stortinget viser i denne sammenheng til at regionkontorene med egne administrative fullmakter vil få en reell innflytelse på kompetansesammensetningen i sitt kontornett.
- Som en konsekvens av det endrede eierskapet i selskapet og regionenes økte betydning, mener Stortinget at de økonomiske rammene for flere av Innovasjon Norges virkemidler må komme via regionene.
- Stortinget viser til at kundeansvaret og saksbehandlingen for Innovasjon Norges bedriftsrettede virkemidler ligger på regionalt nivå. Det samme gjelder mer enn 95 prosent av enkeltbeslutningene. Stortinget mener på denne bakgrunn at det er grunnlag for at en større del av bevilgningene fra berørte departement overføres til regionkontorene i Innovasjon Norge.
- Stortinget ber Regjeringen i det videre arbeidet med reformen å gjennomgå Innovasjon Norges totale oppgaveportefølje med sikte på å komme med forslag til overføring av oppgaver og ansvar til regionkontorene. Det bør i denne sammenheng vurderes overføring av strategisk ansvar for gitte oppgaver innenfor Innovasjon Norge til regionene og overføring av funksjoner fra Innovasjon Norges hovedkontor til de enkelte regionkontorene både hva angår operative funksjoner og stabs-/støttefunksjoner.

Regjeringen legger ikke opp til at Sametinget gis eierskap til Innovasjon Norge eller gis rett til å utnevne styremedlemmer i selskapets regionale styrer. Begrunnelsen er at Sametinget ikke et organ av samme type som regionene. Samtidig er det klart at Innovasjon Norge spiller en rolle i forhold til samiske interesser i ulike deler av landet. Det vil derfor være viktig at Sametinget kommer i inngrep med regionale myndigheter om næringsutvikling i regioner med særskilte samiske interesser. Et slikt samarbeid vil regionene og Sametinget i fellesskap være ansvarlige for å legge til rette for.

I meldingen la regjeringen opp til at SIVA oppretter regionale innovasjonsselskaper sammen med regionene og eventuelt andre interessenter med regionale mål. I de regionale innovasjonsselskapene vil SIVAs og regionenes eierandeler i for eksempel kunnskaps- og forskningsparker, næringshager og inkubatorer samles. SIVA skal videreføres som et landsomfattende statsforetak med ansvar for tilrettelegging og utvikling av infrastruktur tilknyttet eiendom og innovasjon i hele landet.

I innstillingen har Stortinget merket seg at regjeringen vil videreføre organiseringen av SIVA som et landsomfattende statsforetak med ansvar for tilrettelegging og utvikling av infrastruktur tilknyttet eiendom og innovasjon i alle deler av landet. Stortinget støtter forslaget om at SIVA i samarbeid med regionene

oppretter regionale innovasjonsselskaper som skal videreføre og videreutvikle SIVAs innovasjonsaktiviteter.

5.1 Innovasjon Norge

5.1.1 Om Lov om Innovasjon Norge

Innovasjon Norge er organisert som et eget rettssubjekt i henhold til Lov om Innovasjon Norge. Loven fastlegger de overordnede rammene for selskapet. Loven gir hovedstyret i Innovasjon Norge et klart ansvar i forhold til drift av organisasjonen og i forhold til vedtak i enkeltsaker. Eierne, som hittil har vært staten, utøver sin eiermyndighet gjennom foretaksmøtet. En fortsatt organisering som særlovsselskap åpner for en deling av eierandelene mellom staten og regionene. Det legges opp til at hovedinnholdet i Lov om Innovasjon Norge videreføres. De endringene som foreslås, er en direkte konsekvens at man går fra å ha én eier til å ha flere eiere.

Staten skal være majoritetseier i selskapet. Det legges opp til at staten får en eierandel på 51 prosent. De resterende 49 prosent fordeles mellom regionene slik at hver region får en like stor andel. Regionene forutsettes å ha like store eierandeler hver, totalt 9,6 mill. kr. (statens innskudd skal fortsatt være 10 mill. kr.). Regionenes eierandel vil avhenge av antallet regioner pr. 1. januar 2010.

Innovasjon Norge vil fortsatt ha tre styringsnivåer bestående av foretaksmøtet, hovedstyret og regionstyrer. Styringsnivåene foreslås lovfestet.

Eierstyringen vil kun skje gjennom foretaksmøtet. I foretaksmøtet velger eierne hovedstyre, fastsetter vedtekter og godkjenner årsberetning, årsregnskap og anvendelse av årsoverskudd/underskudd. Som en konsekvens av det nå blir flere eiere, legges det opp til at foretaksmøtet vil kunne utnevne en valgkomité som forbereder valg av hovedstyret.

Hovedstyret vil fortsatt ha ansvaret for organisering av selskapet, sikre at selskapets økonomi og ressursforvaltning blir kontrollert samt ansette og føre tilsyn med administrerende direktørs ledelse av virksomheten.

De regionale styrene vil, som i dag, bli valgt av hovedstyret etter innspill blant annet fra regionene, andre regionale utviklingsaktører og relevante næringslivs- og bransjeorganisasjoner. I dagens lov er ikke regionale styrer omtalt, mens det i lovendringene blir lagt opp til å lovfeste de regionale styrene. Følgelig er det behov for presisere en rekke paragrafer i loven slik at det klart framgår om bestemmelsen gjelder hovedstyret, regionale styrer eller alle styrer. Regionenes rett til å oppnevne to av regionstyrenes medlemmer direkte vil bli regulert gjennom vedtektene, jf. omtale under 5.1.2 nedenfor. Hovedstyret vil fortsatt ha anledning til å organisere selskapet slik at flere regioner kan ha felles regionstyre og kontor.

Navnet på de nye geografiske enhetene på regionalt nivå, er kalt regioner i den endrede lovteksten. Det er så langt ikke avklart om disse skal hete regioner eller fylkeskommuner. Dette kan følgelig bli endret på et senere tidspunkt.

Selskapets øverste organ, hvor eierne møtes, er kalt foretaksmøte i lov og vedtekter. Stortinget kaller dette eiermøte i sin innstilling, men Nærings- og handelsdepartementet finner det hensiktsmessig å videreføre benevnelsen foretaksmøte.

5.1.2 Andre endringer i styringen av Innovasjon Norge

Vedtekter

Innovasjon Norges vedtekter skal fastsettes i foretaksmøtet. Nye vedtekter for selskapet som vil være operative fra 1. januar 2010, vil bli fastsatt i et foretaksmøte før 1. januar 2010. De nye vedtektene vil bli utarbeidet i dialog med de kommende regionene.

Innskuddskapitalen i selskapet fastsettes i vedtektene. Det tas sikte på at selskapets totale innskuddskapital økes ved at regionene går inn med innskudd tilsvarende eierandelen.

I vedtektene tas det sikte på å regulere forhold knyttet til endring i eierandeler som følge av eventuell sammenslåing av regioner etter 1. januar 2010. Regionenes totale eierandeler på 49 prosent skal da fordeles mellom det nye antallet regioner. Selskapets innskuddskapital og eierfordelingen mellom staten og regionene opprettholdes ved at regionene skyter inn kapital tilsvarende den andelen som ble frigjort ved sammenslåingen av regioner.

Regiontingets rett til å oppnevne to representanter direkte til de regionale styrene fastsettes i vedtektene. Videre vil krav til sammensetning av regionstyrene og omtale av kriterier som bør vektlegges ved utnevning av regionale styrerepresentanter bli tatt inn. Styrene bør ha en sammensetning som gjenspeiler Innovasjon Norges arbeid innenfor næringsutvikling, innovasjon, internasjonalisering og profilering, samt ha kunnskap om utfordringene i regionalt næringsliv. I høringen bør det også vurderes om flertallet av styremedlemmene skal ha bakgrunn fra næringslivet.

Gjennom vedtektene vil det bli regulert hvordan valgkomité settes sammen og oppnevnes, og hvordan valg av ansattes representanter i styret skal gjennomføres.

Eieravtale

Det tas sikte på å utarbeide en eieravtale som regulerer forhold tilknyttet økonomisk ansvar mellom eierne. I en slik avtale kan det også tas inn at det skal opprettes et samarbeidsforum mellom eierne og øvrige bevilgende myndigheter. Forumet skal kunne drøfte og samordne overordnede føringer for bevilgningene til Innovasjon Norge. Nærings- og handelsdepartementet legger opp til en videre dialog med regionene og øvrige bevilgende myndigheter om hvilke oppgaver forumet skal ha, og hvor ofte det skal møtes. Eieravtalen vil bli utarbeidet før 1. januar 2010 av departementet i samråd med de nye eierne.

5.1.3 Forholdet til annen lovgivning

Innovasjon Norges forhold til annen lovgivning vil forbli uforandret. Det er likevel grunn for å omtale et par forhold som følger av ny offentlighetslov.

Innovasjon Norge har som følge av hjemmel i gjeldende Lov om Innovasjon Norge unntak fra offentlighet for dokumenter som gjelder konkrete søknader om finansiering. Det samme gjelder journalinnførsler av disse. Unntaket gjelder ikke positive avgjørelser, noe som betyr at offentligheten har krav på informasjon om hvem som mottar statlig støtte. For andre dokumenter hos Innovasjon Norge gjelder offentlighetsloven på vanlig måte.

Som følge av ny offentlighetslov, som ventes å tre i kraft 1. juli 2008, vil ovennevnte unntaksbestemmelser i Lov om Innovasjon Norge oppheves. Unntaksbestemmelsene for Innovasjon Norge vil bli videreført gjennom en ny forskrift til den nye offentlighetsloven. Lovendringene medfører ingen realitetsendringer i forhold til Innovasjon Norges unntak for dokumenter i konkrete saker om finansiering.

I utkast til forskrift til ny offentlighetslov legges det opp til at dersom flere organer har eiendeler i et rettssubjekt som er omfattet av offentlighetsloven, skal de aktuelle organene fastsette hvem av dem som skal være klageorgan ved avslag på innsynsbegjæringer. Nærings- og handelsdepartementet foreslår at det legges opp til at Nærings- og handelsdepartementet blir klageinstans i slike saker. Dette kan omtales i en eieravtale.

5.1.4 Forslag til lovendringer

Lov om endringer i Lov om Innovasjon Norge, LOV-2003-12-19-130, av 1.1. 2004
§ 2 Eierforhold

Selskapet eies av staten med 51 prosentandeler og regionene med 49 prosentandeler.

§ 6 Forholdet til annen lovgivning

Forvaltningsloven gjelder ikke for selskapet, heller ikke når det treffer enkeltvedtak på vegne av staten. Kapitlene IV-VI i forvaltningsloven gjelder ikke i saker som ansatte i norsk utenriktjeneste behandler for *selskapet*.

Lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner
(finansieringsvirksomhetsloven) 10. juni 1988 nr. 40 gjelder ikke for selskapet.

Lov om offentlige tjenestetvister (tjenestetvistloven) 18. juli 1958 nr. 2 og *Lov om statens tjenestemenn m.m. (tjenestemannsloven)* 4. mars 1983 nr. 3 gjelder ikke for ansatte i selskapet.

Selskapet regnes som offentlig organ etter Lov om arkiv 4. desember 1992 nr. 126 § 2 bokstav g.

§ 7 *Eiernes innskudd*

Eiernes innskudd i selskapet fastsettes i vedtektene og vedtas av foretaksmøtet. Senere endringer av innskuddet vedtas av foretaksmøtet.

§ 9 *Eiernes ansvar*

Eierne er ansvarlige for at selskapets garantiforpliktelser oppfylles ved forfall.

Ved oppløsning av selskapet plikter *eierne* å skyte inn midler i selskapet i den grad det er nødvendig for å gi øvrige fordringshavere dekning. *Eierne er solidarisk ansvarlige for forpliktelsene.*

§ 10 Selskapets virkemidler

For å fremme formål som nevnt i § 1, kan selskapets midler brukes til:

1. Finansiering, herunder tilskudds-, låne-, garanti- og egenkapitalordninger
2. Rådgiving og kompetansehevende tiltak
3. Nettverk og infrastruktur
4. Profilering av norsk næringsliv i utlandet

Eierne kan gi nærmere regler om selskapets virkemidler gjennom foretaksmøtet.

For å fremme formålet i § 1 kan *eierne gjennom foretaksmøtet* tillegge selskapet å utføre oppgaver knyttet til forvaltningen av andre statlige og regionale virkemidler, og kan i denne forbindelse fastsette nærmere regler om utøvelsen av slike oppgaver.

§ 11 Organisering

Selskapet skal ha en organisering som er tilpasset ulike behov i regionene. Selskapet skal samarbeide *med ulike aktører*. Samarbeidet reguleres nærmere gjennom egne avtaler mellom selskapet og den enkelte aktør.

§ 13 Selskapets ledelse

Selskapet ledes av et *hovedstyre* og en administrerende direktør.

Selskapet skal ha regionale styrer som bemyndiges av hovedstyret og administrerende direktør.

§ 14 Styrenes sammensetning m.m.

Selskapet skal ha et *hovedstyre* på minst seks *medlemmer*.

Ved behandling av administrative saker suppleres *hovedstyret* med ytterligere to styremedlemmer som velges av og blant de ansatte.

Hovedstyret kan ha varamedlemmer.

Hovedstyret oppnevnes av foretaksmøtet med unntak av de ansattes valgte styremedlemmer.

Hovedstyret skal ha en leder og nestleder som velges av foretaksmøtet.

Eierne kan i foretaksmøtet oppnevne en valgkomité som fremmer forslag i forbindelse med hovedstyrevalg.

Selskapet skal ha regionale styrer på maksimum åtte medlemmer.

Reglene i aksjeloven § 20-6 om representasjon av begge kjønn i styret gjelder tilsvarende.

Administrerende direktør kan ikke være medlem av *styrene*.

§ 15 Tjenestetid

Hovedstyremedlemmene tjenestegjør i fire år. Kortere tjenestetid kan fastsettes i spesielle tilfeller. Tjenestetiden opphører ved utløpet av det ordinære foretaksmøtet i det år tjenestetiden utløper.

Et *hovedstyremedlem* blir stående inntil nytt styremedlem blir valgt selv om tjenestetiden er utløpt.

§ 16 Opphør av styreverv i *hovedstyret* før tjenestetiden er utløpt

Når særlige forhold foreligger, har et *hovedstyremedlem* rett til å tre tilbake før tjenestetiden er ute. Ved fratredelse skal det gis rimelig forhåndsvarsel til *eierne og hovedstyret*. Medlem av *hovedstyret* som er *valgt* av foretaksmøtet kan til enhver tid fjernes ved beslutning av foretaksmøtet.

Opphører vervet for et *hovedstyremedlem* før utløpet av tjenestetiden og vararepresentant for ham eller henne ikke er valgt, skal foretaksmøtet velge et nytt *hovedstyremedlem* for resten av perioden. Valget kan likevel utstå til neste ordinære foretaksmøte dersom *hovedstyret* er vedtaksført med de gjenværende medlemmer og *varamedlemmer*.

§ 17 *Hovedstyrets* myndighet

Forvaltningen av selskapet hører under *hovedstyret*, som også påser at virksomheten drives i samsvar med reglene gitt i eller i medhold av loven her og i forskrift gitt i medhold av loven.

Hovedstyret har ansvaret for en forsvarlig organisering av selskapet og skal påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. *Hovedstyret* skal føre tilsyn med administrerende direktørs ledelse av virksomheten. *Hovedstyret skal velge regionale styrer og fastlegge nærmere regler for deres virksomhet.*

Hovedstyret kan oppnevne en valgkomité som fremmer forslag i forbindelse med valg til regionstyrer.

I vedtektene kan det bestemmes at visse saker skal avgjøres av *hovedstyret*.

§ 18 *Hovedstyrets* møter

Hovedstyrets leder sørger for at styret holder møte så ofte som nødvendig. Et medlem av *hovedstyret* eller administrerende direktør kan kreve at *hovedstyret* sammenkalles. Om ikke *hovedstyret* for det enkelte tilfelle bestemmer noe annet, har administrerende direktør rett til å være tilstede og til å uttale seg på *hovedstyremøtene*.

Hovedstyrets møter ledes av *styrelederen*, eller i hans eller hennes fravær, av nestlederen. Er ingen av disse tilstede, velger *hovedstyret* selv sin møteleder.

Ved *hovedstyrets* møter skal det føres protokoll som underskrives av samtlige tilstedeværende styremedlemmer. Dersom *hovedstyremedlem* eller administrerende direktør er uenig i *hovedstyrets* beslutning, kan de kreve sin oppfatning innført i *protokollen*.

§ 19 Vedtaksførhet og flertallskrav

Hovedstyret er vedtaksført når mer enn halvparten av samtlige styremedlemmer som kan delta i den aktuelle sak er tilstede. *Hovedstyret* kan

likevel ikke treffe beslutning med mindre alle medlemmene av styret så vidt mulig er gitt mulighet til å delta i behandling av saken.

Som *hovedstyrets* beslutning gjelder det som flertallet blant de møtende har stemt for, eller ved stemmelikhet det som møtelederen har stemt for. De som stemmer for en beslutning må likevel alltid utgjøre mer enn 1/3 av samtlige styremedlemmer som kan delta i den aktuelle sak.

Ved valg og ansettelse anses den valgt eller ansatt som får flest stemmer. *Hovedstyret* kan på forhånd bestemme at det skal holdes ny avstemming dersom ingen får flertall av de avgitte stemmer. Står stemmene likt ved valg av møteleder, avgjøres valget ved loddtrekning.

§ 20 Administrerende direktør

Selskapet skal ha en administrerende direktør som tilsettes av *hovedstyret*. *Hovedstyret* fastsetter også administrerende direktørs lønn. *Hovedstyret* treffer vedtak om å si opp eller avskjedige administrerende direktør.

§ 21 Administrerende direktørs myndighet

Administrerende direktør forestår den daglige ledelse av selskapet, og skal følge de retningslinjer og pålegg som *hovedstyret* gir. Administrerende direktør skal sørge for at selskapets regnskap er i samsvar med lov og forskrifter og at formuesforvaltningen er ordnet på en betryggende måte.

Den daglige ledelse omfatter ikke saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller stor betydning, eller som etter vedtektene eller annet vedtak av foretaksmøtet hører under *hovedstyret*. Slike saker kan administrerende direktør bare avgjøre om *hovedstyret* i enkelte tilfelle har gitt ham eller henne myndighet til det, eller *hovedstyrets* beslutning ikke kan avvendes uten vesentlig ulempe for foretakets virksomhet. *Hovedstyret* skal i så fall snarest underrettes om saken.

§ 22 Hovedstyrets og administrerende direktørs representasjonsrett

Hovedstyret representerer selskapet utad og tegner dets firma.

Hovedstyret kan gi hovedstyremedlem eller administrerende direktør rett til å tegne selskapets firma. Vedtektene kan begrense *hovedstyrets* myndighet etter første punktum og også selv gi bestemmelser om fullmakt som der nevnt.

Administrerende direktør representerer selskapet utad i saker som faller innenfor hans eller hennes myndighet etter § 21.

§ 27 Taushetsplikt

Den som er ansatt eller har tillitsverv i selskapet, har taushetsplikt om det han eller hun i stillings medfør får kjennskap til andres forretningsmessige eller private forhold med mindre han eller hun etter lov har plikt til å gi opplysningene. Taushetsplikten gjelder ikke meddelelser som *hovedstyret* eller noen som har fullmakt fra *hovedstyret* gir på vegne av selskapet til finansinstitusjoner og *eierne*. Taushetsplikten skal heller ikke være til hinder for utveksling av informasjon (samordning) som forutsatt i lov om Oppgaveregisteret. Taushetsplikten etter første ledd er ikke til hinder for at opplysninger, etter skriftlig samtykke fra den opplysningene gjelder, kan utleveres til utenforstående.

§ 28 Allment om foretaksmøtets myndighet og sammensetning

Eierne utøver den øverste myndigheten i selskapet i foretaksmøtet. Eiernes myndighet i selskapet kan ikke utøves utenom i foretaksmøtet. I foretaksmøtet skal de sakene som etter lov eller vedtekter hører inn under selskapet behandles.

Staten representert ved eierdepartementet, øvrige eiere, selskapets hovedstyre, administrerende direktør og revisor har rett til å være tilstede og til å uttale seg i foretaksmøtet. Administrerende direktør og hovedstyrets leder har plikt til å være tilstede med mindre dette er åpenbart unødvendig eller det foreligger gyldig forfall. I sistnevnte tilfelle skal det utpekes en stedfortreder. Foretakets revisor har plikt til å være tilstede i den grad de sakene som skal behandles er av slik art at revisors nærvær er ønskelig.

Ved voteringer i foretaksmøte vil hver eiers stemmeantall følge av deres eierandel.

§ 28-a Flertallskrav

En beslutning av foretaksmøtet krever flertall av de avgitte stemmene.

Ved valg eller ansettelse anses den eller de valgt som får flest stemmer. Foretaksmøtet kan på forhånd bestemme at det skal holdes ny avstemning dersom ingen får flertall av de avgitte stemmene. Står stemmetallet likt, treffes avgjørelsen ved loddtrekning.

I vedtektene kan det fastsettes flertallskrav som avviker fra det som følger av paragrafen her, og gis avvikende regler om følgen av stemmelikhet.

§ 28-b Vedtektsendring

Vedtektsendringer må besluttes i foretaksmøtet. Beslutningen krever tilslutning fra minst to tredjedeler av de avgitte stemmene.

§ 28-c Krav om enstemmighet

En beslutning krever tilslutning fra samtlige eiere når den innebærer at eiernes forpliktelser i forhold til selskapet økes.

§ 29-a Beslutning av foretaksmøte uten møte

Hovedstyret kan forelegge en sak til avgjørelse for foretaksmøtet uten å innkalle til møte. Dette gjelder bare hvis hovedstyret finner at saken kan behandles på en betryggende måte ved at den skriftlig forelegges eierne til avgjørelse.

Hovedstyret skal sende saksdokumentene med forslag til beslutning og begrunnelse for forslaget til alle eierne, samt til daglig leder og revisor. Fristen for å avgi stemme skal angis og kan ikke være kortere enn fristen for å innkalle til foretaksmøte uten at alle eierne er enige om en kortere frist. Eierne skal gjøres kjent med at de kan kreve at saken skal forelegges foretaksmøtet i møte.

Saken skal forelegges foretaksmøtet i møte dersom dette kreves av et hovedstyremedlem, en eier eller revisor før utløpet av fristen for å avgi skriftlig stemme.

§ 30 Ekstraordinært foretaksmøte

Hovedstyret kan bestemme at det skal innkalles til ekstraordinært foretaksmøte.

Hovedstyret skal innkalle til ekstraordinært foretaksmøte når revisor eller når eiere som representerer minst en tredjedel av eierandelene krever det for å få behandlet et bestemt angitt emne. Hovedstyret skal sørge for at foretaksmøtet holdes innen en måned etter at kravet er framsatt.

§ 31 Innkalling til foretaksmøte

Hovedstyret innkaller til foretaksmøte og bestemmer innkallingsmåten. Innkallingen til ordinært foretaksmøte skal foretas skriftlig senest to uker før møtet, og skal være vedlagt årsregnskap, årsberetning og revisors beretning. Innkallingen til ekstraordinært foretaksmøte skal foretas senest en uke før møtet, om ikke kortere varsel i et særlig tilfelle er påtrengende nødvendig.

Til møtet innkalles de som etter § 28 annet ledd har rett til å være tilstede i foretaksmøtet.

Innkallingen skal bestemt angi de sakene som skal behandles på møtet. Vil vedtektene bli foreslått endret, skal hovedinnholdet i forslaget gjengis i innkallingen. Foretaksmøtet kan ikke treffe vedtak i andre saker enn de som er nevnt i innkallingen med mindre samtlige av de som etter § 28 annet ledd har rett til å være tilstede samtykker i det.

§ 31-a Eiernes rett til å få saker behandlet på foretaksmøtet

En eier har rett til å få behandlet spørsmål på foretaksmøtet som er meldt skriftlig til hovedstyret i så god tid at det kan tas med i innkallingen. Har innkallingen allerede funnet sted, skal det sendes ut ny innkalling dersom det er minst en uke igjen til foretaksmøtet skal holdes.

§ 32 Møteledelse og protokollasjon

Foretaksmøtet ledes av hovedstyrets leder.

Møtelederen skal sørge for at det føres protokoll fra foretaksmøtet. Møteleder skal før første avstemning opprette en fortegnelse over de eierne som har møtt, enten selv eller ved fullmektig. Fortegnelsen skal angi hvor mange stemmer hver av dem representerer.

Protokollen skal underskrives av møtelederen og en annen person som velges blant de tilstedværende. Er noen av de som etter § 28 annet ledd har rett til å være tilstede på møtet, uenig i eiernes beslutning, skal deres oppfatning føres inn i protokollen.

§ 35 Gransking

En eier kan i foretaksmøtet fremsette forslag om gransking av selskapet eller nærmere angitte forhold vedrørende forvaltningen av det eller regnskapene. Forslaget kan fremsettes på et ordinært foretaksmøte eller på et foretaksmøte der det fremgår av innkallingen at sak om slik gransking skal behandles.

Beslutning om granskning krever tilslutning av minst en tiendedel av de avgitte stemmene.

Den som på vegne av eierne forestår granskingen, har rett til å foreta de undersøkelsene i selskapet som finnes nødvendig, og kan i denne forbindelse kreve nødvendig bistand av selskapet. Den som forestår granskingen, kan av hovedstyret, administrerende direktør, regionstyrer og enhver annen ansatt eller

tillitsvalgt i selskapet, kreve enhver opplysning om selskapets forhold som granskingen gjør nødvendig. Den som på vegne av *eierne* foretar granskingen har taushetsplikt etter samme regler som gjelder for revisorer, jf. revisorloven.

5.1.5 Merknader til de enkelte paragrafene som skal endres i Lov om Innovasjon Norge

§ 2 Paragrafen fastsetter at selskapet eies av staten og regionene i fellesskap. Eiermyndigheten utøves kun gjennom foretaksmøtet, som er selskapets øverste organ, jf. § 28. Eiernes myndighet som eiere vil bli holdt atskilt fra den styringen eierdepartement, andre departementer og regioner vil kunne utøve over selskapets virksomhet som oppdragsgivere. Oppdragsgivere, som Innovasjon Norge utfører oppdrag og forvalter bevilgninger for, kan gi føringer og stille krav for bruk av bevilgninger i tråd med selskapets formål og virkemidler, jf. § 1 og §10. Eventuell koordinering av oppdrag til selskapet finner ikke sted i foretaksmøtet, men i et dertil egnet forum for oppdragsgiverne.

Staten er majoritetseier i selskapet. Det åpnes ikke for å trekke inn andre eiere ved siden av staten og regionene. Foretaksmøtet har myndighet til å velge hovedstyre, fastsette vedtekter og godkjenne årsberetning og årsregnskap, herunder anvendelse av årsoverskudd eller dekning av årsunderskudd. Foretaksmøtet vil kunne utnevne en valgkomité som forbereder valg av hovedstyret.

Det følger av Grunnlovens §12, 3. ledd at Kongen kan fastsette hvilket departement selskapet administrativt skal høre under og som skal representere staten i foretaksmøtet.

§ 6 Forholdet til annen lovgivning blir uforandret. Virkeområdet til ny offentlighetslov utvides til også å omfatte selvstendige rettssubjekter hvor det offentlige har en eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene i rettssubjektets øverste organ. Innovasjon Norge vil som følge av dette omfattes av den nye offentlighetsloven. Ved ikrafttredelse av ny offentlighetslov oppheves samtidig bestemmelsene om Innovasjon Norges forhold til offentlighetsloven i Lov om Innovasjon Norge. Innovasjon Norges gjeldende unntakshjemmel for dokumenter som gjelder konkrete saker om finansiering, vil bli videreført i den kommende forskriften til ny offentlighetslov.

§ 7 Her avklares at eiernes innskudd i selskapet fastsettes i vedtektene og vedtas av foretaksmøtet. Senere endringer i innskuddskapitalen vedtas av foretaksmøtet.

§ 9 Eierne er ansvarlige for at selskapets garantiforpliktelser oppfylles ved forfall. Ved oppløsning av selskapet plikter eierne å skyte inn midler i selskapet i den grad det er nødvendig for å gi øvrige fordringshavere dekning. Det foreslås at eierne er solidarisk ansvarlige for forpliktelsene.

§ 10 Paragrafen inneholder en generell bestemmelse om selskapets virkemidler, jf. omtale i Ot.prp. nr. 14. (2003-2004) *Om Lov om Innovasjon Norge*. De statlige virkemidlene vil bli omtalt i departementenes årlige budsjettproposisjoner. Gjennom foretaksmøtet kan selskapet tillegges andre virkemidler innenfor selskapets mål slik det er nedfelt i §1.

§ 11 Selskapet skal ha en organisering som er tilpasset ulike behov i regionene. Hovedstyret har ansvar for selskapets organisering regionalt og internasjonalt.

Regionene, som regionalpolitiske utviklingsaktører, vil være selskapets hovedsamarbeidspartner på regionalt nivå. Det kan imidlertid være aktuelt for selskapet å forholde seg til andre offentlige aktører, som for eksempel primærkommuner, interkommunale samarbeidsprosjekter eller samarbeidskonstellasjoner på tvers av regiongrensene. På bakgrunn av overføringer og generelle bestemmelser fra staten, vil det være opp til regionene selv å inngå avtaler med selskapet om forvaltning av virkemidler.

§ 13 Paragrafen fastsetter at selskapet skal ha regionale styrer som bemyndiges av hovedstyret og administrerende direktør.

§ 14 Selskapet skal ha et hovedstyre på minst seks personer som oppnevnes av foretaksmøtet. Når hovedstyret behandler administrative saker, suppleres det med to representanter fra de ansatte. Bestemmelser om gjennomføring av valg av ansattes representanter fastsettes i vedtektene. I tillegg mener departementet at det bør åpnes for at det i foretaksmøtet kan oppnevnes valgkomité som fremmer forslag til styremedlemmer til hovedstyret. Selskapet skal ha regionale styre. Et regionstyre kan ha maksimalt åtte personer. Valg av regionale styre kan forberedes av en valgkomité utnevnt av hovedstyret. Hovedstyret og regionstyrene bør ha en sammensetning som gjenspeiler Innovasjon Norges arbeid innenfor næringsutvikling, innovasjon, internasjonalisering og profilering, samt ha kunnskap om utfordringene i regionalt næringsliv. Aksjelovens bestemmelser om representasjon av begge kjønn i styret skal følges, jf. aksjeloven § 20-6. Selskapets administrerende direktør kan ikke være medlem av styrene.

I høringen bør det også vurderes om flertallet av styremedlemmene skal ha bakgrunn fra næringslivet.

§ 16 Paragrafen inneholder nærmere regler om et hovedstyremedlems rett til å tre tilbake før tjenestetiden er ute, og foretaksmøtets rett til å fjerne et hovedstyremedlem i perioden. Departementet mener at det ved fratredelse skal gis rimelig forhåndsvarsel til eierne og hovedstyret.

§ 17 Hovedstyret er ansvarlig for forvaltningen av selskapet. Innenfor de rammer som følger av loven, forskrifter og andre regler fastsatt av overordnet myndighet, vil hovedstyret stå fritt i å fastsette vilkår for å motta ytelser under de ulike virkemidler selskapet vil ha til disposisjon. Selskapet skal ha stor grad av frihet i detaljutformingen av vilkårene, og hovedstyrets myndighet skal ikke begrenses ved at oppdragsgivere treffer avgjørelser i enkeltsaker.

Hovedstyret skal ha ansvar for å oppnevne regionale styre basert på innspill fra blant andre regionene og sentrale næringslivsaktører. I forbindelse med valg til regionstyre, kan hovedstyret oppnevne en valgkomité som fremmer forslag til styremedlemmer. Hovedstyret vil ha anledning til å organisere selskapet slik at flere regioner kan ha felles regionstyre. Hovedstyret fastsetter nærmere bestemmelser om regionstyrenes møter og medlemmenes tjenestetid.

I vedtektene kan det bestemmes at visse saker skal avgjøres av hovedstyret.

§ 18 Hovedstyrets leder sørger for at hovedstyret holder møter så ofte som nødvendig. Et medlem av hovedstyret eller administrerende direktør kan kreve at hovedstyret sammenkalles. Om ikke hovedstyret for det enkelte tilfelle bestemmer

noe annet, har administrerende direktør rett til å være tilstede og til å uttale seg på styremøtene.

Hovedstyremøtene ledes av lederen, eller i dennes fravær, av nestlederen. Er ingen av disse tilstede, velger hovedstyret selv sin møteleder.

Ved hovedstyremøtene skal det føres protokoll som underskrives av samtlige tilstedeværende styremedlemmer. Dersom et hovedstyremedlem eller administrerende direktør er uenig i hovedstyrets beslutning, kan de kreve sin oppfatning ført inn i protokollen.

Departementet finner det ikke nødvendig at protokollen lenger sendes til departementet.

§ 27 Paragrafen inneholder regler om taushetsplikt for de som er ansatt eller har tillitsverv i selskapet. Departementet mener det er hensiktsmessig å endre unntaket fra taushetsplikten fra å gjelde fagdepartementet til å gjelde eierne. En eier vil kun ha anledning til å be om innsyn i saker som er underlagt dennes faglige ansvarsområde.

§ 28 Foretaksmøtet er selskapets øverste myndighet. Eiernes myndighet kan kun utøves gjennom foretaksmøtet. Alle eierne har rett til å være tilstede og til å uttale seg. Staten er representert ved eierdepartementet. Ved voteringer i foretaksmøte vil hver eiers stemmeantall følge av deres eierandel.

§ 28-a Paragrafen inneholder nærmere regler for flertallskrav, jf. aksjelovens § 5-17. Foretaksmøtet kan på forhånd bestemme at det skal holdes ny avstemning dersom ingen får flertall av de avgitte stemmene. Dersom stemmetallet står likt, treffes avgjørelsen ved loddtrekning. I vedtektene kan det fastsettes andre flertallskrav og gis andre regler om følgen av stemmelikhet.

§ 28-b I paragrafen slås det fast at vedtektsendringer må besluttet i foretaksmøte, jf. aksjelovens § 5-18. Beslutningen krever tilslutning fra minst to tredjedeler av de avgitte stemmene.

§ 28-c Paragrafen inneholder nærmere regulering av hvilke beslutninger som krever tilslutning fra samtlige eiere, jf. aksjelovens § 5-20. Dersom en beslutning innebærer at eiernes forpliktelse i forhold til selskapet økes for eksempel i forbindelse med en kapitalutvidelse, kreves det enstemmighet.

§ 29 a Departementet mener at foretaksmøtet bør kunne ta beslutninger som hører under foretaksmøtet uten at eierne samles. Hovedstyret kan derfor forelegge en sak til avgjørelse av foretaksmøtet uten å innkalle til møte. Dette gjelder bare hvis hovedstyret finner at saken kan behandles på en betryggende måte ved at den skriftlig forelegges eierne til avgjørelse.

Hovedstyret skal sende saksdokumentene med forslag til beslutning og begrunnelse for forslaget til alle eiere, samt til administrerende direktør og revisor. Fristen for å avgi stemme skal angis og kan ikke være kortere enn fristen for å innkalle til foretaksmøte uten at alle eiere er enige om en kortere frist. Eierne skal gjøres kjent med at de kan kreve at saken skal forelegges foretaksmøtet i møte.

Saken skal forelegges eierne i foretaksmøte dersom dette kreves av et hovedstyremedlem, en eier eller revisor før utløpet av fristen for å avgi skriftlig stemme, jf. aksjelovens § 5-7.

§ 30 Ekstraordinært foretaksmøte avholdes når hovedstyret, revisor eller eiere som representerer minst en tredjedel av eierandelene finner det nødvendig, jf. § 5-6 i aksjeloven.

§ 31 Paragrafen inneholder nærmere regler om innkalling til foretaksmøte.

§ 31-a En eier har rett til å få behandlet spørsmål på foretaksmøtet som er meldt skriftlig til hovedstyret i så god tid at det kan tas med i innkallingen. Har innkallingen allerede funnet sted, skal det sendes ut ny innkalling dersom det er minst en uke igjen til foretaksmøtet skal holdes.

§ 32 Foretaksmøtet ledes av hovedstyrets leder som skal sørge for at det føres protokoll fra foretaksmøtet. Møteleder skal før første avstemning opprette en fortegnelse over de eierne som har møtt. Fortegnelsen skal angi hvor mange stemmer hver av dem representerer. Protokollen skal underskrives av møtelederen og en annen person som velges blant de tilstedværende. Er noen av de som etter § 28 annet ledd har rett til å være tilstede på møtet, uenig i eiernes beslutning, skal deres oppfatning føres inn i protokollen.

§ 35 Eierne kan framsette krav om granskning av selskapet eller nærmere angitte forhold vedrørende forvaltningen av det eller regnskapene, jf. § 44 i statsforetaksloven og § 5-25 i aksjeloven.

5.2 Om opprettelsen av regionale innovasjonsselskaper i regi av SIVA

Gjennom opprettelse og utvikling av regionale innovasjonsselskaper kan SIVAs og regionenes eierandeler i for eksempel kunnskaps- og forskningsparker, næringshager og inkubatorer samles. Det legges opp til at SIVA skal være minoritetseier i selskapene og i utgangspunktet eie om lag 1/3 som på sikt kan reduseres til om lag 1/5. Det vil være frivillig for regionene om de ønsker å inngå samarbeid med SIVA om opprettelse av regionale innovasjonsselskaper. SIVA har et godt samarbeid og nettverk med dagens fylkeskommuner. Det legges til grunn at dette videreføres etter reformen er trådd i kraft uavhengig av om det opprettes regionale innovasjonsselskaper i den enkelte region eller ikke.

SIVA har iverksatt prøveprosjekter med regionale innovasjonsselskaper noen steder for å høste erfaringer fram til reformen trer i kraft.

SIVA er organisert som et statsforetak. Opprettelsen av regionale innovasjonsselskaper medfører ingen lov- eller vedtektsendringer.

6 Marin sektor

I Stortingsmelding nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* har regjeringen foreslått å overføre følgende oppgaver i marin sektor til det nye folkevalgte nivået: deler av forvaltningen av akvakultur, skolekvoter, kystsel, lokale fiskerireguleringer, tang og tare, kongekrabbe, samt distriktskvoteordningen dersom evaluering av prøveordningen for 2006 viser at det er grunnlag for å videreføre ordningen. Stortingsmeldingens omtale av overføringer innen marin sektor (jf pkt. 4.2.5 i meldingen) er ikke uttømmende. Nedenfor redegjøres det nærmere for hvilke oppgaver som skal overføres til det nye folkevalgte regionale nivå og hvilke som videreføres i den statlige fiskeriforvaltningen (dvs. av Fiskeri- og kystdepartementet og/eller Fiskeridirektoratet).

I innstillingen fra Kommunal- og forvaltningskomiteen (Innst.S.nr. 166 (2006-2007)) slutter komiteens flertall seg til regjeringens forslag, uten å ta stilling til framtidig forvaltning av distriktskvoteordningen.

Komiteens flertall viser videre til Soria Moria-erklæringens formulering om at regjeringen vil vurdere hvorvidt konsesjonsavgiften for oppdrettskonsesjoner skal tilfalle kommuner som stiller areal til disposisjon for nye konsesjoner, og ikke som i dag ved at avgiften tilfaller staten. Dette spørsmålet er ikke direkte knyttet opp til forvaltningsreformen. Spørsmålet om kommunene bør få adgang til å ta betaling for bruk av areal i kystsonen vurderes nå av en interdepartemental arbeidsgruppe. Regjeringen vil ta endelig stilling til spørsmålet i forbindelse med statsbudsjettet for 2009.

6.1 Akvakulturforvaltningen

Overføring av oppgaver innenfor akvakulturforvaltningen fra Fiskeridirektoratets regionkontorer til de nye regionene vil kunne bidra til en mer helhetlig næringsutvikling i regionene, og at akvakulturforvaltning kan bli et mer aktivt element i regionale utviklingsstrategier.

Forvaltningsreformen medfører at tildelings- og kontrolloppgavene knyttet til akvakultur blir splittet. For næringens del henger imidlertid tildeling og drift nært sammen. Å måtte forholde seg til ett organ i tildelingsfasen og et annet i driftsfasen, i forhold til krav hjemlet i eller i medhold av akvakulturloven, antas å kunne medføre økt arbeidsbyrde for næringen. Selv om det per dags dato ikke er endelig avklart hvordan de nye saksbehandlingsreglene knyttet til tildeling skal utformes, er det grunn til å forvente at saksbehandlingen vil ta lenger tid enn tilfellet er i dag. Å redusere det totale antallet organ som næringen må forholde seg til, i form av en tilpasset Trøndelagsmodell i tildelingsfasen, vil til en viss grad kunne avhjelpe disse ulempene for næringen (jf. pkt. 6.1.4).

I en overgangsfase vil regionreformen uansett føre til lengre saksbehandlingstid for akvakultursøknader, blant annet fordi det vil ta tid å få tilstrekkelig kompetanse på plass.

Antall regioner vil også være en faktor som kan påvirke effektiviteten og kvaliteten på saksbehandlingen. Sett fra næringens ståsted vil det være positivt

med et begrenset antall nye regioner, da disse i større grad vil kunne rekruttere og vedlikeholde den spesialkompetansen som er nødvendig.

6.1.1 Tildelingsrelaterte forvaltningsoppgaver

St. meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* innebærer at Fiskeridirektoratets regionkontorers oppgaver knyttet til tildeling av akvakulturtillatelser foreslås overført til det nye folkevalgte regionale nivået. Det betyr at tilsyns- og kontrolloppgaver som nå ligger under direktoratets regionkontorer, samt førsteinstansbehandling og klagesaksbehandling i Fiskeridirektoratet sentralt, ikke omfattes av overføringen. Det samme gjelder Fiskeri- og kystdepartementets oppgaver knyttet til akvakulturforvaltningen.

Tildeling og utstedelse av nye akvakulturtillatelser for matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann (antallsbegrensede tillatelser)

Det fremgår klart av stortingsmeldingen at de overordnede rammene for nye tildelinger av matfiskkonsesjoner for laks og regnbueørret fortsatt skal fastsettes på nasjonalt departementalt nivå (FKD). Videre er det klart at de forvaltningsrelaterte tildelingsoppgavene tilknyttet slike nye matfiskkonsesjoner skal overføres fra Fiskeridirektoratets regionkontor til nytt regionalt folkevalgt nivå. Gjennom overføring til regionalt folkevalgt nivå vil slike tildelinger kunne bli et mer aktivt element i regionale utviklingsstrategier.

Tildeling og utstedelse av nye havbeitetillatelser (antallsbegrensede tillatelser)

Havbeitetillatelser har hittil vært tildelt i tildelingsrunder. Det foreslås at det fortsatt skal være et nasjonalt ansvar å fastsette de overordnede rammene, herunder totalantallet ved videreføring av praksis med tildelingsrunder, og fastsette nasjonale retningslinjer for øvrig. Fordelingen av tillatelsene til konkrete aktører foreslås lagt til det nye folkevalgte regionale nivået.

Tildeling av nye tillatelser (ikke-antallsbegrensede)

Fiskeridirektoratets regionkontor er delegert myndighet til førsteinstansbehandling av en rekke typer tillatelser som ikke er næringsmessig regulert (antallsbegrenset), inklusive lokalitetsklareringer i tilknytning til slike søknader:

- Sluttbehandling og utstedelse av nye tillatelser for produksjon av settefisk laks, ørret, regnbueørret (inklusive klekking av rogn).
- Sluttbehandling og utstedelse av tillatelser for produksjon av andre fiskearter (alle livsstadier).
- Sluttbehandling og utstedelse av tillatelser for produksjon av bløtdyr (primært skjell), krepsdyr og pigghuder (alle livsstadier).
- Sluttbehandling og utstedelse av tillatelser for slaktemerder.
- Sluttbehandling og utstedelse av tillatelser for fangstbasert akvakultur.

Ovennevnte oppgaver foreslås overført til det nye regionale folkevalgte nivået.

”Put and take” i sjøvann og rekreasjonstillatelser i ferskvann

”Put and take” virksomheter tilbyr fiske i merd, innhegning eller annet avstengt område. Direktoratets regionkontorer er delegert en tidsavgrenset myndighet til å

gi tillatelser til såkalt ”put and take”-virksomhet i sjø (marine arter), med utgangspunkt i midlertidige retningslinjer for saksbehandling. Det forelås at denne tillatelsesordningen overføres til det nye regionale folkevalgte nivået.

”Put og take”-tillatelser til laks, ørret og regnbueørret i sjøvann, kan per i dag bare gis av Fiskeridirektoratet sentralt. Denne oppgaven forelås å bli værende sentralt, men med lokalitetsklarering forestås av det nye folkevalgte regionale nivå.

Når det gjelder rekreasjonstillatelser i ferskvann av ferskvannsarter og anadrome arter, blir disse per i dag gitt av Fiskeridirektoratets regionkontor eller av fylkesmennene der disse har fått delegert myndighet etter akvakulturloven, jf. punkt 6.1.1.1 om søknader som behandles av fylkesmenn. Også behandlingen av disse søknadene foreslås overført til det nye regionale nivå.

Tillatelser til endring av eksisterende akvakulturtillatelser - utvidelser, justeringer mv.

Endringer som utvidelser av biomasse (eventuelt annen avgrensning) eller areal, endring av art eller innehaver og av visse justeringer innenfor tildelte lokaliteter, skal det søkes om tillatelse til. Tillatte endringer er å betrakte som nye tillatelser. Det skal i utgangspunktet gjøres en komplett saksbehandling av slike søknader, og de utstedte tillatelsene erstatter tidligere tillatelsesdokumenter.

Disse søknadene behandles per i dag av Fiskeridirektoratets regionkontor, og det foreslås at oppgaven overføres de nye folkevalgte regionene.

Klarering av lokaliteter – koordineringsfunksjonen og vurdering etter akvakulturloven

Fiskerimyndighetene har siden 1970-tallet hatt det overordnede og koordinerende ansvaret for behandling av akvakultursøknader. Arbeidet med å ivareta den løpende koordinering og oppfølging av søknader mv. er en logisk konsekvens av den forholdsvis omfattende forvaltningsordningen som gjelder for akvakulturtillatelser mht. kommunal- og sektorlovsbehandling forut for sluttbehandling og utstedelse av tillatelse i medhold av akvakulturloven.

I samsvar med den generelle samfunnsutviklingen er det i de senere år blitt et økende fokus på så vel kvalitetssikring som forenkling og effektivisering av forvaltningen. I dette ligger oppgaver som naturlig følger av koordineringsansvaret:

- Kvalitetssikring av mottatte søknader mht. innhold, vedlegg, gebyr, underskrifter, kart mv.
- Påse korrekt kommunal utlegging, informativ kunngjøring.
- Oversending av søknader til relevante sektorforvaltere.
- Oppfølging av kommunal behandling, samt sektorlovsbesvarelser.

Det foreslås at de nye folkevalgte regionene skal overta ansvaret for klarering av lokaliteter fra direktoratets regionkontorer, og at også koordineringsfunksjonen blir en del av oppgavene som overføres de nye folkevalgte regionene.

Tradisjonell fiskerivirksomhet – vesentlig hensyn i sluttvurderinger

I tilknytning til enhver sluttbehandling og tildeling av tillatelse med tilhørende lokalitet(er) skal det også med hjemmel i akvakulturloven § 6, jf § 16 foretas en selvstendig vurdering av omsøkt arealbruk til akvakultur i forhold til annen bruk av området, med særlig vekt på potensiell konflikt i forhold til den tradisjonelle fiskerinæringen. Det kan være i forhold til lås- og kasteplasser, reketrålfelt, gyte- og oppvekstområder mv.

Dette er helhetlige vurderinger som fordrer en samlet og sammensatt kompetanse. For å ivareta hensynet til fiskerinæringen på en forsvarlig måte, foreslås det å legge inn en sløyfe i fremtidig saksbehandlingsopplegg. Dette foreslås løst ved at de nye folkevalgte regionale enheter blir pålagt å innhente en faglig tilrådning i de enkelte tilfeller fra Fiskeridirektoratets regionkontor vedrørende konfliktpotensialet i forhold til tradisjonelt fiskeri. Det er viktig at fiskerimyndighetenes syn i forhold til de tradisjonelle fiskerinteressene kommer fram før tillatelse blir gitt.

Tillatelser til spesielle formål. Forsknings-, undervisnings-, stamfisk-, utstillings- og visningskonsesjoner mv.

Spesialtillatelsene tildeles av Fiskeridirektoratet sentralt, og omfattes derfor ikke av overføring til det nye folkevalgte regionale nivået.

Det bemerkes imidlertid at det påfølgende arbeidet med lokalitetsklareringer, arealavveininger mv. i tilknytning til sluttbehandling og utstedelse av tillatelse foreslås utført av de nye folkevalgte regionene, jf. dagens ordning som innebærer delegasjon av myndighet til sluttbehandling mv. til det aktuelle regionkontor i hvert enkelt tilfelle.

Dispensasjonshjemler

Fiskeridirektoratet har iht. akvakulturregelverket adgang til å dispensere fra definerte bestemmelser, kapitler mv. De fleste av dispensasjonshjemlene i tildelingsforskriftene er ikke delegert til regionkontorene. Begrunnelsen er at dette i hovedsak gjelder konkrete vurderinger knyttet til hensynet til likebehandling, behov for og krav til spesialkompetanse mv. Disse oppgavene foreslås derfor ikke overført til nytt folkevalgt regionalt nivå.

Akvakulturregisteret

I forbindelse med vedtakelse av ny lov om akvakultur ble det også vedtatt egen forskrift om opprettelse av Akvakulturregisteret. Registeret er et sentralt elektronisk realregister. Overordnede rutiner og prosedyrer mv. omkring akvakulturregisteret forestås i dag av Fiskeridirektoratet og Brønnøysundregisteret i fellesskap. Arbeidet med daglig føring/innlegging av nye opplysninger i tilknytning til daglig akvakulturforvaltning mv. gjøres imidlertid av Fiskeridirektoratets regionkontor, i form av en avgrenset skrive- og brukeradgang.

Det er svært viktig med et enhetlig system for det landsdekkende registeret. Det foreslås derfor at eierskapet/ansvaret for det landsdekkende registeret som før, blir liggende sentralt, og ikke i hver region.

Registeret er viktig som forvaltningstøttesystem, som blant annet danner grunnlag for ulike tilsyns- og kontrollopplegg, rapporteringsoppfølging mv. Dette tilsier at

Fiskeridirektoratets rolle ved fastsettelse av overordnede retningslinjer mv. for Akvakulturregisteret bør ligge fast. Tilsyn og kontroll er forøvrig oppgaver som det legges opp til at fortsatt skal håndteres ved Fiskeridirektoratets regionkontor. Regionkontorene må derfor beholde sine brukerrettigheter i forhold til Akvakulturregisteret. Parallelt er det også naturlig at de nye folkevalgte regionene på linje med direktoratets regionkontorer trår inn i den førings-/innleggingsfunksjon, underlagt kvalitetssikring, som følger av forvaltningsarbeidet med utstedelse av nye tillatelser/ lokaliteter.

Søknader som i dag behandles av fylkesmennene

Søknader om akvakultur i ferskvann i fylkene Hedmark, Oppland, Buskerud, Telemark, Vestfold, Østfold, Oslo eller Akershus, der anlegg skal ha inntak og utslipp til ferskvann, behandles i dag av fylkesmennene i det fylke det søkes om lokalisering. I disse tilfellene er myndigheten etter akvakulturloven delegert de nevnte fylkesmenn.

Bakgrunnen for at fylkesmennene behandler disse søknadene i de aktuelle fylkene er Fiskeridirektoratets regionkontorstruktur. Forslaget om overføring av denne oppgave til de nye folkevalgte regionene vil innebære at alle søknader av denne typen blir behandlet på samme forvaltningsnivå i hele landet. Det vil si at de nye regionene skal behandle denne type søknader i fremtiden.

Klagesaksbehandling

Klagesaksbehandling i Fiskeridirektoratet sentralt og i Fiskeri- og kystdepartementet foreslås ikke overført til de nye regionene.

6.1.2 Tilsyns- og kontrolloppgaver

Tilsyns- og kontrolloppgaver foreslås ikke overført til det nye regionale nivået. Dette innebærer at Fiskeridirektoratets regionkontorer også etter innføringen av de nye regionene vil utføre tilsyns- og kontrolloppgaver, herunder:

- Årlig behandling og godkjenning av driftsplaner i samråd med Mattilsynet og senere endringer.
- IK (internkontroll) Akvakultur: Ordinære årlige kontrolloppgaver, revisjoner, særskilte offensiver.
- Tilsyn og kontrolloppgaver i tilknytning til rømming; generelt og i konkrete enkelttilfeller, herunder tekniske krav til anlegg, jf. Nytek-forskriften.
- Tilsyn og kontroll i forhold til bestemmelser som per i dag er lagt i tildelingsforskriftene, melding om samlokalisering og kontroll med passivitet (tillatelses- og lokalitetsnivå).
- Tilsyn og kontroll i tilknytning til driftsfasen; biomasse, miljøundersøkelser, merking, forsvarlig drift, kompetanse, beredskapsplan, tilsyn, opprydding, fiske- og ferdselsforbudet m.m.
- Tilsyn og kontroll av særskilte vilkår satt i tillatelsene.
- Tilsyn og kontroll i tilknytning til pålagt rapportering, journalføring og meldingsplikt.

6.1.3 Planrelatert akvakulturforvaltning

Innsigelser – akvakulturinteresser

Det foreslås overføring av ansvaret for å fremme innsigelser på vegne av havbruksinteresser i kommunale kystsoneplanprosesser fra Fiskeridirektoratet til de nye folkevalgte regionene.

Det foreslås imidlertid at fiskerimyndighetene, i ordinære kommunale planprosesser, fortsatt skal komme med innspill i tilknytning til akvakultur.

Konsekvensutredning etter Plan- og bygningsloven (KU)

Miljøverndepartementet forvalter forskrift om konsekvensutredninger, hjemlet i Plan- og bygningsloven. I gitte tilfeller kan forskriften komme til anvendelse i forhold til søknader om akvakulturtillatelse.

Fordi oppgaven krever spesialkompetanse og må ses i sammenheng med klarering av akvakulturtillatelse, er den lagt til sektormyndigheten.

Fiskeridirektoratet sentralt delegerte i 2006 ansvaret for konsekvensutredninger til sine regionkontorer. De faglige vurderingene skal gjøres i tilknytning til behandling av søknader om så vel nye tillatelser som utvidelse av eksisterende tillatelser, jf. pkt. over, tilsier at også oppgaven som ansvarlig myndighet iht. KU-forskriftens bestemmelser om akvakulturanlegg, skal overføres til de nye folkevalgte regionene.

6.1.4 Trøndelagsmodellen

Trøndelagsmodellen innebærer sidedelegering av sektormyndigheters ansvar i forbindelse med behandlingen av akvakultursøknader. Modellen er testet ut i Trøndelag, og har ført til betydelig effektivisering av saksbehandlingen knyttet til akvakultursøknader.

Overføring av kompetanse fra Fiskeridirektoratets regionkontorer til de nye folkevalgte regionene jf. forslagene beskrevet i punkt 6.1.1. innebærer at Trøndelagsmodellen ikke kan gjennomføres nasjonalt i sin nåværende form, men vil bli vurdert videreført i en tilpasset modell. En nasjonal videreføring i tilpasset form kan bidra til en effektiv saksbehandling i fremtiden. En eventuell innføring av en slik modell vil være på plass fra 2010.

6.2 Forvaltning av viltlevende marine ressurser (havressursforvaltningen)

Fiskeri- og kystdepartementet legger til grunn at desentralisering innenfor havressursforvaltningen først og fremst skal finne sted på de saksområdene der det foreligger en nær og naturlig tilknytning mellom forvaltningen av ressursene og regionale folkevalgte nivå. Bakgrunnen for dette er at mange fiskebestander har utbredelse langs hele kysten og beskattes av fiskere fra hele landet. I enkelte andre tilfeller, som for eksempel fangst av kongekrabbe, har ressursen en begrenset lokal utbredelse samtidig som fangstområdet og det regionale forvaltningsområdet nærmest er identiske størrelser. I førstnevnte tilfelle kan man ikke se for seg en regional forvaltning, mens det i det sistnevnte tilfelle kan ligge til rette for innføring av en slik forvaltning.

Departementet ser det som hensiktsmessig å utarbeide en generell lovbestemmelse som grunnlag for desentraliseringen av oppgaver knyttet til havressursforvaltningen, og at de konkrete oppgavene som desentraliseres beskrives i tilhørende forskrifter.

En generell lovhjemmel er blant annet aktuelt i de tilfeller der ressursene har en særlig regional tilknytning. Det vil også gi muligheter for å endre og ev. utvide områdene hvor det desentraliseres, uten at dette nødvendiggjør en lovendring. Dette vil også være i tråd med oppbyggingen av fiskerilovgivningen i dag.

Det er fremmet forslag om ny havressurslov som erstatter saltvannsfiskeloven og enkelte bestemmelser i fiskeforbudsloven og kontinentalsokkelloven. Forskriftene vil av denne grunn få hjemmel i den nye havressursloven.

6.2.1 Distriktskvoteordningen

Prøveordningen for 2006 er evaluert og det er besluttet å videreføre prøveordningen også for 2007. Hvordan regionenes rolle i forvaltningen av en eventuelle fremtidig distriktskvoteordning skal synliggjøres i lovverket, vil det først kunne tas stilling til når prøveordningen er ferdig gjennomført og evaluert.

6.2.2 Skolekvoter

Dagens ordning

Fiskerimyndighetene fastsetter rammevilkår for forvaltning av ordningen med skolekvoter, herunder ved å avsette kvoten som skal allokere til formålet, foreta fordeling mellom fylkeskommunene og ivareta klagesaksbehandling. Fylkeskommunene skal innenfor gitte forutsetninger anvende og fordele regionens kvoteandel. Ordningen med skolekvoter er i dag hjemlet i lov om saltvannsfisk m.v. av 1983. Når denne lov blir erstattet av den nye havressursloven vil hjemmelen ligge der.

Skolekvoter tildeles i dag til skoler som tilbyr opplæring i Grunnkurs naturbruk og Videregående kurs 1 Fiske og fangst. Hovedtanken bak skolekvotene er at skolene skal kunne ha til disposisjon det kvantum fisk som er tilstrekkelig for å kunne gjennomføre en tilfredsstillende undervisning. Intensjonen med skolekvoter er ikke å bidra til skolens økonomiske situasjon eller til å finansiere innkjøp av fartøy.

Skolekvoter inngår i det totale norske kvotegrunnlaget for de aktuelle fiskesalgene. Fiskeridirektoratet fordeler det aktuelle kvantum mellom de forskjellige skolene etter antall elever den enkelte skole har på henholdsvis Grunnkurs naturbruk og Videregående kurs 1 Fiske og fangst.

Fiskeridirektoratet fastsetter også regler for hvordan disse kvotene skal anvendes, herunder at det skal være elever om bord på eget opplæringsfartøy.

Kompetanse til å fatte vedtak om undervisningskvoter er i dag hjemlet i saltvannsfiskeloven § 2 fjerde ledd som gir slik myndighet til Fiskeridirektoratet. Fiskeridepartementet har imidlertid delegert myndigheten til Fiskeridirektoratets

regionkontor ved delegasjonsvedtak av 28. februar 2003. I delegasjonsvedtaket heter det:

Følgende vedtakskompetanse som etter lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. er tillagt Fiskeridirektoratet, delegeres som følger:

Kompetanse etter § 2 fjerde ledd til å fatte vedtak om tildeling av den enkelte skoles undervisningskvote for ett år, når vilkårene som er fastsatt i eller i medhold av loven er oppfylt, delegeres til Fiskeridirektoratets regionkontor.

Fiskeridirektoratet er klageinstans.

Ny ordning

I St. meld. nr. 12 *Regionale fortrinn – regional framtid* foreslås det at sentrale fiskerimyndigheter fortsatt skal sette rammene for hvor stor andel av norsk totalkvote som skal settes av til skolekvoteordningen. Videre skal sentrale fiskerimyndigheter fordele skolekvoten etter fastlagte fordelingsnøkler og etter nærmere retningslinjer på de forskjellige regionene. Det regionale folkevalgte nivå foreslås imidlertid tildelt kompetanse til innenfor sin region å fatte vedtak om tildeling av den enkelte skoles undervisningskvote.

Ordningen med kvoter til offentlige godkjente undervisningsinstitusjoner er videreført i forslaget til ny havressurslov.

Departementet foreslår at regionenes nye oppgave knyttet til tildeling av skolekvoter blir regulert i forskrift med hjemmel i den nye havressursloven.

6.2.3 Kystsel

Fiskerimyndighetene fastsetter totalkvoter for jakt på kystsel og vil fortsatt være klageinstans. Regionene overtar oppgaven med å innvilge fellingstillatelser, registrere antall felte dyr og stoppe jakten når regionens kvote er tatt.

Dagens ordning

Forvaltning av kystsel reguleres i medhold av forskrift av 6. mai 1996 om forvaltning av sel på norskekysten, hjemlet i lov 3. juni 1983 nr 40 om saltvannsfiske m.v. § 4.

Fiskeridirektoratet ble ved Fiskeridepartementets delegasjonsvedtak av 1. november 2000 tillagt kompetanse til å fastsette totalkvoter for jakt på kystsel og til å endre bestemmelser i forskriften med hensyn til kvotene, jf. §§ 4-12, jf. også delegasjonsvedtak av 11. januar 2005 til å fastsette og gjøre endringer i forskrift om forvaltning av sel på norskekysten. Delegasjonsvedtaket innebærer ikke at Fiskeridirektoratet kan gjøre endringer i forskriften knyttet til oppgavefordelingen mellom de folkevalgte regionene og fiskeridirektoratet.

Delegasjonsvedtaket av 1. november 2000 gir Fiskeridirektoratet også fullmakt til å fastsette totalkvotene for jakt på kystsel, jf § 5. Kvotene fastsettes ved årlige forskrifter i medhold av forskrift av 6. mai 1996 om forvaltning av sel på norskekysten.

Kompetansen til å gi tillatelser til felling av kystsel er delegert til Fiskeridirektoratets regionkontor i ovennevnte forskrift § 5 første ledd. I henhold

til denne bestemmelsen kan Fiskeridirektoratet eller den direktoratet bemyndiger etter søknad gi tillatelse til seljakt innenfor de fastsatte områdekvotene.

Fiskeridirektoratet fastsetter årlige instruksjer til regionkontorene om prosedyrene for behandling av søknader og tildeling av tillatelser.

På bakgrunn av ovennevnte instruks er regionkontorenes prosedyrer for behandling av søknader om tillatelse til å delta i jakt på kystsel følgende:

- Elektronisk søknadsskjema fylles ut og sendes per post sammen med dokumentasjon på avlagt skyteprøve for storviltjegere.
- Saksbehandling – undersøke om vilkårene for å få tildelt tillatelse er oppfylt.
- Utferdige skriftlig tillatelse til å drive jakt i et nærmere angitt område innenfor en områdekvote.
- Registrering av antall felte dyr.
- Stoppe jakten når totalkvoten er tatt.
- Eventuelt forberedende klagebehandling til Fiskeridirektoratet.

Ny ordning

I St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* foreslår regjeringen å overføre ansvaret for fordeling av kvotene på aktør/jaktlagnivå og ansvaret for å utstede tillatelser/lisenser til de nye folkevalgte regionene. Den enkelte region vil ut fra en samlet vurdering foreta fordeling av kvotene på aktør/jaktlagsnivå ut fra det som gir en mest mulig effektiv høsting og størst verdiskapning.

Forslaget innebærer at fiskerimyndighetene setter rammene for størrelsen på og fordeling av kvotene på steinkobbe og havert, samt rammekriterier for teknisk forvaltning. Totalkvoten skal fortsatt fastsettes sentralt av Fiskeridirektoratet og deretter fordeles til de nye folkevalgte regionene. Søknad om fellingstillatelse sendes de nye folkevalgte regioner, som må klarere at søker oppfyller vilkår som stilles ved jakt av kystsel, før de eventuelt fatter vedtak om fellingstillatelse/lisens.

Fiskeri- og kystdepartementet legger til grunn at fiskerimyndighetenes forvaltningsansvar for kystsel opprettholdes med hensyn til fastsettelse av totalkvote og fordeling til regionene, og at Fiskeridirektoratets kompetanse i medhold av delegasjonsvedtak av 1. november 2000 og 11. januar 2005, videreføres. Kompetansen til å gi tillatelser til felling av kystsel, som i dag er delegert til fiskeridirektoratets regionkontor i medhold av forskrift av 6. mai 1996 om forvaltning av sel på norskekysten § 5 oppheves.

Vedtak om desentralisering av forvaltningskompetanse for sel på norskysten nødvendiggjør også endringer i forskrift av 6. mai 1996 om forvaltning av sel langs norskekysten §§ 5, 8, 10 og 12.

6.2.4 Kongekrabbe

I St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* er det vist til at det regionale folkevalgte nivå vil bli ansvarlig for utvikling av kriterier for deltakelse i og utøvelse av kongekrabbefisket basert på retningslinjer fastsatt av

sentrale myndigheter. Blant sentrale myndigheters ansvar er fastsettelse av norsk kvote og avsetning av andel til forskningsformål.

Dagens ordning

Forvaltningen av den kommersielle fangsten av kongekrabbe reguleres i dag i forskrift av 6. september 2007 om regulering av og adgangen til å delta i fangst av kongekrabbe øst for 26° Ø. Forskriften fastsetter altså kriterier for både deltakelse og utøvelse av fangst av kongekrabbe øst for 26° Ø.

Hjemmel for deltakerkriteriene er gitt i lov av 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) m.v. § 21. Her fremgår at det at Kongen ved forskrift ved virkning for inntil ett år av gangen kan fastsette bestemmelser om vilkår for adgang til å delta i et bestemt fiske. I kongelig resolusjon av 11. februar 2000 har Kongen gitt Fiskeridepartementet fullmakt til å utøve den myndighet som er tillagt Kongen i deltakerloven § 21.

Hjemmel for fastsettelse av kriterier for utøvelse av fangst av kongekrabbe fremgår av saltvannsfiskeloven § 4, 4a, 5 og 9. Kompetansen tilligger Fiskeri- og kystdepartementet.

Fiskeri- og kystdepartementet har i forskrift om regulering av og adgangen til å delta i fangst av kongekrabbe øst for 26° Ø videredelegert ansvaret for å fatte vedtak i enkeltsaker til Fiskeridirektoratets regionkontor i Finnmark og Fiskeridirektoratet sentralt. Fiskeridirektoratet sentralt er videre gitt kompetanse til å fastsette regler for selve gjennomføringen av fangsten, blant annet størrelsen på kvotene for de enkelte fartøy, rapporteringsregler, stopp i fangsten og eventuelle refordelinger av gjenstående kvoter.

Ny ordning

I St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* har regjeringen foreslått at det regionale folkevalgte nivået skal ha ansvaret for utvikling av kriterier for deltakelse i og utøvelse av kongekrabbefisket innenfor sentrale retningslinjer. Det er videre vist til at regjeringen vil legge fram en egen stortingsmelding om forvaltning av kongekrabbe i 2007.

Fiskeri- og kystdepartementet har i St.meld. nr. 40 (2006-2007) Forvaltning av kongekrabbe side 61- 62 utdypet betydningen av regjeringens forslag om fremtidig desentralisering.

Her fremgår at:

- En hensiktsmessig fordeling av arbeidsoppgavene er etter regjeringens oppfatning at sentrale myndigheter håndterer det som vedrører kongekrabbe innenfor Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon. Forskning, forhandlinger, internasjonale avtaler, fastsettelse av norsk kvote og beskatningsstrategi, herunder tekniske reguleringstiltak, faller også inn under nasjonale myndigheters ansvarsområde. Likeledes vurderingen av behovet for spredningsbegrensende tiltak både innenfor og utenfor område for kommersiell fangst.
- Det tas sikte på at Fiskeridirektoratets regionkontor i Finnmark fortsatt skal være ansvarlig for behandling av enkeltsaker, med Fiskeridirektoratet sentralt som klageinstans.

- Det regionale folkevalgte nivå får i oppgave å utvikle kriterier for deltakelse i og utøvelse av fangst av kongekrabbe. Som en forlengelse av dette, bør fastsettelse av kvoter innenfor fartøygruppene også gjøres av regionalt folkevalgt nivå.
- De foreslåtte oppgaver desentralisert til folkevalgt nivå er de som tradisjonelt har blitt viet stor grad av politisk oppmerksomhet.

Det nye folkevalgte regionale nivå skal utvikle kriterier for deltakelse i og utøvelsen av kongekrabbefisket, i tillegg til å fastsette kvoter innen fartøygrupper. Det forslås derfor regionens rolle, når det gjelder forvaltningen av kongekrabbe, blir fastsatt i forskrift om regulering av og adgangen til å delta i fangst av kongekrabbe øst for 26° Ø.

Det legges imidlertid til grunn at selv om det nye folkevalgte regionale nivået tildeles oppgave med å utvikle kriterier om deltakelse i og utøvelse av fangst av kongekrabbe, vil det fortsatt være det forvaltningsorgan som har forskriftskompetansen som må påse at bestemmelser om utrednings- og høringsplikt etter forvaltningsloven § 37 er tilstrekkelig ivaretatt, herunder Fiskeri- og kystdepartementet.

6.2.5 Lokale fiskerireguleringer

Dagens ordning

Fiskeridirektoratets regionkontorer kan gi lokale fiskerireguleringer innen sitt geografiske område fra standsonen og ut til grunnlinjen, eventuelt til 12 nautiske mil. I dag er det i alt ca 40 slike reguleringsforskrifter.

Forskrifter om regulering av fisket i sjøen mellom forskjellige redskapsklasser fastsettes av Fiskeri- og kystdepartementet med hjemmel i saltvannsfiskeloven § 4. Forskriftene fastsettes etter råd fra de rådgivende utvalg for lokale reguleringer etter egne retningslinjer fastsatt av departementet. Det er fastsatt flere lokale reguleringsforskrifter innenfor de forskjellige fylker med hjemmel i saltvannsfiskeloven § 4.

I dag er det bare Finnmark, Troms, Nordland og Trøndelag som har egne rådgivende utvalg for lokale reguleringer i sjøen. Opphevelsen av fiskerinemndene og fiskeristyrene innebærer at det også i disse fylkene er gjort endringer i saksbehandlingen i forhold til de retningslinjer som er gitt av Fiskeridepartementet. Opphevelsen av de lokale fiskerinemndene innebærer også at den lokale kommune sin rolle i denne prosessen har endret seg.

Det rådgivende utvalg for lokale reguleringer er opprettet for å gi fiskerimyndighetene tilrådninger om reguleringer av fisket mellom de forskjellige redskapsklasser innen et bestemt distrikt (fylke). Rådene er primært et instrument for fiskeriorganisasjonene, og det er fiskeriorganisasjonene som i det vesentlige bestemmer hvilke saker som skal behandles i utvalgene. I de fylkene som ikke har egne rådgivende utvalg er det således fylkesfiskarlagene selv i samarbeid med Fiskeridirektoratets regionkontorer som har overtatt den rolle som tidligere lå til de lokale reguleringsrådene. Selv om Fiskeridirektoratets regiondirektører i dag, gjennom Fiskeridepartementets instruks, skal være leder for de rådgivende utvalg

for lokale reguleringer, er det likevel Fiskeridirektoratet som på vegne av Fiskeri- og kystdepartementet forestår utredning og høring etter forvaltningsloven § 37.

Fiskeridirektoratet har foreslått at Fiskeridirektoratets regionkontorer bør overta hovedansvaret for behandlingen av lokale reguleringer og at forskriftskompetansen delegeres fra departementet til direktoratet. Forslaget innebærer at utredning og høring slik den i dag gjennomføres av Fiskeridirektoratet vil bli gjennomført av Fiskeridirektoratets regionkontorer. Fiskeridirektoratets regionkontorer sender sine innstillinger til Fiskeridirektoratet sentralt, som fastsetter forskriftene.

I forslag til ny havressurslov § 34 er det foreslått at forskriftskompetansen for lokale reguleringer i utvalgsområder ikke bare kan delegeres til Fiskeridirektoratet, men også til Fiskeridirektoratets regionkontorer. Fiskeridirektoratet har imidlertid i brev 24. september 2007 til Fiskeri- og kystdepartementet foreslått det samme bør gjelde også for lokale reguleringer som fastsettes utenfor utvalgsområder.

Ny ordning

I St. meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* foreslås det å overføre et mer selvstendig ansvar til det folkevalgt nivået når det gjelder utarbeidelsen av lokale reguleringer. Fiskeridirektoratet la i brev 27. april 2007 til Fiskeri- og kystdepartementet til grunn at oppgaven med utredning og høring av lokale reguleringer overføres til det regionale folkevalgte nivået.

Selv om det regionale folkevalgte organet tildeles oppgaver med å utarbeide forslag til lokale reguleringer, vil det imidlertid fortsatt være det forvaltningsorgan som har forskriftskompetansen som må påse at bestemmelser om utrednings- og høringsplikt etter forvaltningsloven § 37 er tilstrekkelig ivarettatt. Fiskeri- og kystdepartementet vil derfor utarbeide nærmere forskrift om behandlingsmåten for lokale reguleringer og å gi nærmere kriterier for hva som skal regnes som lokale reguleringer.

6.2.6 Tang og tare

Dagens ordning

Forvaltning av tang og tare reguleres i forskrift om høsting av tang og tare fastsatt ved kongelig resolusjon av 13. juli 1995, gitt med hjemmel i lov av 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster § 2 og lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. § 4 litra l, n og o.

Høsting av tang og tare utenfor strandsonen reguleres gjennom regionale forskrifter som fastsettes av Fiskeridirektoratet. Per i dag er det Fiskeridirektoratet som oppretter og leder de fylkesvise gruppene som utarbeider forskriftsforslag bl.a. i tråd med de føringene som er gitt i den nasjonale Forvaltningsplan for tang og tare av 1. november 2000. Fiskeridirektoratet sentralt fastsetter forskriften.

For de områdene der det ikke er utarbeidet forskrifter som regulerer uttaket er det forbud mot å høste tang og tare.

Ny ordning

I henhold til St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* skal ledelsen av de fylkesvise gruppene som utarbeider forskriftsforslag til høsting av tang og tare overføres til de nye regionene. Forslag til forvaltningsplan skal fremdeles legges frem for Fiskeridirektoratet som skal fastsette forskrifter i samsvar med bl.a. den nasjonale forvaltningsplanen for tang og tare.

Det foreslås at man gjennom forskrift synliggjør regionenes ansvar i forbindelse med utarbeidelse av forvaltningsplaner for høsting av tang og tare. I tråd med regjeringens forslag er fortsatt forskriftskompetansen tillagt Fiskeri- og kystdepartementet eller den som departementet bemyndiger.

6.3 Foreslåtte lovendringer

I det påfølgende redegjøres det for aktuelle lovendringer. Utover dette vil det være nødvendig med enkelte forskriftsendringer.

6.3.1 Akvakulturforvaltningen

Akvakulturloven § 6, annet ledd skal lyde:

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tildeling av akvakulturtillatelse, herunder krav til søknad og kriterier for innvilgelse av søknad. Det tilligger regionene å fatte vedtak på særskilte områder innenfor lovens virkeområde som fastsatt gjennom forskrift. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om regionenes myndighet etter denne bestemmelsen.

Akvakulturloven § 18, tredje ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om registreringsordningen, herunder om registreringsmyndighet, erstatningsordning, føring av dagbok mv. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om regionenes oppgaver knyttet til registreringsordningen.

Akvakulturloven § 24 skal lyde:

Etter pålegg fra tildelings- og tilsynsmyndigheten plikter enhver som søker om eller driver aktiviteter som omfattes av denne lov, å gi opplysninger, dokumenter, prøvemateriale eller annet materiale som er nødvendig for at tildelings- og tilsynsmyndigheten skal kunne utføre sine oppgaver etter loven.

Etter pålegg fra tildelings- og tilsynsmyndigheten plikter enhver som søker om eller driver aktiviteter som omfattes av denne lov å gjennomføre undersøkelser som er nødvendige for at tildelings- og tilsynsmyndigheten skal kunne utføre sine oppgaver etter loven.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om opplysnings- og undersøkelsesplikten i første og annet ledd, herunder om at pliktene skal utføres jevnlig.

6.3.2 Forvaltningen av viltlevende marine ressurser (havressursforvaltningen)

Saker der folkevalgt regionalt nivå har kompetanse (ny paragraf i Saltvannsfiskeloven, alternativt i ny havressurslov når den er vedtatt).

Det tilligger regionene å fatte vedtak på særskilte områder innenfor lovens virkeområde som fastsatt gjennom forskrift.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om regionenes myndighet etter denne bestemmelsen.

I de saker hvor regionene er gitt myndighet til å fatte vedtak, er Fiskeridirektoratet klageinstans.

6.4 Forholdet til Sametinget

Det samiske fisket er i det alt vesentlige et fjord- og kystfiske som ofte drives i kombinasjon med andre næringer. Myndighetene tar i forvaltningen av fiskeriressursene hensyn til hva som er best for fellesskapet og andre plikter som staten måtte ha, blant annet ved å ta hensyn til at forvaltningstiltak er med og sikrer det materielle grunnlaget for samisk kultur.

På bakgrunn av fiskets sentrale betydning for det materielle grunnlaget for samisk kultur, omfattes en rekke fiskerispørsmål av konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen.

Med utgangspunkt i konsultasjonsavtalen har det blitt avviklet en rekke konsultasjoner mellom Sametinget og Fiskeri- og kystdepartementet, herunder om ny havressurslov, om strukturvirkemidler i fiskeflåten, om stortingsmelding om kongekrabbeforvaltningen og om oppnevning av et utvalg for å utrede samer og andres rett til fisket i havet utenfor Finnmark (Kystfiskeutvalget for Finnmark). Likeledes er det holdt et informasjonsmøte mellom Sametinget og departementet om overføringer i marin sektor i tilknytning til forvaltningsreformen.

7 Miljøvernområdet

7.1 St. meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortinn – regional framtid og innstilling fra Kommunal- og forvaltningskomiteen (Innst. S. nr. 166)*

I følge St. meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortinn – regional framtid (side 56) er:

”Regjeringens utgangspunkt er at de fleste oppgaver som i dag tilligger fylkesmannen på miljøvernområdet, og som ikke er knyttet til tilsyn, innsigelse, klage og kontroll, samt veiledning knyttet til dette, skal overføres til regionene. Dette må imidlertid vurderes nøye i hvert enkelt tilfelle, og det må skje i et omfang og på en måte som sikrer våre muligheter til å nå våre nasjonale miljømål og våre internasjonale miljøforpliktelser. I denne forbindelse vil dagens miljølovgivning bli gjennomgått før oppgaver overføres og det kan være aktuelt å benytte andre og sterkere styringsvirkemidler på miljøområdet enn det staten vanligvis bruker overfor lokalforvaltningen.”

Oppgavene skal etter dette vurderes etter gitte prinsipper, og foreliggende høringsnotat presenterer resultatet av denne vurderingen.

Det går fram av meldingen at:

”De oppgavene som uavhengig av videre utredning skal ligge igjen hos fylkesmannen, dvs. klagebehandling, kontroll, tilsyn og innsigelsearbeidet knyttet til plan- og bygningsloven vil kreve opprettholdelse av miljøfaglig kompetanse.”

Målet med regionreformen er: *”et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå ...”* og *”effektiv ivaretagelse av nasjonale mål ...”* Videre framheves at *”vår nasjonale miljøpolitikk må utformes innenfor internasjonale rammer og overenskomster. Dette innebærer at staten må sikre og ivareta sterk nasjonal styring på miljøområdet bl. a. gjennom strengt nasjonalt regelverk. En forutsetning om sterk nasjonal miljøpolitikk skal ligge til grunn ved gjennomføring av forvaltningsreformen.”*

Andre viktige føringer i St. meld. nr. 12 er at:

”Staten bør ha ansvaret for oppgaver som krever sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsbegrep for god oppgaveløsning”, at ”lokale og folkevalgte organ bør ha ansvaret for oppgaver som krever lokalpolitisk og regionalpolitisk skjønn og at ”Utviklingsoppgaver skal utgjøre en vesentlig del av regionenes oppgaver, i tillegg til tjenesteoppgaver som overføres fra dagens fylkeskommuner.”

I innstillingen fra Kommunal- og forvaltningskomiteen, jf. Innst. S. nr. 166 (2006-2007) framheves det fra flertallet at *”Det må knyttes tilstrekkelig handlingsfrihet til oppgavene som skal løses på det regionale nivået”*. I merknaden vedrørende miljøvernområdet uttaler komiteen innledningsvis:

”Komiteen viser til at det er viktig å se miljøområdet som et globalt og tverrsektorielt samfunnsområde. Dette innebærer at miljøhensyn må integreres i ulike sektorer, og at internasjonale avtaler legger føringer for nasjonal politikk”.

Det er gjort en gjennomgang og vurdering av alle oppgavene hos fylkesmannen på miljøvernområdet med utgangspunkt i føringene over. I tråd med St meld nr 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* og innstillingen fra Kommunal-

og forvaltningskomiteen foreslår regjeringen å overføre oppgaver hvor det er rom for regionalpolitisk skjønn og som kan sies å ha preg av å være utviklingsoppgaver. I tillegg foreslås overført en myndighetsoppgave som lovmessig er forankret i fylkesplanen som koordinerende virkemiddel. Det gis også en omtale av regionenes rolle og oppgaver i gjennomføringen av klimapolitikken, så langt dette er klarlagt.

Gjennom St.meld. nr.12 (2006-2007) og behandlingen av denne ble det slått fast at fylkesmannen fortsatt skal ha ansvar for klagebehandling på kommunale vedtak, tilsyn, kontroll og innsigelser etter plan- og bygningsloven samt veiledning knyttet til disse oppgavene. Disse områdene omtales derfor ikke i detalj i det videre.

7.2 Endringer på miljøområdet de siste årene – overføring av oppgaver til lokalt nivå

Miljøoppgavene har de senere år endret karakter, bl. a. som følge av økt internasjonalisering på miljøområdet. Norsk miljøforvaltning styres i økende grad av internasjonale avtaler og konvensjoner. På forurensningsområdet har 80-90% av regelverket sitt utspring i EU/EØS-regelverk, og det lokale handlingsrommet er svært begrenset.

I tillegg er trusselbildet vesentlig endret. Det er økende press på arealer og naturressurser. Blant annet bidrar samfunnets generelle velstandsøkning til økt press, særlig i strand- og fjellområder på grunn av hyttebygging, økt motorisert ferdsel osv. Det er også stort utbyggingspress på de biologisk rikeste områdene rundt og i byer og tettsteder. Det er en stor utfordring å hindre bit-for-bit nedbygging av verdifulle naturområder. Samtidig er klimaendringer og innføring av fremmede arter i ferd med å forsterke og gi stadig flere negative miljøvirkninger.

På *forurensningsområdet* er fylkesmannens rolle som myndighetsutøver i endring, blant annet gjennom standardiserte bransjekrav og tilrettelegging for lik regelverksforståelse ved hjelp av nettsiden Regelhjelp.no. For svært mange av saksområdene som fylkesmannen har ansvar for, er det eller vil det komme helt eller delvis selvstående krav i forskrifter. Dette innebærer at fylkesmannen i stadig mindre grad vil ha ansvar for konsesjonsbehandling. Tilsynsomfanget vil imidlertid øke, som følge av økt behov for kontroll med etterlevelsen av regelverket. En stor del av fylkesmannens virksomhet på forurensningsområdet er knyttet til oppfølging av næringsvirksomhet. Av hensyn til like konkurransevilkår for virksomheter er likebehandling i forhold til miljøkrav, klagesaksbehandling, lovlighetskontroll og tilsyn viktig. Videre er det viktig å nevne at kommunene de senere årene har overtatt som primærmyndighet på hoveddelen av forurensningsområdet når det gjelder avløp og avfall. Miljøfaglig veiledning og informasjon er integrert i alt arbeid som fylkesmannen utfører på forurensningsområdet.

På *naturforvaltningsområdet* gir FN-konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) hovedrammeverket for det nasjonale arbeidet med bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. CBD og Bernkonvensjonen (konvensjonen om ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder), Ramsarkonvensjonen (konvensjonen om våtmarksområder av internasjonal betydning) og NASCO

(konvensjonen om vern av laks i den nordlige Atlanteren) forplikter Norge til å beskytte nærmere bestemte arter og områder som anses som viktige for bevaring av biologisk mangfold og andre naturverdier.

Oppfølgingen av internasjonale forpliktelser styrer i utstrakt grad det arbeidet fylkesmannen utfører på naturforvaltningsområdet. Dette arbeidet omfatter både bevaring av truede arter, herunder forvaltning av villaks og rovvilt, og bevaring av viktige arealer for å ta vare på biologisk mangfold generelt og verneplanarbeidet spesielt.

Som følge av tidligere oppgavegjennomganger har kommunene de siste 5-7 årene fått overført en betydelig andel av miljøvernoppgavene, og er i dag miljøvernmyndighet for de fleste oppgaver på miljøområdet hvor det er behov og rom for lokalpolitisk skjønn. De har i dag ansvaret for høsting av alt jaktbart vilt (unntatt villrein) og innlandsfisk, håndheving av nasjonal forskrift om motorferdsel i utmark og forvalter store deler av friluftslivspolitikken. Kommunene har ingen direkte myndighet etter naturvernloven, men kommunene fikk i 1998 tilbud om å få delegert forvaltningsmyndighet for en del verneområder vernet med hjemmel i naturvernloven, hovedsakelig naturreservater og landskapsvernområder. Ca. 70 kommuner har takket ja til dette tilbudet. I tillegg er 27 kommuner involvert i 4 ulike forsøk med lokal forvaltning av nasjonalparker og større landskapsvernområder som pågår. Lokal forvaltning av Reinheimen nasjonalpark pågår parallelt med forsøkene. Når evalueringen av forsøkene med lokal forvaltning av verneområder foreligger i 2008 vil den gi grunnlag for valg av framtidig forvaltningsmodell, herunder ulike modeller for lokal forvaltning.

Delegering av nye oppgaver til kommunene vurderes løpende. Den siste overføringen av myndighet på avløpsområdet trådte for eksempel i kraft 1. januar 2007.

7.3 Forslag til overføring av oppgaver fra fylkesmannen til regionene på miljøområdet

Følgende oppgaver er vurdert å ha rom for et regionalpolitisk skjønn, og de kan sies å ha preg av å være utviklingsoppgaver:

7.3.1 Friluftsliv

Arbeidet med friluftsliv er preget av samspill mellom stat og kommune med kommunene som hovedaktør. Friluftsloven gir allemannsretten innhold og rammer, og forvaltes i all hovedsak av kommunene. Gjennom plan- og bygningsloven kan arealer reguleres til friområder og friluftsområder.

Dagens oppgavefordeling

Fylkesmannen er i dag talsmann for og vokter av allemannsretten. Ved behandling og uttalelser til saker om arealdisponering ivaretar fylkesmannen allmennhetens interesser, og fremmer om nødvendig innsigelser til kommunale planer som ikke er i samsvar med nasjonal politikk. Fylkesmannen kan opptre, klage og i tilfelle på vegne av staten reise søksmål for å ivareta allmennhetens interesser i alle saker av interesse for friluftslivet. Sammen med kommunene følger fylkesmannen opp de

statlig sikrede friluftsområdene i fylket, og fylkesmannen forvalter statlige tilskuddsordninger for friluftsmål etter regler fastsatt av Direktoratet for naturforvaltning. Også kommunene og fylkeskommunene har i dag søksmålskompetanse, men ikke på vegne av staten.

Fylkesmannen følger opp kommunenes forvaltning av de statlig sikrede friluftslivsområdene i fylket som representant for staten som grunneier. Fylkesmannen har også ansvar for å stadfeste kommunale vedtak om riding, sykling og lignende, bestemme avvikende tidsrom for innmarksferdsel, stadfeste adferdsregler og sperrevedtak samt å avgjøre klager på kommunale vedtak om avgiftsløyve, innløsning og stansing / fjerning.

Fylkesmannen har ansvar for å motivere kommunene til gjennom planlegging å ta vare på grønnstruktur og markaområdene, og legge til rette for friluftsliv. I sin veiledning til kommunene opplyser fylkesmannen bl. a. om mulighetene for å bruke sikringsmidler til kjøp av områder og stimulerer kommunene til å fremme søknader om sikring av friluftslivsområder til Direktoratet for naturforvaltning. Fylkesmannen informerer om allemannsretten, er faglig premissgiver bl. a. gjennom deltakelse i etablerte samarbeidsfora og bidrar til utvikling av Skjærgårdstjenesten gjennom utbetaling av driftsmidler. Fylkesmannen har også ansvar for å veilede publikum og kommuner om gjeldende regelverk for jakt og fiske.

Vurdering av oppgavene i forhold til forvaltningsreformen

Regionene

Utvikling av friluftslivspolitikken innebærer regionalpolitiske utfordringer i forhold til bl.a. areal, helse og kultur. Økt friluftslivsaktivitet er viktig i et folkehelseperspektiv og i forhold til turistnæringen. Sikring av allemannsretten er et viktig fordelingspolitisk anliggende. Utvikling av friluftsliv er en viktig regionalpolitisk utfordring. På regionalt nivå bør det foretas helhetlige vurderinger og sikres en samordnet virkemiddelbruk innen friluftslivsfeltet og tilgrensende områder. Det ligger et stort uutnyttet potensial i å jobbe mer aktivt med stimulering og tilrettelegging for friluftsliv, jakt og fiske. Det vil derfor være naturlig at de nye regionene overtar ansvaret for fordeling av midlene til opparbeiding og stimulering til friluftsliv. Regionene bør også overta det ansvaret fylkesmannen i dag har som saksforbereder for sikringssaker som skal avgjøres av Direktoratet for naturforvaltning. Dette arbeidet vil regionene gjøre som saksforbereder for staten. Det er naturlig at ansvaret for den generelle veiledning knyttet til disse oppgavene også følger med over til regionene. Regionene får også ansvaret for å levere miljødata innenfor friluftslivet.

Fylkesmannen

Sikrede friluftsområder forvaltes av kommunene, og fylkesmannen bør som regional representant for grunneier (Staten v/ Direktoratet for naturforvaltning) fortsatt føre tilsyn med at kommunene ivaretar statens interesser på en god måte. Fylkesmannens søksmålskompetanse på vegne av staten bør bestå. Fylkesmannen vil også fortsatt ha veiledningen knyttet til innsigelser til arealplaner. Veiledningsansvaret på arealplansakene vil de dele med regionene.

Behov for lovendringer

Regjeringen har besluttet at det skal settes i gang et arbeid med å revidere frilufsloven. Det er derfor ikke hensiktsmessig å foreslå endringer i enkeltparagrafer kun knyttet til ny oppgavefordeling som følge av forvaltningsreformen. Det kommende revisjonsarbeidet vil ta høyde for den oppgaveoverføringen som er skissert foran. Det vil bli gjennomført ordinær høring på forslag til endringer i frilufsloven. Det vil uansett kun være behov for mindre endringer i frilufsloven som følge av å overføre oppgaver fra fylkesmannen til regionene slik som skissert over. Lovendringene vil være på plass til regionreformen trer i kraft.

7.3.2 Forvaltning av høstbare arter (vilt og ferskvannsfisk)

De siste 10 årene er rettighetshavernes og kommunenes rolle i forvaltningen av de utnyttbare vilt- og innlandsfiskeressursene styrket betydelig. Kommunene er nå forvaltningsmyndighet for *høstingen* av innlandsfisk og alle de jaktbare viltartene unntatt villrein.

Dagens oppgavefordeling

Fylkesmannen er klageinstans for kommunenes vedtak etter viltloven og lakse- og innlandsfiskeloven, og første instans for andre bestemmelser i de samme lovene med tilhørende forskrifter. Førsteinstansbehandlingen skjer i stor grad på delegert myndighet fra Direktoratet for naturforvaltning.

For de fleste bestemmelser etter Lov om lakse- og innlandsfisk m.v. som har avgjørende betydning for å *sikre bestandene* av innlandsfisk og andre ferskvannsorganismer er Fylkesmannen førsteinstans. Dette gjelder bl. a. lovens bestemmelser om vassdragstiltak og fiskekultivering. Fylkesmannen ivaretar videre hensynet til vilt, fisk og ferskvannsorganismer i saker etter forurensningsloven.

Fylkesmannen er videre myndighet for saker vedrørende forvaltningen av villaksen, som er en typisk ansvarsart for Norge

Viltfondet, som forvaltes av Miljøverndepartementet v/ Direktoratet for naturforvaltning, er en viktig kilde til finansiering av bl.a. lokal viltforvaltning og tilrettelegging for jakt. Inntektene til Viltfondet kommer i hovedsak fra jegeravgifter og fellingsavgifter. I 2001 fikk kommunene gjennom en statlig rammeforskrift for kommunale viltfond delegert ansvaret for å kreve inn og disponere fellingsavgiftene for elg og hjort, og føre disse inntektene i kommunale viltfond. Det er etablert en tilsvarende ordning for villrein. Her blir midlene ført tilbake til det enkelte villreinområde med utgangspunkt i innbetalte avgifter foregående år. Fylkesmannen fordeler tilskudd til lokale vilttiltak fra det statlige viltfondet som er finansiert av jegeravgiften, etter nærmere retningslinjer. Direktoratet for naturforvaltning disponerer også en del av midlene fra det statlige viltfondet til ulike formål. De overordnede retningslinjene for bruken av viltfondsmidlene er fastsatt av Stortinget.

Fylkesmannen har ansvar for å se til at vilt- og fiskeressursene ivaretas i den kommunale og regionale arealforvaltningen. Fylkesmannens hovedfokus er rettet mot truede/ sårbare arter og særskilte ansvarsarter hvor det er et nasjonalt ansvar å

sikre leveområdene. Det viktigste virkemiddelet fylkesmannen har i dette arbeidet, er veiledning og innsigelser til planer som ikke ivaretar leveområdene for vilt- og fiskebestandene.

Fylkesmannen er delegert myndighet innen *vassdragslovgivningen* gjennom å treffe pålegg om undersøkelser og tiltak med hjemmel i konsesjonsvilkår i vassdragskonsesjoner. Dette gjelder oppfølging av naturforvaltningsvilkår og forurensningsvilkår bortsett fra for bestemmelser knyttet til anadrom laksefisk og for prinsipielt viktige avgjørelser.

Fylkesmannen veileder kommunene i bruk av viltloven og lakse- og innlandsfiskeloven med tilhørende forskrifter, og i forhold til ivaretagelse av vilt, fisk og ferskvannsorganismer i saker etter plan- og bygningsloven og forurensningsloven med tilhørende forskrifter.

Fylkesmannen gir også råd til NVE om hensynet til vilt, fisk og ferskvannsorganismer i saker som behandles etter vannressursloven og vassdragsreguleringsloven.

Vurdering av oppgavene i forhold til forvaltningsreformen

Regionene

Oppgaver og myndighet knyttet til å *sikre bestandene* av vilt, innlandfisk og ferskvannsorganismer som ikke er truet/sårbare eller som er særskilte ansvarsarter, foreslås lagt til regionene. Oppgaver og myndighet knyttet til *høsting* av vilt og ferskvannsfisk vil fortsatt hovedsakelig ligge hos rettighetshaverne og kommunen. Ytterligere delegering av oppgaver og myndighet til rettighetshavere og kommunen vil bli vurdert i kommende lov- og forskriftsarbeid. Forslaget innebærer også at lovens bestemmelser om vassdragstiltak og kultivering av innlandfisk legges til regionene.

Oppgavene knyttet til bestandsforvaltningen av innlandfisk og høstbare, ikke truede viltarter (inkl. tilskuddsforvaltning) gir et visst rom for regionalpolitisk skjønn, og en del av dem har preg av å være utviklings- eller stimuleringsoppgaver. Det er naturlig å se dem i sammenheng med friluftslivsoppgavene. De er nært knyttet til rettighetshaverne og dermed også landbruksnæringen. Allmennhetens tilgang til jakt og fiske inngår også i denne porteføljen. På denne bakgrunn foreslår regjeringen å overføre forvaltningsoppgaver knyttet til å *sikre bestandene* av de høstbare, ikke truede artene av vilt- og innlandfisk til regionene. Dette innebærer at regionene også får ansvaret for å fordele tilskudd til lokale vilttiltak fra det statlige viltfondet. Regionene får også ansvaret for å levere miljødata til de nasjonale miljødatabasene innenfor sitt ansvarsområde, og får veiledningsansvaret overfor kommuner og rettighetshavere innenfor sitt ansvarsområde.

Fylkesmannen

Fylkesmannen vil fortsatt være klageinstans på kommunale vedtak etter viltloven og lakse- og innlandsfiskeloven. Fylkesmannen bør fortsatt ha myndigheten til å gi pålegg om avbøtende tiltak knyttet vassdragslovgivningen; eventuelt bør myndigheten løftes tilbake til Direktoratet for naturforvaltning. Mange regioner har så sterke egeninteresser i kraftverk i slike saker at de ikke bør ha myndighet til

å gi pålegg til seg selv. Fylkesmannen skal som statlig miljømyndighet fortsatt være rådgiver overfor NVE. Det vil imidlertid i enkelte saker være naturlig at også regionene, i tråd med deres nye oppgaver, kan rådgi NVE. Disse spørsmålene vil vi komme tilbake til mer i detalj.

Forslag til lovendringer

Lov av 15. mai 1992 om laks- og innlandsfisk m.v.

All myndighet etter loven er lagt til Kongen og Miljøverndepartementet. Oppgaver til andre myndighetsorganer skjer etter delegering. Følgende lovendring foreslås:

§ 6 (Fiskeforvaltningen)

Regionene må føyes til som myndighet i fiskeforvaltningen i tillegg til departementet (Miljøverndepartementet), Direktoratet for naturforvaltning, fylkesmannen og kommunen. Departementet foreslår at § 6, 1.ledd endres til følgende:

”§ 6. Fiskeforvaltningen.

Fiskeforvaltningen etter denne lov er:

- a) Departementet*
- b) Direktoratet for naturforvaltning*
- c) Fylkesmannen*
- d) Regionen*
- e) Kommunen”*

Det vil bli gjort en gjennomgang av og justeringer i forskrifter etter laks- og innlandsfiskeloven som følge av endret oppgavefordeling. Myndighet på områdene som i dag er delegert fylkesmannen vil i tråd med ovenstående gjennomgang være naturlig å vurdere delegert til regionene i stedet.

Lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet (viltloven)

Viltloven § 4 regner opp de ulike organene i viltforvaltningen. Oppregningen omfatter i dag departementet (Miljøverndepartementet), Direktoratet for naturforvaltning, fylkesmannen og kommunen. Siden departementet foreslår å legge en del av fylkesmannens oppgaver og myndighet til regionen, må dette organet føyes til. Departementet foreslår at § 4 første ledd endres til følgende:

”I viltforvaltningen er det følgende organer:

- 1. Departementet*
- 2. Direktoratet for naturforvaltning*
- 3. Fylkesmannen*
- 4. Regionen*
- 5. Kommunen”*

Endringen får konsekvenser for enkelte andre bestemmelser i viltloven da disse omhandler ”viltorganene”. Dette gjelder for det første § 6 første ledd, som slår fast at viltorganene skal arbeide for å fremme formålet med loven og gi myndigheter og organisasjoner, bedrifter og personer bistand, råd og veiledning i saker om

viltforvaltning. Videre gjelder dette § 6 annet ledd, der det fremgår at Kongen kan gi nærmere regler om viltorganenes organisasjon og virksomhet.

En annen bestemmelse som berøres av endringen i § 4 er § 37 første ledd, der det heter at for å fremme en forsvarlig og rasjonell viltforvaltning skal viltorganene, ved opplysning og tilrettelegging, arbeide for organisering av utmarksarealene til felles viltområde.

Videre berøres § 49 første ledd. Her fremgår det at Kongen kan fastsette forskrifter om autorisasjon av viltpreparanter og om plikt for disse til å føre skriftlige oppgaver over vilt som mottas og hvem det mottas fra. Oppgavene kan kreves fremlagt av viltorganene.

Endelig får den foreslåtte endringen i § 4 konsekvenser for § 50. Her heter det at departementet kan bestemme at den som har drevet jakt og fangst og den som har leiet ut jakt- og fangstrettigheter kan pålegges å gi viltorganene opplysninger, herunder innlevere hele eller deler av viltet, til statistiske eller vitenskapelige formål.

Etter departementets syn er det naturlig at bestemmelsene som gjelder viltorganene også omfatter regionene.

Viltloven § 21 omhandler bruk av motordrevet fremkomstmiddel under jakt. I annet ledd slås det fast at innen en avstand av 2 kilometer fra land, herunder holmer og skjær, er det forbudt å drive jakt fra motorbåt eller annet flytende eller svevende fartøy drevet med motor. Videre fremgår det at fylkesmannen for bestemte områder og tidsrom kan øke eller minske avstanden. Som det fremgår ovenfor, foreslår departementet at oppgaver og myndighet knyttet til bevaring og forvaltning av høstbare arter eller bestander av vilt som ikke er truede/sårbare eller som er særskilte ansvarsarter, skal overføres fra fylkesmennene til regionene. På denne bakgrunn foreslår departementet at § 21 annet ledd endres til følgende:

”Innen en avstand av 2 kilometer fra land, herunder holmer og skjær, er det forbudt å drive jakt fra motorbåt eller annet flytende eller svevende fartøy drevet med motor. *Regionen* kan for bestemte områder og tidsrom øke eller minske avstanden.”

Viltloven § 37 gjelder sammenslåing av eiendommer til felles viltområde. Det fremgår av annet til femte ledd at dersom kommunen finner at flere eiendommer bør slås sammen til felles viltområde, skal de jaktberettigede innkalles til møte der kommunen søker å oppnå en frivillig avtale om sammenslåing. Oppnås ikke enighet, kan et flertall av de jaktberettigede med bindende virkning for de øvrige beslutte at eiendommene skal slås sammen til et felles viltområde. Når flere eiendommer er slått sammen, kan de jaktberettigede videre ved flertallsvedtak fastsette regler for utøvelse av jakt, salg av jaktkort, gjennomføring av viltstelltiltak og fordeling av omkostninger og utbytte av jakten. Vedtakene om sammenslåing av eiendommer til felles viltområde og om utøvelse av jakt m.m., trenger godkjennelse av kommunen. Kommunens avgjørelse kan påklages til Direktoratet for naturforvaltning.

Det følger av § 37 siste ledd at departementet gir nærmere regler om gjennomføring av bestemmelsene, herunder om at fylkesmannen skal tre i stedet for kommunen når eiendommene ligger i forskjellige kommuner. Slike regler er

gitt i forskrift 24. oktober 1984 nr. 1878 om gjennomføringen av bestemmelsene om sammenslåing av eiendommer til felles viltområde.

Viltloven § 38 gjelder sammenslåing for å oppnå minsteareal for storviltjakt. Det fremgår av første til tredje ledd at kommunen skal søke å få i stand frivillig sammenslåing for eiendommer som hver for seg ikke når opp i minsteareal for felling av hjortevilt. Dersom frivillig ordning ikke oppnås, kan Direktoratet for naturforvaltning etter forslag fra kommunen treffe vedtak om tvungen sammenslåing. Videre fremgår det at de jaktberettigede kan bestemme fordeling av fellingskvote og utbytte. Blir enighet ikke oppnådd, treffer kommunen avgjørelse som kan påklages til direktoratet.

Det heter i § 38 siste ledd at departementet gir nærmere regler om gjennomføring av bestemmelsene, herunder at fylkesmannen skal tre i stedet for kommunen når eiendommene ligger i forskjellige kommuner. Slike regler er gitt i forskrift 24. oktober 1984 nr. 1879 om gjennomføringen av bestemmelsene om sammenslåing for å oppnå minsteareal for hjorteviltjakt.

Som tidligere nevnt, foreslår departementet at oppgaver og myndighet knyttet til bevaring og forvaltning av høstbare arter eller bestander av vilt som ikke er truede/sårbare eller som er særskilte ansvarsarter, skal overføres fra fylkesmennene til regionene. På denne bakgrunn foreslår departementet at § 37 siste ledd endres til følgende:

”Departementet gir nærmere regler om gjennomføring av bestemmelsene i denne paragraf, herunder om at Regionen skal tre i stedet for kommunen når eiendommene ligger i forskjellige kommuner.”

§ 38 siste ledd endres til:

”Departementet gir nærmere regler om gjennomføring av bestemmelsene i denne paragraf, herunder at Regionen skal tre i stedet for kommunen når eiendommene ligger i forskjellige kommuner.”

Viltloven § 51 omhandler skuddpremier. Det følger av bestemmelsens første ledd at skuddpremie kan bare fastsettes for viltarter som har jakttid og som gjør skade. Fastsettelse av skuddpremie trenger godkjenning av fylkesmannen eller den han i samråd med Direktoratet for naturforvaltning gir fullmakt.

Bestemmelsen gjelder høstbare arter. Det er for disse det vil være aktuelt å åpne for jakt og fastsette jakttid. I tråd med forslaget om at oppgaver og myndighet knyttet til bevaring og forvaltning av høstbare arter skal overføres fra fylkesmennene til regionene, foreslår departementet at § 51 første ledd endres til følgende:

”Skuddpremie kan bare fastsettes for viltarter som har jakttid og som gjør skade. Fastsettelse av skuddpremie trenger godkjenning av Regionen eller den Regionen i samråd med direktoratet gir fullmakt”.

Myndighet på hovedområdene felles viltområde, minsteareal for storvilt og disponering av fallvilt som i dag er delegert fylkesmannen, vil i tråd med ovenstående gjennomgang være naturlig å vurdere delegert til regionene i stedet.

Det vil også bli foreslått endringer i flere forskrifter etter viltloven som følge av endret oppgavefordeling.

7.3.3 Vannregionmyndigheten

Oppgaven foreslås overført fordi den lovmessig er forankret i fylkesplanen som koordinerende instrument.

Som følge av EØS-avtalen er Norge forpliktet til å implementere EUs rammedirektiv for vann. Dette arbeidet gjennomføres i medhold av Forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforvaltningsforskriften). Forskriften er hjemlet i plan- og bygningsloven, forurensningsloven og vannressursloven, og trådte i kraft 1. januar 2007. Forskriften stiller krav til å utvikle en mer helhetlig, økosystembasert og kunnskapsbasert forvaltning av ferskvann, grunnvann og kystvann. Forskriften har som målsetting å oppnå en ”god tilstand” i forhold til økologi og forurensning i vannforekomstene, og Norge er forpliktet til jevnlig å rapportere til ESA på ulike deler av gjennomføringen av direktivet. Som nasjonalt ansvarlig myndighet er Miljøverndepartementet ansvarlig overfor ESA, og kan stilles til ansvar gjennom EFTA-domstolen ved manglende oppfyllelse av direktivets krav. Forskriften vil bli et hovedverktøy i arbeidet for å få til en mer helhetlig og økosystembasert vannforvaltning.

Regjeringen vil legge frem en stortingsproposisjon om helhetlig vannforvaltning og innlemmelse av EUs vannrammedirektiv i EØS-avtalen i vårsesjonen 2008.

Dagens oppgavefordeling

I vannforvaltningsforskriften er det opprettet ni vannregioner med utgangspunkt i nedbørfeltene i Norge. Ni fylkesmenn er utpekt som *vannregionmyndighet*, og har hovedansvaret for oppfølgingen av vannforvaltningsforskriften på regionalt nivå (jf § 21 i vannforvaltningsforskriften). I tråd med direktivet og forskriften er det utpekt bare *en myndighet pr nedbørfelt*. Fylkesmannen leder samarbeidet mellom dagens aktører innen vannforvaltningen på regionalt nivå, og er ansvarlig for en omfattende prosess der fylkeskommunene, alle kommunale og statlige myndigheter deltar. Oppgavene er konsentrert om å sikre iverksetting av statlig politikk innenfor definerte rammer fra de seks departementene som er direkte involvert for å nå direktivets miljømål for vannforekomstene, samt å sikre at kommunene og fylkeskommunene planlegger sin virksomhet og følger opp i tråd med direktivet. Fylkesmannen skal sørge for at alle prosesser tidsmessig tilfredsstiller direktivets krav, og skal bidra med nødvendig grunnlag for den nasjonale rapporteringen til ESA.

Vannregionmyndigheten i Norge skal ha et forpliktende samarbeid med tilsvarende myndigheter i Norge og Finland om grense- og grensekryssende vassdrag. Dette er de finske Miljøsentralene og de svenske Vattenmyndigheterna, som begge er statlige myndigheter.

Vanndirektivet forutsetter at de regionale vannforvaltningsplanene blir evaluert og rullert hvert sjette år, og dette vil være en sentral oppgave for vannregionmyndigheten. Dette innebærer at gjennomføring og virkning av tiltak satt i verk av statlige etater, kommunene og private aktører skal vurderes.

Gjennomføringen av EUs rammedirektiv for vann innebærer den største satsingen noensinne for å sikre et godt vannmiljø. Fylkesmennene har derfor en sentral rolle som miljøfaglig rådgiver overfor sektormyndigheter, kommuner og organisasjoner.

De regionale forvaltningsplanene for hvert vassdrag skal vedtas som fylkesdelplaner etter plan- og bygningsloven. Planene skal til endelig godkjenning i Regjeringen.

Vurdering av oppgavene i forhold til forvaltningsreformen

Regionene

I og med at planvedtakene etter gjeldende forskrift allerede gjøres av fylkeskommunene iht. plan- og bygningsloven, foreslår regjeringen at også vannregionmyndigheten overføres til regionene. Det betyr at regionene får ansvaret for å drive prosessene iht. fastsatte tidsfrister og sørge for at planforslagene fyller kvalitetskravene i direktivet med tilhørende nasjonale veiledere. Det er ikke et stort regionalt handlingsrom i denne oppgaven, men regjeringen mener likevel det kan være hensiktsmessig at det organet som har ansvaret for å vedta vannforvaltningsplanene også får ansvaret for å organisere og lede planprosessene. Veiledning iht. planarbeidet følger også med til regionene.

Regjeringen har 15. februar 2008 lagt fram forslag til ny plandel av plan- og bygningsloven for Stortinget. Denne er tilpasset behovet for å utarbeide vannforvaltningsplaner etter de krav direktivet stiller. Det følgende baseres på innholdet i dette forslaget.

Fylkesdelplaner blir erstattet av regionale planer. Kongen kan gi pålegg om å utarbeide regionale planer for bestemte oppgaver, og gjennom forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innhold og organisering. Det kan også fastsettes at planen skal godkjennes av Kongen. I lovmerknadene er oppfølgingen av rammedirektivet for vann spesielt nevnt i denne sammenhengen. Det betyr at de vesentlige nasjonale interessene som er knyttet til gjennomføringen av vannforvaltningsforskriften, herunder internasjonale forpliktelser, gjør at staten må ha vesentlig grad av styring med arbeidet. Dette vil bli innarbeidet i en slik forskrift. Der nedbørfeltet til et vassdrag dekker flere fylker (regioner) gir loven departementet adgang til å gi nærmere bestemmelser om hva plansamarbeidet skal omfatte og hvordan det skal organiseres. Dette omfatter også opprettelse av samarbeidsorganer, og om hvordan staten skal medvirke. Dette betyr at regjeringen kan utpeke en av regionene i et aktuelt nedbørfelt til å lede planarbeidet og påse at planen blir gjennomført. Er det uenighet om vesentlige spørsmål, kan dette bringes inn for departementet for avklaring. Vedtak av forvaltningsplanen må som i dagens ordning gjøres i de respektive regionene. Forvaltningsplanen skal som nå til endelig godkjenning i regjeringen.

Fylkesmannen

Fylkesmannen skal medvirke i planarbeidet på linje med alle andre statlige etater. Fylkesmannen skal fortsatt ha hovedansvaret for samordningen mellom de statlige etatene som skal delta i og følge opp vannregionplanene, i tråd med sitt mandat for samordning av statens virksomhet i fylket. Selv om de nye regionene blir vannregionmyndighet, må fylkesmennene også ha en sentral rolle som miljøfaglig rådgiver overfor alle berørte aktørene. Fylkesmannen skal, på vegne av staten, også ha en viktig rolle i å påse at andre statsetater og kommunene følger opp planene.

Forhold som krever særskilt oppmerksomhet

Regionene er, som eiere av kraftverk, aktører med tunge økonomiske egeninteresser ift vannforvaltningsforskriften. Dette kan gi habilitetsproblemer. Det vil i det videre arbeidet bli vurdert hvordan dette kan løses.

Behov for lovendringer

Det er ikke behov for lovendringer ift disse endringene i vannregionmyndigheten. Det vil imidlertid bli foreslått endringer i vannforvaltningsforskriften, og det vil bli fastsatt egen forskrift om planarbeidet etter den nye plan- og bygningsloven.

7.3.4 Klima

Regjeringen legger i St. meld. nr. 34 (2006-2007) *Norsk klimapolitikk* og i klimaforliket med opposisjonen på Stortinget opp til en ambisiøs klimapolitikk hvor alle sektorer og forvaltningsnivåer må bidra. I klimaforliket ble det enighet om å ha som mål å redusere utslippene i Norge med 15-17 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i forhold til referansebanen slik den er presentert i Nasjonalbudsjettet for 2007, når skog er inkludert. Dette innebærer at omtrent to tredjedeler av Norges totale utslippsreduksjoner tas nasjonalt. I forliket er det blant annet enighet om økt satsing på investeringer i jernbane fra 2009 og belønningsordningen for kollektivtransport doubles.

Regionene

St. meld. nr. 34 (2006-2007) fastsetter ikke kvantitative mål for hvor store utslippsreduksjoner kommunal eller fylkeskommunal sektor skal bidra med, men meldingen setter mål for utslippsreduksjoner i sektorer som omfatter energi, transport, avfall og landbruk. Kommuner og fylkeskommuner er både politiske aktører, tjenesteytere, myndighetsutøvere og eiendomsbesittere, og kan derfor bidra betydelig til å redusere Norges utslipp av klimagasser både i egen drift og gjennom å stimulere andre aktører til å redusere sine utslipp. Regjeringen legger opp til at fylkeskommunale og kommunale virkemidler i større grad enn i dag skal bidra til å kutte utslipp av klimagasser. Dette kan skje gjennom en mer aktiv bruk av fylkeskommunens virkemidler som for eksempel plan- og bygningsloven.

Plan- og bygningsloven er et av de mest langsiktige klimavirkemidlene vi har i Norge i dag. Fylkesdelplaner kan brukes til å formulere felles mål og retningslinjer for en mer bærekraftig energiforsyning og -bruk. I den nye plan- og bygningsloven vil prosessen rundt planstrategi kunne klargjøre behovet for å utarbeide konkrete planer for å fremme klimapolitiske mål. Loven vil også bli tydelig formulert ved at klimahensyn skal ivaretas gjennom planer bl.a. ved å fastsette hensiktsmessige arealbruksmønstre som bidrar til å redusere det framtidige transportbehovet. Det kan knyttes planbestemmelser til slike planer som kan hindre uønsket utbygging. Regionale planer kan også brukes som grunnlag for utvikle en klimavennlig energiproduksjon og energibruk i en region.

I St. meld. nr. 34 (2006-2007) sier regjeringen at den på bakgrunn av den nye plan- og bygningsloven vil vurdere rikspolitiske retningslinjer eller bestemmelser for kommunal og regional planlegging. Det kan være aktuelt å vurdere bestemmelser om at kommunene skal gjennomføre tiltak og handlingsstrategier for å redusere utslipp. Rammene for dette kan fastsettes i regionale miljø- og

klimastrategier. Det vil være naturlig at regionene får det planfaglige veiledningsansvaret overfor kommunene i arbeidet med lokale klimahandlingsplaner.

Fylkeskommunene er også viktige energiaktører, blant annet som eiere av regionale energiselskap og som ansvarlig for helhetlig planlegging i forhold til småkraftverk og vindkraft. Fylkeskommunene har videre ansvaret for den lokale kollektivtrafikken og kan stille krav til bruk av alternative drivstoff ved kjøp av transporttjenester, eller mer energieffektive busser og baneløsninger. Regjeringen la høsten 2007 fram et forslag som åpner for å bruke bompenger til kollektivtransport. Fylkeskommunens bestillerrolle ved bygging og vedlikehold av fylkesveier bidrar også til at de har mulighet til å prioritere klimavennlige løsninger. De nye regionene vil med regionreformen få en forsterket bestiller og drifts-rolle i og med at ansvaret for øvrige riksveger også overføres.

Fylkeskommunene har utbyggings- og driftsansvar for de videregående skolene. Det er viktig at nye regionale utdanningsinstitusjoner lokaliseres til kollektivknutepunkter i byer og tettsteder. Det bidrar til å redusere transportarbeidet, øker muligheten for miljøvennlig transportvalg og styrker kundegrunnlaget for kollektivtransport og annen virksomhet i byer og tettsteder. God lokalisering og miljøvennlig drift av egen virksomhet kan bidra til å redusere klimagassutslippene.

Fylkeskommunene er viktige aktører som store offentlige etater med ansvar for bygg og eget forbruk/drift. Det er et mål for regjeringen at miljøbelastningen knyttet til offentlige anskaffelser skal minimeres. Regjeringen lanserte derfor sommeren 2007 en treårig handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. I arbeidet med miljøhensyn i offentlig innkjøp vil tiltak knyttet til klima og energi, helse og miljøfarlige kjemikalier og biologisk mangfold bli prioritert. Det er vedtatt en egen miljøpolitikk for statlige innkjøp som gjelder fra 1. januar 2008. Miljøpolitikken gir konkrete krav til innkjøp av prioriterte produktområder. Handlingsplanen er tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rapporter_planer/planer/2007/T-1467-Miljo--og-samfunnsansvar-i-offent.html?id=473352. Det er viktig at intensjonene i handlingsplanen også følges opp i kommunale og fylkeskommunale virksomheter, blant annet ved at fylkeskommunene setter krav knyttet til klimagassutslipp fra private aktører som leverer varer og tjenester til fylkeskommunal drift.

Fylkesmannen

Den endelige oppgavefordelingen mellom fylkesmannen og regionen vil bli klarlagt etter hvert som den nasjonale klimapolitikken blir ytterligere konkretisert. Fylkesmannen vil imidlertid måtte følge opp kommunene på de områder der fylkesmannen har myndighet, for eksempel på avfallsområdet og i innsigelser etter plan- og bygningsloven. Eventuelle rikspolitiske retningslinjer eller bestemmelser for kommunal og regional planlegging i forhold til klimautfordringene vil kreve oppfølging både av regionene og fylkesmannen.

7.4 Oppgaver som foreslås å ligge igjen hos fylkesmannen

Fylkesmannen skal i henhold til Stortingets vedtak fortsatt være klagemyndighet på kommunale vedtak, foreta tilsyn og lovlighetskontroll, ha innsigelsesmyndighet til kommunale arealplaner og kunne påklage dispensasjonsvedtak etter plan- og bygningsloven. Veiledning er integrert i disse oppgavene og er viktig for å sikre gjennomføring av nasjonal miljøvernpolitikk på en tilfredsstillende måte.

Fylkesmannens øvrige oppgaver skal være å formidle og gjennomføre nasjonal miljøvernpolitikk som er fastsatt av Stortinget og Regjeringen, og hvor det er lite regionalpolitisk handlingsrom. Etter forslaget vil oppgavene hos fylkesmannen på miljøområdet omfatte gjennomføring av nasjonal miljøpolitikk som i stor grad er basert på internasjonale mål og retningslinjer, og i en del tilfelle også internasjonale forpliktelser

7.4.1 Arealforvaltning etter plan- og bygningsloven

St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* behandler en ny og forsterket rolle for *regionene* på planområdet. Dette representerer nye og viktige muligheter for regionene. Stortinget sluttet seg til forslaget, og det gis ingen nærmere omtale her.

St. meld. nr. 12 (2006-2007) slår også fast at oppgavene på miljøområdet knyttet til innsigelser etter plan- og bygningsloven, herunder veiledning knyttet til dette, fortsatt skal ligge hos fylkesmannen.

Som regional statlig miljøvernmyndighet har fylkesmannen et særlig ansvar for at de nasjonale målene for miljøvern- og arealpolitikken blir ivaretatt i den kommunale og regionale planleggingen. De viktigste virkemidlene for fylkesmannen innenfor dette området er politikkformidling og faglig bistand til kommunene ift innsigelsesinstituttet (når inntreffer statens behov for å løfte beslutningen om arealvedtak til et høyere nivå), påklaging av dispensasjonsvedtak og tilsyn og regelverkskontroll etter plan- og bygningsloven, samt høringer og oppfølging i forhold til andre sektors planer om arealbruk.

Den statlige miljøvernforvaltningen vil dermed fortsatt ha de nødvendige virkemidlene til å sikre at lokal og regional arealforvaltning gjennomføres innenfor overordnede, nasjonale rammer og at det er mulig å oppfylle internasjonale forpliktelser. For å kunne utføre dette arbeidet slår St. meld. nr 12 (2006-2007) fast at fylkesmannen skal ha bred miljøfaglig kompetanse.

Regionene vil også ha innsigelseskompetanse, så på dette området vil fylkesmannen og regionene fortsatt måtte ha et nært samarbeid om dialogen med kommunene.

7.4.2 Forurensning

Det foreslås ingen endringer i oppgavefordelingen på forurensningsområdet.

Fylkesmannen er hovedforvalter av forurensningsloven. En av fylkesmannens viktigste oppgaver er å påse at private nærings- og industrivirksomheter og kommunale virksomheter drives i tråd med loven og tilhørende forskrifter. Fylkesmannen er forurensningsmyndighet etter forurensningsloven for en rekke

nærings- og industrivirksomheter. På disse områdene har fylkesmannen et helhetlig ansvar for forvaltningen, dvs. lovlighetskontroll, føre tilsyn, gi pålegg og eventuelt anmelde m.m. I stadig større grad fastsettes standarder i forskrift og fylkesmannens oppgave er å føre tilsyn. Fylkesmannen er videre forurensningsmyndighet på en rekke områder i *forurensningsforskriften* og i *avfallsforskriften*. Omfanget av fylkesmannens myndighet på disse områdene varierer, men innebærer i de fleste tilfellene å føre tilsyn og å gi pålegg.

Fylkesmannen er delegert myndighet etter forurensningsloven og produktkontrollloven til å føre tilsyn med at virksomheter overholder krav i tillatelser, pålegg og forskrifter. Ved kontrollene føres det også tilsyn med at kravene i internkontrollforskriften overholdes. Fylkesmannen er videre klageinstans for kommunale vedtak etter forurensningsloven og forskrifter gitt i medhold av loven. Fylkesmannen fører også tilsyn med at kommunenes virksomhet er i tråd med bestemmelser i forurensningsloven og tilhørende forskrifter (lovlighetskontroll).

Fylkesmannen formidler statlig politikk, veileder om nasjonalt regelverk og informerer om miljøtilstanden. En stadig større del av veiledningen skjer gjennom databaserte informasjonstjenester som Regelhjelp.no.

7.4.3 Forvaltning av truede og sårbare arter

En rekke internasjonale konvensjoner og avtaler forplikter Norge i forvaltningen av truede og sårbare arter. Bernkonvensjonen er særlig sentral. Den lister opp arter som krever særskilt beskyttelse. Miljøvernministeren er på vegne av Norge ansvarlig overfor konvensjonen, Det er derfor nødvendig at Miljøverndepartementet har mulighet for tett styring og oppfølging av forvaltningsregimene for de truede og sårbare artene. Tiltak som trekker i gal retning ift artens leveområder og –vilkår kan lett få irreversible konsekvenser. Ansvar for truede og sårbare arter foreslås derfor fortsatt å ligge hos fylkesmannen.

Et viktig verktøy for utforming av forvaltningsstrategier og tiltak for truede og sårbare arter er de såkalte rødlistene, utarbeidet etter internasjonale kriterier. Artsdatabanken la fram en revidert norsk rødliste i desember 2006. Denne danner et viktig grunnlag for miljøvernmyndighetenes forvaltningsstrategier for utvalgte truede arter. Dette arbeidet er i en tidlig fase i Norge. I tillegg til rødlistene har Norge et særskilt forvaltningsansvar for enkelte arter som har en vesentlig andel av sin utbredelse i Norge, og hvor vår forvaltning er avgjørende for artenes overlevelse nå og i fremtiden.

Bernkonvensjonen følges opp gjennom utarbeidelse av *handlingsplaner for truede arter*. Direktoratet for naturforvaltning har allerede utarbeidet handlingsplaner for enkelte arter, flere vil komme. Fylkesmannen har oppgaver i oppfølging av planene. Dette innebærer praktiske tiltak, informasjon og veiledning til kommuner, sektorer og allmennheten. Fylkesmannen har et særskilt ansvar for å følge opp handlingsplaner for truede arter i plansaksbehandling. Dette omfatter bl.a. ansvaret for å veilede kommunene i hvordan truede og sårbare arter kan ivaretas i arealplanleggingen og i kommunenes utøvelse av sektormyndigheten etter ulike sektorlovverk. Fylkesmannen veileder også alle sektormyndigheter på områder

som berører truede og sårbare arter, f.eks. i saker knyttet til samferdsel, vassdrag, fiskeri og forsvarssaker.

Dagens *rovviltpolitikk* er nedfelt i St.meld. nr. 15 (2003-2004) *Rovvilt i norsk natur* og Innst. S. nr. 174 fra energi- og miljøkomiteen 7. mai 2004 og i forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt. Det er fastsatt nasjonale bestandsmål, det skal være 8 forvaltningsregioner og fylkesmannen er sekretariat for regional rovviltnemnd. Fylkesmannen har videre ansvar for forvaltning av kongeørn og skadefelling av de andre artene innenfor den ramme som er bestemt av rovviltnemnda eller Direktoratet for naturforvaltning (DN). Fylkesmannen administrerer lisensfelling på gaupe, jerv, bjørn og ulv og kvotejakt på gaupe innenfor de rammer som rovviltnemnda eller DN setter. Fylkesmannen behandler søknader om erstatning for skader på bufe og tamrein, etter kriterier gitt i forskrift. DN er klagemyndighet. Fylkesmannen står for erstatningsutbetalingene. Rammene for rovviltpolitikken fastslås i detalj av Stortinget og i forskrifter. De regionale, statlige rovviltnemndene ivaretar det politiske handlingsrommet som måtte være regionalt. Det foreslås ingen endringer i oppgaver og myndighet innenfor rovviltforvaltningen.

Villreinen er en typisk norsk ansvarsart. Det er kun Norge som har igjen ville bestander av fjellrein i Europa. Det foreslås ingen endringer i oppgavene i villreinforvaltningen. Denne skjer først og fremst i regi av Direktoratet for naturforvaltning, de statlige villrein-nemndene for hvert villreinområde og rettighetshavernes villreinutvalg for hvert villreinområde. Kommunene foreslår representanter til nemndene og DN oppnevner dem. Fylkesmannen har ikke særskilt myndighetsutøvelse på området. Fylkeskommunene utarbeider fylkesdelplaner for en helhetlig forvaltning av fjellområder som er spesielt viktige for villreinens framtid i Norge. DN peker ut en fylkesmann pr. villreinområde som har et særlig ansvar for veiledningen av utvalg og nemnder. De statlige villreinnemndene er en velfungerende, godt innarbeidet ordning. Villreinområdene går nesten alltid på tvers av fylkesgrensene. Dette, samt fylkesmannens fortsatte ansvar for innsigelser til plansaker tilsier at fylkesmannen fortsatt må ha tung kompetanse på villrein.

Norge har et særskilt ansvar for å sikre villaksbestandene. Ca 1/3 av den samlede forekomsten av vill, atlantisk laks finnes i Norge. Vi har internasjonale forpliktelser i henhold til NASCO (konvensjonen om vern av laks i den nordlige Atlanteren). Villaksforvaltningen er et typisk statlig ansvar med tunge, gjennomgående, statlige reguleringstiltak. Etter lov om laksefisk og innlandsfisk m.v. regulerer fylkesmannen laksefisket gjennom blant annet å fastsette forskrifter for fiske etter laks, sjørørret og sjørøye i vassdrag. Dette baseres på nasjonale retningslinjer. Fylkesmannen skal fortsatt ivareta hensynet til villaksen i plansaker. Fylkesmannen må ha tung kompetanse på villaks, og det foreslås derfor ingen endringer i villaksforvaltningen.

7.5 Oppgaver som vil bli vurdert i senere prosesser.

Flere pågående lovarbeider vil ha betydning for framtidig oppgavefordeling. Her nevnes de to viktigste.

7.5.1 Motorisert ferdsel i utmark

Kommunen er primær myndighet etter loven. Fylkesmannens oppgaver består i første rekke i veiledning om lovverket og klagesaksbehandling/legalitetskontroll. Fylkesmannen har pr. i dag også enkelte myndighetsoppgaver. Loven er nå under revisjon. Et forslag til ny lov har vært på høring, og oppgavefordelingen vil bli vurdert i regjeringens framlegg om ny lov om motorisert ferdsel i utmark.

7.5.2 Områdevern etter naturvernloven

Fylkesmannen har ansvaret for saksforberedelse av verneplaner etter naturvernloven, og for forvaltning av verneforskriftene og prioritering av skjøtselstiltak (med unntak av lokale forsøk). I områder hvor kommunene har fått delegert forvaltningsmyndighet har fylkesmannen ansvar for å følge utviklingen i verneområdene og bruken av tildelte midler gjennom etablerte rapporteringsrutiner. Statens naturoppsyn (SNO) har det overordnede ansvar for tilsynet med nasjonalparkene og de øvrige vernområdene. Ansvarer gjelder både tilsynet med naturtilstanden og oppsyn med borgernes atferd i områdene, jf naturoppsynsloven § 1-2. DN er klageinstans for vedtak fattet av kommunene etter verneforskriftene. Lokal forvaltning av verneområder er under evaluering.

Regjeringen vil legge fram en ny lov om forvaltning av naturens mangfold i 2008. En nærmere vurdering av oppgavene knyttet til områdevernet vil bli gjort i tilknytning til det lovarbeidet.

7.6 Bidrag til et bedre beslutningsgrunnlag.

Arbeid på dette området dreier seg om faktainnhenting og faglig arbeid som ikke er gjenstand for politiske vurderinger. Fylkesmannens arbeid på dette området i dag gir viktige bidrag til en stor del av Norges internasjonale rapportering og bidrar til beslutningsgrunnlaget for den nasjonale miljøpolitikken. Det er behov for et enhetlig og standardisert nasjonalt system for innhenting og fremstilling av miljødata, på tvers av kommune- og regiongrenser. Dette må ivaretas uansett ansvars plassering. Fylkesmannen vil i framtida fortsatt ha rollen å følge med på utviklingen i den samlede miljøtilstanden i fylket.

Det er imidlertid naturlig at ansvaret for datainnhenting følger plasseringen av oppgavene. Uansett ansvars plassering må dataene være felleseie, og både fylkesmannen og regionene må ha full tilgang til dataene.

Som en følge av at en del oppgaver overføres regionene bør ansvaret for datainnhenting og kartlegging, overvåking og formidling av data innenfor friluftsliv, høstbart vilt og innlandsfisk og regionale og lokale klimadata i.h.t. klimaplaner overføres til regionene. Den samlede rapporteringen innenfor vannrammedirektivet vil også bli overført regionene. Disse dataene vil inngå som beslutningsgrunnlag for nasjonal politikk og grunnlag for internasjonal rapportering på samme måte som det kunnskapsgrunnlaget som fylkesmannen er ansvarlig for, og regionene må gjennomføre disse oppgavene innenfor klare og standardiserte rammer. Eventuelle behov for forskriftshjemler for å sikre rapportering blir fortløpende vurdert på de enkelte områdene.

8 Landbruks- og matområdet

8.1 St.meld. nr.12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid og innstilling fra Kommunal- og forvaltningskomiteen (Innst. S. nr. 166 (2006-2007))*

I følge St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* er:

”Regjeringens utgangspunkt er at de av fleste oppgaver fylkesmannens oppgaver på landbruks- og matområdet, med unntak av klagebehandling, kontroll med tilskuddsforvaltningen, innsigelse, lovlighetskontroll og enkelte saker med vedtaksmyndighet, skal overføres til regionene. Dette må imidlertid vurderes nøye i hvert enkelt tilfelle, og det må skje på en måte som sikrer våre muligheter til å nå våre nasjonale landbrukspolitiske mål og våre internasjonale forpliktelser på området.”

Oppgavene skal etter dette vurderes etter gitte prinsipper, og foreliggende høingsnotat presenterer resultatet av denne vurderingen.

Det går fram av St.meld. nr. 12 (2006-2007) at:

”Regjeringen foreslår at fylkesmannen får ansvar for klagebehandling knyttet til jordloven, konsesjonsloven, skogbruksloven og odelsloven, kontroll med tilskuddsforvaltningen, innsigelsesrett, lovlighetskontroll og enkelte saker med vedtaksmyndighet. Fylkeslandbruksstyret nedlegges fra 2008 og fylkesmannen vil overta ansvaret for klagesaker, innsigelsesmyndigheten og enkelte saker med vedtaksmyndighet som fylkeslandbruksstyret i dag har ansvaret for. Fylkesmannen får ansvar for veiledning av kommunene knyttet til de oppgavene som ivaretas av fylkesmannen. Statens landbruksforvaltning vil være klageorgan for de sakene der fylkesmannen blir vedtaksmyndighet.”

I Stortingets behandling av St.meld. nr. 12 (2006-2007), jf. Innst. S. nr. 166, ble det gitt tilslutning til at:

”Ordningen med fylkeslandbruksstyret videreføres fram til forvaltningsreformen trer i kraft.”

Viktige føringer som ble gitt i St.meld. nr. 12 (2006-2007) var at:

”Ved å overføre de fleste oppgaver fylkesmannen har på landbruks- og matområdet, vil de utviklingsorienterte landbruksoppgavene bli gjenstand for politisk avveining og skjønn, det demokratiske aspektet blir styrket, og ulike regionale og lokale prioriteringer og satsinger basert på regionenes naturlige fortrinn og spesielle utfordringer vil lettere kunne gjennomføres. Begrunnelsen for at de fleste av de regionale landbruksoppgavene foreslås overført til regionene er hensynet til å beholde helhetlige kompetansemiljøer.”

Videre at ”*En vesentlig del av oppgavene som regionene overtar er kjennetegnet ved at de skal gjennomføres av innenfor definerte nasjonale rammer.*”

I Innst. S. nr. 166 (2006-2007) fra Kommunal og forvaltningskomiteen fremheves det at flertallet:

”gir sin støtte til regjeringens utgangspunkt at de fleste oppgavene på landbruks- og matområdet og miljøvernområdet som i dag tilligger fylkesmannen, blir overført til regionene med unntak av klagebehandling, innsigelse, lovlighetskontroll og tilsyn.”

8.2 Vurdering av oppgavene på landbruks- og matområdet

Det er gjort en vurdering av landbruks- og matområdet som er i tråd med forutsetningene gitt i pkt. 1.

8.2.1 Vedrørende fylkesmannen

Regjeringen er opptatt av å styrke ansvar og samordning av regional næringsutvikling. I den forbindelse vil regjeringen vurdere overføring av forvaltningen av bygdeutviklingsmidlene knyttet til utrednings- og tilretteleggingstiltak, samt de funksjoner fylkesmennene har i verdiskapingsprogrammene fra fylkesmennene til det regionale folkevalgte nivå. Allerede i dag er det et tett samarbeid mellom fylkeskommunene og fylkesmannen gjennom det regionale partnerskapet og arbeidet med regionale utviklingsprogram. Det vil bli gjort en vurdering av hvordan samspillet på området kan effektiviseres og målrettes. Samtidig er det viktig å sikre et tilfredsstillende kompetansemiljø på landbruks- og matområdet regionalt.

Regjeringen har gjennom hele prosessen hatt som utgangspunkt at det skulle skje betydelige oppgaveoverføringer både på miljøvern- og landbruks- og matområdet. St.meld. nr. 12 (2006-2007) la til grunn at de fleste oppgavene fra disse sektorene skulle overføres, men at det imidlertid skulle vurderes nøye i hvert enkelt tilfelle og skje på en måte som sikret mulighetene til å nå nasjonale politiske mål og internasjonale forpliktelser på områdene. Dette vektla også Stortinget i sin behandling av saken, jf. Innst. S. nr. 166.

I forbindelse med gjennomgangen av oppgavene på miljøvernområdet har Regjeringen besluttet at forvaltningsansvaret for områdevernet skal avgjøres som en del av arbeidet med ny naturmangfoldlov som etter planen skal legges fram i løpet av 2008.

Spørsmål om overføring av forvaltningen på landbruksområdet må etter Regjeringens syn ses i sammenheng med den løsning som velges for overføring av forvaltningen på miljøområdet.

8.2.2 Vedrørende fylkeslandbruksstyret

I tråd med Stortings behandling av St.meld. nr. 12 (2006-2007) legges fylkeslandbruksstyret ned fra 1.1.2010 og fylkesmannen overtar styrets oppgaver. Dette innebærer at fylkesmannen får ansvaret for innsigelsesmyndigheten på landbruksområdet, ansvaret for lovlighetskontroll og klagebehandling i forhold til landbrukets særlover. Fylkesmannen får også ansvar for et mindre antall saker med vedtaksmyndighet som førsteinstans.

En overføring av fylkeslandbruksstyrets oppgaver til fylkesmannen innebærer en forenkling av landbruksforvaltningen. Fylkesmannen forbereder sakene til fylkeslandbruksstyret i dag og har kompetanse på det juridiske området. Kommunene fikk overført til seg vedtaksmyndigheten i hovedtyngden av sakene knyttet til landbrukets særlover i 2004. I tillegg fikk Statens landbruksforvaltning i februar 2006 myndighet til å fremme innsigelse i saker etter plan- og bygningsloven der fylkeslandbruksstyret ikke følger opp fylkesmannens innstilling til innsigelse. Disse endringene har resultert i at fylkeslandbruksstyrets

enkeltsaksoppgaver har blitt redusert over tid. Viktige demokratiske element i saksbehandlingsprosessen blir nå ivarettatt av kommunenes førsteinstansbehandling av sakene.

8.3 Beskrivelse av oppgaver

Nedenfor følger en beskrivelse av bygdeutviklingsmidlene til utrednings- og tilretteleggingstiltak og de funksjoner fylkesmennene har i verdiskapingsprogrammene som skal vurderes nærmere. Det gis en beskrivelse av forvaltningsoppgaver som skal ses i sammenheng med den løsning som velges for forvaltningen på miljøområdet og en kort omtale av de oppgaver fylkesmannen fortsatt skal ha ansvaret for, jf. St.meld. nr. 12 (2006-2007) og Stortingets behandling av denne, samt et avsnitt om bidrag til et bedre beslutningsgrunnlag.

8.3.1 Bygdeutviklingsmidlene til utrednings- og tilretteleggingstiltak og de funksjoner fylkesmennene har i verdiskapingsprogrammene

Fylkesmannen forvalter de fylkesvise bygdeutviklingsmidlene (BU-midlene) til utrednings- og tilretteleggingstiltak. Målet er at BU-midlene til utrednings- og tilretteleggingstiltak skal bidra til å legge til rette for næringsutvikling og målrettet for å opprettholde utviklingskraften regionalt og lokalt. BU-midlene til utrednings- og tilretteleggingstiltak utgjør om lag 76 millioner kroner i 2008.

Innovasjon Norge har ansvar for flere verdiskapingsprogrammer og utviklingsprogrammer på landbruks- og matområdet, bla. verdiskapingsprogrammet for matproduksjon, trebasert innovasjonsprogram, bioenergiprogrammet, Grønt reiseliv og utmarksbaserte næringer. Fylkesmannen støtter opp under disse satsingene i samarbeid med Innovasjon Norge.

8.3.2 Forvaltningsoppgaver som skal ses i sammenheng med den løsning som velges for overføring av forvaltningen på miljøområdet

Fylkesmannen følger opp satsingene på skogbruk, økt bruk av trevirke og bioenergi, hvor målet er å øke avvirkningen og verdiskapingen i skogbruket. Elementer i dette arbeidet er å bidra til et tilfredsstillende nivå på de langsiktige investeringene i skogbruket ved oppbygging og skjøtsel av ny skog, samt forvalte tilskuddsordninger knyttet til skogsveger, drift i vanskelig terreng og skogbruksplanlegging med miljøregistreringer i tråd med regelverket. Fylkesmannen administrerer skogfondsordningen.

Fylkesmannen har et hovedansvar for videreføring av regional næringsstrategi. Arbeidet skal skje i samarbeid med Innovasjon Norge, fylkeskommune, næringsaktører og kommuner. Regional næringsstrategi legger føringer for bruken av BU-midler til utrednings- og tilretteleggingstiltak som fylkesmannen forvalter og de bedriftsrettede BU-midlene som Innovasjon Norge forvalter. De bedriftsrettede BU-midlene utgjør i 2008 om lag 304 millioner kroner.

Fylkesmannen videreutvikler/reviderer regionalt miljøprogram som med tilliggende tilskuddsordninger gir en målretting av miljøinnsatsen i jordbruket. Arbeidet gjøres i samarbeid med fylkeskommune, næringsorganisasjoner og

kommuner. Målet er å spisse innsatsen i forhold til utfordringene i fylket spesielt knyttet til kulturlandskap og forurensing i landbruket. Fylkesmannen utarbeider forskrifter knyttet til tilskuddsordningene.

Fylkesmannen påser at kommunene har en styrket og samlet strategi for å ivareta viktige kulturlandskap og medvirker i arbeidet med å peke ut spesielt verdifulle kulturlandskap.

Fylkesmannen fordeler virkemidlene knyttet til nærings- og miljøtiltak i skogbruket og miljøtiltak i landbruket, til kommunene. Dette baseres på tiltaksstrategier utarbeidet av kommunene.

Fylkesmannen bidrar til kartlegging av tilførsler og prioritering av tiltak i utsatte vassdrag og nedbørsfelt i samsvar med nye rammer for vannforvaltningen. Dette ses i sammenheng med regionalt miljøprogram og øvrige miljøvirkemidler i landbruket. Arbeidet innebærer også å stimulere til driftsformer i landbruket som minimaliserer forurensingen til luft, jord og vann.

Fylkesmannen har ansvar for å revidere og oppdatere regional handlingsplan for utvikling av økologisk landbruk. En sentral rolle i dette arbeidet er å være pådriver for utvikling av økologisk landbruk, informere og målrette samhandlingen mellom aktørene innen økologisk landbruk.

Fylkesmannen er vedtaksmyndighet for erstatningsordningene og enkelte velferdsordninger over jordbruksavtalen.

Kommunesatsingen i 2004 innebar en delegering av store deler av de økonomiske og juridiske virkemidlene på landbruks- og matområdet. Dette har gjort fylkesmannen til et viktig kompetansesenter for kommunene. Dette relaterer seg til alt fra formidling av nasjonal landbrukspolitikk til veiledning/rådgivning knyttet til saksbehandling.

Gjennom samarbeidsavtalen med KS, bidrar fylkesmannen til at landbruket blir en integrert del av samfunns- og næringsutviklingsarbeidet i kommunesektoren. Kompetanse- og opplæringstilbud, samt målrettet dialog i forhold til kommunenes ulike behov, kapasitet og kompetanse er prioriterte oppgaver.

Fylkesmannen bidrar i regionale og lokale planprosesser for å påse at nasjonal politikk knyttet til vern av dyrket og dyrkbar jord, samt bevaring av kulturlandskap blir ivare tatt i planprosessene.

8.3.3 Oppgaver som skal ligge igjen hos fylkesmannen

Klagebehandling og lovlighetskontroll

Kommunene er førsteinstansmyndighet i forhold til landbrukets særlover, herunder jordloven, skogbruksloven, konsesjonsloven og odelsloven. Som følge av nedleggelse av fylkeslandbruksstyret, overtar fylkesmannen fylkeslandbruksstyrets oppgaver knyttet til klagebehandling i forhold til landbrukets særlover.

En betydelig andel av tilskuddsordningene i landbruket forvaltes gjennom fylkesmann og kommune. Dette omfatter en rekke tilskuddsordninger innenfor miljøtiltak i landbruket, inntekts- og velferdspolitiske tiltak og tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket som fastsettes over jordbruksavtalen. Alle

tilskuddsordninger er hjemlet i forskrift eller et regelverk som har karakter av forskrift. Dersom kommunen har vedtaksmyndighet, vil fylkesmannen som nærmest overordnede forvaltningsorgan være klageinstans.

Kontroll med tilskuddsforvaltningen

Kontrolloppgavene i landbruksforvaltningen er bl.a. hjemlet i bevilgningsreglementet og regelverket for økonomistyring i staten. Kontroll er også hjemlet i aktuelle lover og forskrifter og formålet er å påse at tilskuddsmidlene nyttes etter forutsetningene. Fylkesmannens oppgaver knyttes til informasjon, rådgivning og kontroll i forhold til kommunene og tilskuddsmottakerne. Dette krever omfattende kompetanse og innsikt i ordningene og hjemmelsgrunnlaget for kontrolloppgavene. Som statlig tilskuddsforvalter har Statens landbruksforvaltning ansvar for kontroll av at forutsetningene er oppfylt for de tilskuddene som utbetales.

Innsigelse

Ved nedleggelse av fylkeslandbruksstyret overtar fylkesmannen landbrukets innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven. Målet er å sikre at nasjonale mål vedrørende vern av dyrket og dyrkbar jord, samt ivaretagelse av kulturlandskapet blir hensyntatt i kommunale planprosesser.

Enkelte saker med vedtaksmyndighet

Som følge av at fylkeslandbruksstyret legges ned, får fylkesmannen ansvar for enkelte saker med vedtaksmyndighet. Dette knytter seg til et fåtall saker knyttet til bla. ekspropriasjon, odelsfrigjøring og verneskog.

8.3.4 Bidrag til et bedre beslutningsgrunnlag

Arbeid på dette området dreier seg om faktainnhenting og faglig arbeid som ikke er gjenstand for politiske vurderinger. Fylkesmannens arbeid på dette området i dag gir viktige bidrag til en stor del av internasjonal og nasjonal rapportering og bidrar til beslutningsgrunnlaget for den nasjonale landbruks- og matpolitikken. Det er behov for et enhetlig og standardisert nasjonalt system for innhenting og fremstilling av landbruksdata på tvers av kommune- og regiongrenser. Dette må ivaretas uansett ansvars plassering. Fylkesmannen vil i fremtiden fortsatt ha rollen med å følge med på utviklingen i den samlede landbruks- og ressurstilstanden i fylket.

Det er imidlertid naturlig at ansvaret for datainnhenting følger plasseringen av oppgavene. Uansett ansvars plassering må dataene være felleseie, og både fylkesmannen og regionene må ha full tilgang til dataene.

Eventuelle behov for forskriftshjemler for å sikre rapportering blir fortløpende vurdert på de enkelte områdene.

9 Kultursektoren

9.1 Disponering av spillemidler

9.1.1 Disponering av spillemidler til lokale og regionale idrettsanlegg

Spillemidler til utbygging og rehabilitering av idrettsanlegg kommer fra det årlige overskuddet til Norsk Tipping AS. Lov om pengespill regulerer hvilke formål som skal tilgodeses.

Ordningen for fordeling av spillemidler til nybygging og rehabilitering av idrettsanlegg har fungert siden 1947. Ordningen har jevnlig blitt justert og oppdatert for å sikre best mulig måloppnåelse. Flere evalueringer har dokumentert at ordningen fungerer godt, senest ved rapporten *Finansieringen av statlig idrettspolitik* (2003). Utvalget som utarbeidet rapporten, et utvalg som ble nedsatt av Stoltenberg I regjeringen, konkluderte med at måloppnåelsen innenfor anleggsfeltet var god.

En hovedårsak til at ordningen har fungert godt i 60 år har vært at spillemidlene har fungert som toppfinansiering av utbygginger og dermed understøttet lokal finansiering og frivillige ressurser. Dette fører til årlige investeringer i idrettsanlegg på om lag 3 mrd. kroner, hvorav ca. 600 mill. kroner er tilskudd fra spillemidlene.

Ovenstående illustrerer at utbygging av idrettsanlegg er fullt og helt forankret i lokale initiativ og behov, noe som understøttes av dagens søknadsbaserte ordning, jf. videre omtale nedenfor.

St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* beskriver i korte trekk hvordan ordningen med fordeling av tilskudd fra spillemidler til idrettsanlegg fungerer i dag. I meldingen framheves spesielt to kjennetegn som har vært av grunnleggende betydning for den utbyggingen av idrettsanlegg som har foregått ved hjelp av spillemiddelordningen. Dette er ordningens søknadsbaserte innretning og det faktum at tilskuddene er forbeholdt investeringer i idrettsanlegg.

Til grunn for ordningen ligger et sett objektive kriterier for fordeling mellom fylkene. Disse er: godkjent søknadssum (vektes 50 %), antall innbyggere (vektes 25 %) og anleggsfordeling (vektes 25 %). Kriteriene er valgt og vektet for å oppnå en fordeling som er både behovsbasert og utjevnende.

Kriteriene ble foreslått i St.meld. nr. 14 (1999-2000) *Idrettslivet i endring*, og fikk bred tilslutning i Stortinget i 2001, under Stoltenberg I regjeringen.

Fylkeskommunene mottar spillemidler hvert år basert på de nevnte kriteriene. Det er fylkeskommunene som foretar fordelingen av midlene til idrettsanlegg i det enkelte fylke. Fylkeskommunene har full anledning til å prioritere med hensyn til geografi og godkjente anleggstyper. I tillegg kan fylkeskommunene bestemme tilskuddssats til det enkelte idrettsanlegg, innenfor fastsatte maksimumsbeløp.

I St.meld. nr. 12 (2006-2007) legges det opp til at de oppgaver som tilligger dagens fylkeskommuner vil bli videreført til de nye regionene. I tillegg vil Kultur-

og kirkedepartementet ta initiativ til en grundig gjennomgang av de nevnte kriterier for fordeling av spillemidlene til idrettsanlegg.

Innstilling S. nr. 166 (2006-2007) fra Kommunal- og forvaltningskomiteen ble avgitt 17. april 2007. Det framgår av merknadene at komiteen fastholder at de viktigste elementene ved dagens system bør videreføres. Ordningen skal fremdeles være søknadsbasert og forbeholdes investeringer i idrettsanlegg.

I komitéinnstillingen heter det at "regionene bør få det fulle ansvaret for å forvalte spillemidlene til kulturbygg og til regionale og lokale idrettsanlegg".

Dette er i hovedsak i tråd med hvordan ordningen fungerer i dag. Ønsker om eventuelle justeringer av dagens ordning framgår av nedenstående sitat fra komitéinnstillingen:

Andelen av tippemidlene som går til regionene må fastsettes etter en fordelingsnøkkel. Regionene skal ha full frihet til å bestemme hvilke investeringsprosjekter som skal gjennomføres og hvor stort støttebeløp hvert enkelt prosjekt skal få.

Slik dagens ordning er beskrevet ovenfor, fastsettes allerede andelen som går til fylkeskommunene etter en fordelingsnøkkel med fastlagte, objektive kriterier. Videre har fylkeskommunene allerede full frihet til å bestemme hvilke investeringsprosjekter som skal gjennomføres. I tillegg har fylkeskommunene stor grad av frihet til å fastsette størrelsen på tilskuddene, innenfor maksimalsatser.

Dersom dagens maksimalsatser for tilskudd til det enkelte idrettsanlegg skal fjernes, må dette vurderes i en helhetlig gjennomgang av fordelingskriteriene. En slik gjennomgang bør foretas når den geografiske inndelingen av det nye regionale forvaltningsleddet er vedtatt.

9.1.2 Spillemidler til investeringstiltak på kulturområdet

Spillemidlene til investeringstiltak på kulturområdet kanaliseres i dag gjennom to ulike ordninger: den desentraliserte ordningen for tilskudd til kulturhus og ordningen for regionale møteplasser og formidlingsarenaer for kultur.

Ordningen for regionale møteplasser og formidlingsarenaer for kultur forvaltes av Kultur- og kirkedepartementet. Tilskuddene skal bidra til etablering av lokaler, arenaer, uteanlegg og lignende tiltak med regionale funksjoner for produksjon, utøvelse og formidling av kunst og kultur.

Den desentraliserte ordningen for tilskudd til kulturhus forvaltes av fylkeskommunene. Midlene stilles til rådighet for fylkeskommunene etter en fordelingsnøkkel som tar utgangspunkt i innbyggertallet justert med utjevningsfaktorer som blant annet tar hensyn til areal og relevant infrastruktur. Kultur- og kirkedepartementet har utarbeidet overordnede premisser for tilskuddsordningen, mens fylkeskommunene er ansvarlige for å utarbeide nærmere retningslinjer for fordeling av tilskudd. Tilskuddene skal bidra til egnede lokaler og bygninger som gir rom for ulik kulturell virksomhet og som fungerer som kulturelle møtesteder for lokalmiljø og/eller region.

Etter hvert som midlene knyttet opp til tilskuddsordningen for regionale møteplasser og formidlingsarenaer for kultur fristilles fra pågående prosjekter, vil de fra 2010 bli kanalisert inn i den desentraliserte ordningen for kulturhus, slik at

regionene dermed får det samlede forvaltningsansvaret for spillemidler til kulturbygg.

9.2 Øvrige kulturformål

9.2.1 Styrerepresentasjon til kulturformål

Regionene skal ha større ansvar for oppnevning av styreledere og styremedlemmer til region-/landsdelsinstitusjoner og knutepunktinstitusjoner fra 2010.

Hovedregelen skal være at ansvaret for oppnevning av styreleder og eventuelt noen eller alle av styremedlemmene skal forestås av det nye regionale forvaltningsnivået, men regjeringen kan i særskilte tilfeller fravike dette. Det må tas stilling til den nøyaktige fordelingen i det enkelte tilfelle. Kultur- og kirkedepartementet vil gi en nærmere omtale av prinsippene for fordelingen i stortingsmeldingen om scenekunstheltet som skal legges fram våren 2008.

9.2.2 Arkivsentra

På arkivområdet har de tre nåværende forvaltningsnivåene et lovhjemlet ansvar for å ta vare på arkiver de selv har skapt. Det statlige arkivverket ivaretar arkivene fra lokal og regional statsforvaltning gjennom åtte statsarkiver. Kommunene har i økende grad valgt å ivareta sine historiske arkiver gjennom interkommunale ordninger, såkalte IKA, som også en del fylkeskommuner har sluttet seg til. Flere steder arbeides det med å bygge ut arkivsenter med flere arkivinstitusjoner og/eller andre ABM-institusjoner samlokalisert. Både hensynet til brukerne og hensynet til de arkivfaglige behovene tilsier samlokalisering, men stat, region og kommune må samarbeide for å utvikle en god organisasjonsmodell. Det forutsettes nær samhandling mellom regionene og arkivverket for å utarbeide funksjonelle løsninger i de enkelte regionene.

9.2.3 Folke- og fylkesbibliotekene

Utredningen *Bibliotekreform 2014* konkluderer med at de lokale folkebibliotekene fungerer dårlig i mange kommuner. Utredningen slår fast at dagens fylkesbibliotek må gjennomgå en omstillingsprosess for å kunne ivareta en rolle som utviklingsaktør i de nye regionene. Ansvarsfordeling i biblioteksektoren vil bli drøftet i stortingsmeldingen om bibliotek, som etter planen skal legges frem etter samleproposisjonen om forvaltningsreformen.

9.2.4 Rikskonsertene

I henhold til St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* skal størst mulig del av produksjonene av konserter for skolebarn skje regionalt. Som det er understreket i meldingen, er det en forutsetning at kvaliteten på produksjonene kunstnerisk og formidlingsmessig blir opprettholdt. Arbeidsdelingen mellom Rikskonsertene og fylkeskommunene er avtalebasert. Rikskonsertenenes avtaler med fylkeskommunene om produksjon av skolekonserter går ut ved årsskiftet 2008/2009. Ved framforhandling av nye avtaler skal det

legges vekt på overføring av oppgaver til regionene. Under forutsetning av at tilstrekkelig kunstnerisk kvalitet opprettholdes, skal en høyere andel av Rikskonsertenens produksjoner enn dagens fordeling skje på regionalt nivå.

9.2.5 Teaterfeltet

Det er et mål for teaterfeltet at en del av teaterproduksjonene fra de stasjonære teatrene og eventuelt frie grupper skal tilpasses turnering i samarbeid med Riksteatret, med sikte på at en større del av produksjonen skal skje regionalt. Kultur- og kirkedepartementet vil i den løpende dialogen med Riksteatret understreke nødvendigheten av at det blir tilrettelagt for et samarbeid om produksjoner og turnering. Kultur- og kirkedepartementet vil sette i gang arbeidet med en stortingsmelding om scenekunstheltet. Formålet er å gjøre gode teaterproduksjoner tilgjengelige for et større publikum, bedre ressursutnyttelsen og øke ressursene til regional teaterproduksjon gjennom samproduksjoner mellom Riksteatret og region-/landsdelsteatrene, der Riksteatret bidrar med produksjonsmidler.

9.2.6 Norsk kulturråd

Kultur- og kirkedepartementet planlegger en gjennomgang av den statlige kulturforvaltningen, inkludert Norsk kulturråd. Gjennomgangen skal foretas av et offentlig oppnevnt utvalg og resultatet av arbeidet skal legges fram i en NOU som skal høres i berørte miljøer inkludert regionalt nivå på vanlig måte.

Dersom Stortinget vedtar en reform med få og store regioner, kan det være formålstjenlig med en overføring av nærmere definerte tilskuddsordninger med tilskuddsmottakere med stor lokal/regional forankring. Overføring av tilskuddsansvaret for enkeltvirksomheter med regional forankring kan også være aktuelt.

Hvilke av Norsk kulturråds oppgaver som kan delegeres til regionalt nivå vil bli vurdert så snart Stortinget har vedtatt geografisk inndeling for det regionale forvaltningsnivået.

9.2.7 Samiske interesser

Kultur- og kirkedepartementet vil vurdere hvordan samiske interesser kan sikres i overføringen av oppgaver til regionalt nivå.

10 Helse

I dette kapitlet omtales i pkt. 10.1 folkehelsefeltet og oppfølging av en flertallsmerknad fra Kommunal- og forvaltningskomiteen ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*. I pkt. 10.2 omtales regjeringens forslag til fremtidig organisering av tannhelsetjenesten, jf. St.meld. nr 35 (2006-2007) *Tilgjengelighet, kompetanse og sosial utjevning – framtidens tannhelsetjenester*.

10.1 Folkehelse

10.1.1 Bakgrunn og oppsummering av Kommunal- og forvaltningskomiteens innstilling

Bakgrunn

Sosiale og økonomiske forhold, fysiske miljøfaktorer og atferd er med på å påvirke den enkeltes helse. Sosiale forskjeller i slike påvirkningsfaktorer bidrar til sosiale forskjeller i helse. Helseatferd som tobakksbruk, fysisk aktivitet og kosthold, er i stor grad påvirket av økonomiske og sosiale bakgrunnsfaktorer som den enkelte ikke har valgt. Folkehelsearbeid innebærer derfor å forholde seg til faktorer som påvirker helsen – fremme faktorer som virker positivt og redusere risikofaktorer for sykdom og helseplager – samt arbeide for en jevnere sosial fordeling av slike faktorer.

I St. meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn - regional framtid* framgår det at:

Arbeid for å fremme folkehelse vil være en oppgave for framtidige folkestyrte regioner forankret i ansvaret som regional planmyndighet og i ny planstrategi. Folkehelse, dvs. befolkningens helsetilstand og hvordan helsen fordeler seg i befolkningen, vil være en god indikator på utviklingen i regionen.

Meldingen understøtter intensjoner og føringer i folkehelsepolitikken, jf. St. meld. nr. 16 (2002-2003) og St. meld. nr. 20 (2006-2007).

St. meld. nr. 16 (2002-2003) *Resept for et sunnere Norge - folkehelsepolitikken* tar utgangspunkt i påvirkningsfaktorene for helsen og legger føringer for å styrke det lokale folkehelsearbeidet ved en sterkere demokratisk forankring, økt systematikk og langsiktighet. Viktige tiltak for å oppnå dette er arbeidsformen som ligger i partnerskap for folkehelse og i pågående utviklingsarbeid for å sikre at hensynet til befolkningens helse ivaretas i ordinære plan- og styringsdokumenter i fylker og kommuner. Vektleggingen av denne typen virkemidler er videreført i St. meld. nr. 20 (2006-2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*.

Som det framgår av vedlegg 1 til St. meld. nr 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* er dagens fylkeskommuner som regionale utviklingsaktører og med ansvar for fylkesplanleggingen utfordret til å være pådrivere i folkehelsearbeidet og til å påta seg lederrollen i partnerskap for folkehelse med regionale statsetater, regionale helseforetak, høyskoler, universiteter og frivillige organisasjoner, samt inngå partnerskap med kommuner. Intensjonen med denne arbeidsformen er at folkehelsearbeidet skal underlegges politisk styring og skjønn, være en del av de politiske prosessene både i fylkeskommuner og kommuner, samt

ivareta nødvendige regionale tilpasninger og behovet for bred deltakelse fra innbyggerne.

Det er etablert en statlig stimuleringsordning for fylkeskommuner og kommuner som legger til rette for en sektorovergripende organisering av folkehelsearbeidet basert på partnerskap. Alle fylker og nærmere halvparten av landets kommuner er i løpet av 2007 involvert i satsingen på partnerskap for folkehelse. Samtidig pågår det arbeid med å videreutvikle satsingen der det legges vekt på en sterkere ivaretagelse av helsehensyn i samfunns- og arealplanleggingen med plan- og bygningsloven som det sentrale planleggingsverktøyet. Planlegging er et sektorovergripende virkemiddel bl.a. for å få til utjevning og reduksjon i sosiale helseforskjeller. St. meld. nr. 20 (2006-2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller* har som utgangspunkt samfunnets ansvar for at de sosiale forskjellene i helse skyldes ulikheter i samfunnets ressursfordeling og at det derfor er et samfunnets ansvar å påvirke denne fordelingen i en mer rettferdig retning.

Oppsummering av Innst. S. nr. 166 (2006-2007)

Flertallsmerkningen fra Kommunal- og forvaltningskomiteen i Innst. S. nr. 166 (2006-2007) viser til den pågående satsingen i oppfølgingen av folkehelsepolitikken, jf. St.meld. nr. 16 (2002-2003), og til at denne meldingen vektlegger lokaldemokratiets betydning for folkehelsearbeidet. Det framgår følgende: "Flertallet mener det er ønskelig å videreføre og styrke denne satsningen som et ledd i vitaliseringen av lokal- og regionaldemokratiet."

I Kommunal- og forvaltningskomiteens innstilling til Stortinget framgår følgende, jf. Innst. S. nr. 166 (2006-2007):

Flertallet mener de nye regionenes ansvar innenfor folkehelsearbeidet bør forsterkes i forhold til det ansvar fylkeskommunene har i dag. Rollen som regional pådriver og samordner må styrkes. Flertallet viser til at folkehelsearbeidet er et tverrfaglig satsningsområde, men også en disiplin som krever egen fagkompetanse. Flertallet mener at feltet kan betraktes som et selvstendig virksomhetsområde i det regionale utviklingsarbeidet. Regionenes rolle bør tydeliggjøres med hensyn til innhold, forventninger og økonomiske rammevilkår. Flertallet konstaterer at en eventuell flytting av oppgaver innenfor folkehelsefeltet ikke i særlig grad er vurdert i utarbeidelsen av St. meld. nr. 12 (2006-2007).

Flertallet ber om at det blir utredet å la folkehelsearbeidet gå over fra en frivillig til en ordinær oppgave for det regionale folkevalgte nivået.

Forhold som vil være gjenstand for nærmere vurdering

Med grunnlag i flertallsmerkningen fra Stortinget, jf. Innst. S. nr. 166 (2006-2007), samt føringer og oppfølging av gjeldende politikk på folkehelsefeltet, jf. bl.a. St. meld. nr. 16 (2002-2003) og St. meld. nr. 20 (2006-2007), samt St. meld. nr. 35 (2006-2007) *Tilgjengelighet, kompetanse og sosial utjevning. Framtidas tannhelsetjenester* vil følgende forhold bli vurdert nærmere:

- Hvilket ansvar og hvilke oppgaver i folkehelsearbeidet kan legges til et framtidig folkevalgt regionnivå,
- Hvilke lovgrunnlag kan et slikt ansvar og slike oppgaver forankres i,
- Oppgavefordeling med andre forvaltningsnivåer, samt
- Hvilken kompetanse og ressursbehov vil dette måtte medføre.

Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på det prinsipielle om folkehelse bør bli et selvstendig virksomhetsområde og om det bør gå over fra en frivillig til ordinær oppgave i de nye folkevalgte regionene. Hva taler for og hva taler mot dette?

10.1.2 Mulig ansvar og oppgaver for et folkevalgt regionnivå på folkehelsefeltet

Flertallet i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité taler for at regionenes ansvar innenfor folkehelsearbeidet bør forsterkes i forhold til det ansvar fylkeskommunene har i dag, jf. Innst. S. nr. 166 (2006-2007). Videre mener flertallet at feltet kan betraktes som et selvstendig virksomhetsområde i det regionale utviklingsarbeidet. I tråd med dette er det aktuelt å vurdere folkehelse som et selvstendig virksomhetsområde i de nye folkevalgte regionene.

Folkehelse som et selvstendig virksomhetsområde i folkevalgte regioner vil innebære at regionene vil måtte ivareta ansvar og oppgaver innen helseovervåking og som pådriver og iverksetter av regional folkehelsepolitikk.

Overvåking av helse og helseforhold mv – et følge-med-ansvar

En forutsetning for at de folkevalgte regionene på en god måte kan ivareta befolkningens helse og skape gode vilkår for folkehelse, er at de har god oversikt over helseforholdene i regionen, samt faktorer som påvirker helseforhold og helsetilstand. En slik oversikt er nødvendig som grunnlag for relevante tiltak. I dag er flere fylker involvert i helseovervåking, jf. for eksempel Østfoldhelsa, HUNT i Nord-Trøndelag, Oslohelsa og Helseprofiler for Akershus. Slike oversikter er som oftest utviklet i et samarbeid med Nasjonalt folkehelseinstitutt (FHI) som besitter høy kompetanse og som har et nasjonalt ansvar innen helseovervåking.

God oversikt over helseforhold og påvirkningsfaktorer i regionen vil også være nyttig som grunnlag for samarbeid med ulike aktører regionalt og i veiledning til kommunene. En slik oversikt vil være avgjørende for evaluering av i hvilken grad regionene og kommunene lykkes i sin rolle som samfunnsutvikler.

Det vil være et behov for å styrke det nasjonale systemet for helseovervåking gjennom å tydeliggjøre regionenes rolle som et mellomledd mellom FHI og kommunene, samt økt samarbeid med de regionale helseforetakene om helseovervåking. Dette er viktig for å formidle kunnskap fra FHI til kommunene på en måte som er plan- og beslutningsrelevante samt for å kunne koordinere den regionale helseovervåkingen som grunnlag for FHI sitt arbeide med nasjonale oversikter.

Pådriver og iverksetter

Flertallet i Stortingets kommunal- og forvaltningskomiteen framhever at rollen som pådriver og samordner må styrkes, jf. Innst. S. nr. 166 (2006-2007). Som oppfølging av St. meld. nr. 16 (2002-2003) *Resept for et sunnere Norge – folkehelsepolitikken* er det iverksatt tiltak for å styrke folkehelsearbeidet gjennom en sektorovergripende organisering basert på partnerskap regionalt og lokalt. Dagens fylkeskommuner har som regional utviklingsaktør og regional planmyndighet påtatt seg lederrollen i regionale partnerskap for folkehelse. Slike folkehelsepartnerskap er etablert i alle fylker. Videre ivaretar dagens fylkeskommuner en pådriverrolle for folkehelsearbeidet i fylket.

Viktige oppgaver i en pådriverrolle vil være:

- *Iverksetting av regional og nasjonal politikk.* På folkehelsefeltet vil regionene i stor grad måtte virke gjennom andre, slik som kommunene, frivillige organisasjoner, næringsliv etc. men også i et nært samspill med andre aktører på regionalt nivå som for eksempel regionale statsetater, utdannings- og forskningsinstitusjoner. På enkelte områder, som folkeopplysning og informasjonsformidling, drift og styring av egen virksomhet, bør regionen ha et ansvar for å iverksette egne tiltak med sikte på å fremme folkehelsen. Videre har områder som videregående opplæring, kultur, samferdsel, nærings- og arbeidsliv, nærmiljøutvikling, m.fl. stor betydning for folkehelsen. I tillegg vil det være aktuelt at de nye regionene bidrar med råd og veiledning innen prioriterte nasjonale satsinger på folkehelsefeltet, som bl.a. fremme fysisk aktivitet og sunt kosthold, tobakksforebygging, rusforebygging, forebyggende psykisk helsearbeid, helsestasjons- og skolehelsetjeneste, miljørettet helsevern, smittevern, strålevern osv.
- *Tilskuddsforvaltning.* Tilskuddsordninger som dagens fylkeskommuner forvalter, forutsettes overført til det nye regionale nivået. På folkehelsefeltet kanaliseres i dag flere tilskuddsordninger gjennom regionale partnerskap for folkehelse ved fylkeskommunen. Dette gjelder blant annet tilskuddsordninger til fysisk aktivitet og en rekke andre nasjonale satsinger på folkehelsefeltet. Fylkesmannen forvalter tilskuddsordninger på flere tematiske områder. Disse ordningene vurderes overført til de nye folkevalgte regionene.
- *Rådgivning og veiledning til kommunene.* Plan- og bygningsloven pålegger dagens fylkeskommuner et veiledningsansvar overfor kommunene. Dette veiledningsansvaret følges opp i ny plan- og bygningslov og vil gjelde for de nye folkevalgte regionene. Det er særlig viktig at det regionale nivået bidrar med råd og veiledning til kommunene om bl.a. hvordan folkehelse og hensynet til befolkningens helse kan ivaretas i planlegging etter plan- og bygningsloven.

Høringsinstansene bes spesielt uttale seg om områder på folkehelsefeltet hvor folkevalgte regioner vil kunne ha en ny og aktiv rolle i forhold til i dag, som for eksempel rusforebygging, forebyggende psykisk helsearbeid, forebyggende helsetjenester som for eksempel skolehelsetjeneste i videregående opplæring, strålevern, smittevern og miljørettet helsevern. Hva taler for og hva taler mot at de nye regionene skal ha et ansvar innenfor disse områdene på folkehelsefeltet, blant annet sett i forhold til det ansvar som fylkesmannen har og eventuelt vil ha?

Folkehelse i regional planlegging og utvikling

Folkehelsearbeid er samfunnets samlede innsats for å styrke faktorer som fremmer helsen, redusere faktorer som medfører helserisiko og beskytte mot ytre helsetrusler. Videre skal folkehelsearbeidet bidra til en jevnere sosial fordeling av faktorer som påvirker helsen

Det framgår av St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn–regional framtid* at arbeid for å fremme folkehelse vil være en oppgave for framtidige folkevalgte regioner forankret i ansvaret som regional planmyndighet og i ny regional planstrategi. Folkehelsearbeidet vil dermed kunne inngå som en sentral del av de nye folkevalgte regionenes rolle som samfunnsutvikler.

At regionen lykkes med sitt utviklingsarbeid har stor betydning for helsen til innbyggerne og hvordan helsen er fordelt i befolkningen. Folkehelse vil dermed

være en viktig indikator på en bærekraftig regional utvikling. Dette forutsetter imidlertid at helsemessige vurderinger bringes inn i utviklingsarbeid og i arbeidet med utvikling av planstrategier, i løpende planarbeid etc. Folkehelsen og folkehelsearbeidet vurderes å være tjent med å være en del av den helhetlige planleggings- og utviklingsarbeidet med sikte på en målrettet samfunnsutvikling i regionen.

Det folkevalgte regionnivået må som regional planmyndighet og ledende regional utviklingsaktør ha ansvar for å samordne statens, kommunenes og regionens virksomhet på folkehelsefeltet i regionen, eventuelt gjennom et partnerskap, hvor også frivillige organisasjoner, regionale statsetater, forsknings- og utdanningsinstitusjoner og næringslivet er viktige deltakere.

Konsekvenser for andre forvaltningsnivåer og berørte statsetater

Det foreslås ingen endringer når det gjelder kommunenes ansvar og oppgaver innen folkehelsearbeidet som følge av forvaltningsreformen. I tillegg til oversikt og medvirkningsansvar, helsestasjonsvirksomhet og helsetjenester i skoler, vil kommunene fortsatt ha myndighet innen smittevern og miljørettet helsevern.

På regionalt nivå vil Helsetilsynet i fylket fortsatt føre tilsyn med kommunenes helsetjenester, herunder folkehelse, jf. tilsynsloven, samt at fylkesmannen vil være klageinstans for vedtak fattet etter kapittel 4a om miljørettet helsevern i kommunehelsetjenesteloven. Videre vil fylkesmannen fortsatt ha en rolle som formidler av statlig politikk, blant annet, på folkehelseområdet, og ivareta grunnleggende rettssikkerhetssyn gjennom tilsyn og klagebehandling. I dag har fylkesmannen i tillegg en rådgivings- og veiledningsrolle, en pådriverrolle samt oppgaver innen tilskuddforvaltning.

10.1.3 Lovgrunnlag

Forholdet til plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er i dag kommunenes og regionale myndigheters fremste verktøy i samfunns- og arealplanleggingen, og den er et viktig juridisk rammeverk for å samordne innsats og virkemidler, samt avveie ulike interesser.

Slik det framgår av St. meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn - regional framtid* vil arbeid for å fremme folkehelse være en oppgave for framtidige folkevalgte regioner forankret i ansvaret som regional planmyndighet og i ny planstrategi. Regional planstrategi og regionale planer vil være den demokratiske arenaen for å samordne statens, regionenes og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i regionen.

Folkehelsearbeidet forutsetter god regional og lokal tilpasning, helhetsløsninger med samordnet innsats på flere politikkområder, samt medvirkning fra innbyggerne og berørte parter for å gi resultater. Den tverrfaglige, sektor- og nivåovergripende fylkes- og kommuneplanleggingen etter plan- og bygningsloven, vil derfor være velegnet til å ta opp folkehelsespørsmål som krever bred tilnærming og som er avhengig av at stat, fylkeskommuner/regioner og kommuner drar i samme retning.

En ny plan- og bygningslov velegnet som verktøy for fylker/regioner og kommuner i sektorovergripende planlegging, blir viktig for at det folkevalgte regionnivået skal kunne ivareta oppgaven som samfunnsutvikler, tillagte

planoppgaver og planmyndighet, samt ivareta befolkningens helse og bidra til en jevnere og mer rettferdig fordeling av faktorer som påvirker befolkningens helse.

I det 5-årige Helse i plan-prosjektet pågår nå en utprøving i om lag 30 kommuner for hvordan plan- og bygningsloven og plansystemet kan brukes som et virkemiddel for å styrke folkehelsearbeidet. Som regional planmyndighet og leder for regionale partnerskap for folkehelse deltar dagens fylkeskommuner i utviklingsarbeidet. Erfaringer fra dette utviklingsarbeidet vil bli nyttig i den videre prosess, både organisatorisk og innholdsmessig.

Eventuell lovforankring av folkehelsearbeidet

Folkehelsearbeid i kommunene er forankret i lov om helsetjenesten i kommunene § 1-2 og § 1-3. I lov om spesialisthelsetjenesten m.m. § 1-1 er formålet særlig å fremme folkehelsen og å motvirke sykdom, skade, lidelse og funksjonshemming. Folkehelsearbeid er i dag ikke en lovpålagt oppgave for fylkeskommunene.

I tråd med Innst. S. nr. 166 (2006-2007) vil det bli vurdert å tydeliggjøre regionenes ansvar for å sikre befolkningen god helse. Å gi de folkevalgte regionene et formelt ansvar på folkehelsefeltet i de respektive fylker/regioner, vil kreve lovforankring. I den forbindelse er det aktuelt å vurdere folkehelse som et selvstendig virksomhetsområde i de folkevalgte regionene, jf. Innst. S. nr. 166 (2006-2007).

I en eventuell lovbestemmelse i eksisterende lovgivning eller en eventuell ny lov vil det måtte presiseres at regionene har ansvar for å sikre befolkningen god helse samt bidra til en jevnere sosial fordeling av faktorer som påvirker helsen innenfor de virkemidler og ansvarsområder regionene har. Videre er det aktuelt å stille krav om å ha nødvendig oversikt over helseforhold i de respektive regioner og over de forhold som påvirker innbyggernes helse, samt at regionene må ha et pådriveransvar overfor andre samfunnssektorer og et rådgivnings- og veiledningsansvar overfor kommunene.

10.1.4 Nærmere om utredningsarbeidet

Helse- og omsorgsdepartementet legger opp til en egen prosess for å følge opp Kommunal- og forvaltningskomiteens merknad og vurdere å forankre folkehelsearbeidet som en ordinær oppgave, jf. Innst. S. nr 166 (2006-2007).

Dersom folkehelsearbeidet skal forankres som en ordinær oppgave for regionene, må dette gjøres gjennom lov. Utredningsarbeidet vil bli ledet av departementet, og det tas sikte på å involvere berørte parter i prosessen: Sosial- og helsedirektoratet, representanter for dagens fylkeskommuner og kommunesektoren for øvrig, landets fylkesmenn, Statens helsetilsyn og berørte faginstanser. De mest berørte departementer vil også bli invitert med i arbeidet.

Helse- og omsorgsdepartementet tar sikte på å sende ut et høringsnotat om saken i løpet av 2008.

Som ledd i lovarbeidet vil erfaringer fra partnerskap for folkehelse regionalt og lokalt bli systematisert. Erfaringer fra hvordan arbeidet er forankret og organisert i fylker og kommuner vil være nyttige i dette arbeidet.

Det er forventninger til at høringsinstansenes merknader til dette høringsnotatet vil gi viktige innspill til prosessen i regi av Helse- og omsorgsdepartementet.

10.2 Framtidig forankring av tannhelsetjenesten

St.meld. nr 35 (2006-2007) *Tilgjengelighet, kompetanse og sosial utjevning – framtidens tannhelsetjenester* ble lagt fram i juni 2007, og er til behandling i Stortinget. I kapittel 7 i meldingen fremgår det at regjeringen tilrår at ansvaret for tannhelsetjenester legges til framtidige regioner som en styrket regional tannhelsetjeneste. Regjeringen foreslår videre at helsefremmende og forebyggende tannhelsetiltak ses i sammenheng med og inngår som en naturlig del av oppgavene i det generelle folkehelsearbeidet forankret i det regionale folkevalgte nivået.

Etter tannhelsetjenesteloven § 1-2 har dagens fylkeskommuner ansvar for å fremme tannhelsen i befolkningen og gjennom sin tannhelsetjeneste sørge for nødvendig forebygging og behandling for hele befolkningen. Fylkeskommunen skal spre opplysning om og øke interessen for hva den enkelte selv og allmennheten kan gjøre for å fremme tannhelsen. Videre er det presisert i § 1-3 at forebyggende tiltak skal prioriteres foran behandling når det gjelder prioriterte grupper. Fylkeskommunen skal i tillegg til sitt sørge-for-ansvar også organisere forebyggende tiltak for hele befolkningen og gi et regelmessig og oppsøkende tilbud om tannhelsetjenester til prioriterte grupper. Dagens fylkeskommuner er ikke etter tannhelsetjenesteloven pålagt å ha oversikt over tannhelsetilstanden og tannhelseutviklingen i befolkningen.

Regjeringen har vurdert en kommunal forankring av tannhelsetjenesten. Hovedargumentet for kommunal forankring er slik regjeringen ser det, at det praktiske samarbeidet med den øvrige kommunale helse- og omsorgstjenesten kan styrkes. Dette hensynet blir viktigere fremover etter hvert som nye grupper vil bli vurdert med sikte på offentlige finansierte tannhelsetjenester.

En kommunal forankring må imidlertid antas å gi større geografiske ulikheter i tilbud. Dette som følge av problemer med ubesatte stillinger og større variasjon i ressursbruk. Samlet ressursbruk i tjenesten må også forventes å bli større med kommunal modell pga. tap av stordriftsfordeler og manglende kompetanse i planlegging og ledelse av offentlige tannhelsetjenester i kommunene. Dette er argumenter som også i henhold til St.meld. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regionalt framtid* taler for at oppgavene bør legges til regionalt nivå. Ansvaret for praksisnær forskning, fagutvikling og spesialiserte tannhelsetjenester, må uansett legges til andre nivåer. Etter regjeringens oppfatning blir derfor spørsmålet om det er avgjørende at tannhelsetjenesten er organisert på kommunalt nivå for å kunne oppnå den nødvendige samhandlingen med øvrige tjenester og pleie- og omsorgstjenesten i kommunen.

Det er etablert arenaer for samhandling mellom fylkeskommunale tannhelsetjenester og kommunale helsetjenester. En regional modell vil kunne ivareta en rasjonell klinikkstruktur med god tilgjengelighet for befolkningen for tannhelsetjenester av god kvalitet. I områder med begrenset tilbud av private tannhelsetjenester vil regionen kunne ha større kapasitet til å inngå avtaler med tannleger med sikte på å ivareta tjenestetilbudet også til befolkningen utenom lovens prioriterte grupper.

I Innst. S. nr. 166 (2006-2007) uttaler Kommunal- og forvaltningskomiteen at det må sterke grunner til dersom tannhelsetjenesten skal gis en annen plassering enn det regionale nivå. Etter regjeringens vurdering foreligger det ingen slike sterke grunner. Regjeringen tilrår derfor en regional tannhelsetjeneste. Hvorvidt det blir

en forsterket fylkesmodell eller en modell med få regioner, anses ikke å være avgjørende i den sammenheng.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Dette kapitlet tar utgangspunkt i Utredningsinstruksens krav til utredning av konsekvenser ved gjennomføring av statlige reformer og tiltak. Detaljeringsgraden på sektoromtalene er varierende. Bakgrunnen for dette er at prosessen med hensyn til konkretisering ikke var kommet like langt på alle sektorene da dette dokumentet ble sendt på høring. Omtalen gir imidlertid et bilde av de økonomiske og administrative konsekvensene.

11.1 Samarbeid med partene i arbeidslivet

For å lykkes med gjennomføringen av reformen er det viktig med et godt samarbeid med partene i arbeidslivet. Fornyings- og administrasjonsministeren har i denne prosessen fått ansvar for å legge til rette for kontakten med arbeidstakerorganisasjonene og med KS, som har rollen som arbeidsgiverpart for de som blir tilsatt i de nye regionene. Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil i samsvar med St.meld. nr.12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional fremtid* inngå en intensjonsavtale som skal skissere prosess, og hvilke parter som skal delta i gjennomføringen. Denne avtalen skal inngås mellom Fornyings- og administrasjonsdepartementet som representerer staten som arbeidsgiver, KS som representerer det nye regionene og arbeidstakernes hovedordorganisasjoner, LO, YS, Unio og Akademikerne. Alle fagdepartement og statlige myndigheter som blir omfattet av reformen vil ha et selvstendig ansvar for å påse at omstillingen blir gjennomført i tråd med gode personalmessige føringer og innenfor gjeldende arbeidsrettslige lovgivning.

11.2 Konsekvenser av endringer i generelt regelverk

Endringer i regelverk knyttet til fylkeskommunene som administrative enheter antas ikke i seg selv å ha særskilte økonomiske og administrative konsekvenser. I de fylker der det må avholdes ekstraordinære valg til fylkesting/regionting i 2009 (som følge av inndelingsendringer), vil det bli ekstra kostnader knyttet til både forberedelse, gjennomføring og opptelling av dette valget.

11.3 Næringsutvikling

Endringsforslagene for Innovasjon Norge vil medføre økte administrative kostnader til organisering og gjennomføring av en styringsstruktur som følge av at flere eiere blir involvert. Det vil medføre økte kostnader for Innovasjon Norge som vil få et større ansvar for å koordinere foretaksmøter og økte kostnader for eierne som skal delta i styringen av selskapet. Samordningsforumet for alle bevilgende myndigheter vil også medføre økte kostnader tilknyttet planlegging og gjennomføring av oppgavene som legges til forumet.

De økonomiske og administrative kostnadene av forslaget tilknyttet SIVA vil i all hovedsak avhenge av om det besluttet å tilføre de regionale innovasjonsselskapene ny kapital som kan benyttes til investeringsvirksomhet. Regionalt kan det påløpe noen kostnader i forbindelse med opprettelsen av regionale innovasjonsselskaper.

Budsjettmessige spørsmål vil bli tatt opp i ordinære budsjettprosesser.

11.4 Marin sektor

Basert på årsverksfordelingen i 2005, og justert for påfølgende utvikling, har en kommet frem til et anslått antall årsverk som må tilføres det nye folkevalgte nivå tilsvarende 11 årsverk med dagens forvaltningsstruktur. Et vesentlig usikkerhetsmoment mht å fastslå det antall årsverk som må besettes i det nye folkevalgte regionale nivået er selvsagt uvissheten om hvor mange regioner reformen vil resultere i.

I dag er tildelings- og kontrolloppgavene knyttet nært sammen. Generelt antas det at en oppsplitting av disse funksjonene vil føre til økte kostnader. For akvakulturforvaltningen vil saksbehandling basert på en tilpasset Trøndelagsmodell, som vist til i pkt. 6.1.4., etter alt å dømme virke effektiviserende og brukervennlig, og derved bidra til å redusere den generelle økningen i kostnader som følge av oppsplitting av oppgaver.

Det vil også kreve betydelige ressurser å tilrettelegge, systematisere og overføre kompetanse til ny myndighet. Dette vil medføre en vesentlig økt belastning med påfølgende ressursbehov for Fiskeridirektoratet fra nå og minst frem til selve myndighetsoverføringen finner sted 1. januar 2010. Også faglig instruksjon og oppfølging etter den tid overfor to ulike myndigheter med regional organisering antas å kreve langt mer ressurser enn oppfølgingen av Fiskeridirektoratets regioner krever i dag. Det må også avsettes til dels betydelige ressurser fra sentrale myndigheter for å påse at det ikke oppstår usaklig forskjellbehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn. At tildelingsmyndighet og tilsyns- og kontrollmyndighet etter samme lov blir to ulike etater fordrer et tett samarbeid mellom disse myndighetene. Kunnskap oppstått i forbindelse med tilsyn og kontroll i driftsfasen kan for eksempel være viktig å ha ved søknad om utvidelse på en lokalitet. Miljøhensyn kan bli skadelidende ved en slik organisering dersom ikke samarbeidet fungerer optimalt.

For akvakulturforvaltningen utgjør foreslått overførte oppgaver ca 8 årsverk, fordelt på 7 årsverk til førsteinstansbehandling og 1 årsverk på innsigelsessaker.

For havressursforvaltningen vil det totalt dreie seg om ca 3 årsverk, fordelt på 1,5 årsverk til forvaltning av kystsel og resten på de øvrige aktuelle oppgaver.

En gjennomsnittlig årsverkskostnad vil ligge på ca kr. 700 000, samlet for ovennevnte anslåtte årsverk på om lag 8 millioner kroner.

11.5 Utdanning og forskning

De oppgavene som overføres til regionene på grunnopplæringsområdet, vil i stor grad være knyttet til statlige satsinger på kvalitetsutvikling, noe som har vært finansiert utenom fylkesmannens driftskapittel 1510. Eventuelle avtaler mellom KD og regionene om særskilte satsingsoppgaver må inngås og finansieres i det aktuelle året tiltaket skal gjennomføres.

Når departementet og den aktuelle regionen skal oppnevne to eksterne styrerepresentanter hver, må høyskolen styre sende forslag på styrerepresentanter

både til departement og region. Utover det har forslaget ingen administrative konsekvenser og forslaget har ingen økonomiske konsekvenser.

De økonomiske og administrative konsekvensene av overføringen av drifts- og finansieringsansvaret for fagskoleutdanning til regionene vil innbefatte regionenes behov for å bygge opp egen kompetanse om fagskolefeltet, samt at de vil trenge personalressurser for å forvalte den nye oppgaven. Departementet antar at regionene kopler dette arbeidet opp mot andre oppgaver på utdanningsfeltet og det næringspolitiske feltet, slik at kompetanse og ressurser utnyttes best mulig. Departementet vil komme tilbake med nærmere beregninger av kostnadsomfanget.

Det opprettes regionale forskningsfond som supplerer de nasjonale FoU-virkemidlene. Departementet vil komme tilbake til en nærmere beskrivelse av økonomiske og administrative konsekvenser.

11.6 Kulturområdet

Tiltakene antas ikke å ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser som krever utgiftsøkning. Ved beregning av Kulturløftet legges til grunn de aktivitetene som inngår i Kulturløftet i dag. Kultur- og kirkedepartementet vil komme tilbake til omtale av de økonomiske og administrative konsekvensene i forbindelse med konkretisering av de enkelte tiltakene.

11.7 Miljøområdet

De oppgavene som skal ligge igjen hos fylkesmannen, d.v.s. klagebehandling, kontroll, tilsyn, innsigelsesarbeidet knyttet til plan- og bygningsloven, forurensningsområdet og truede/ sårbare arter, vil kreve opprettholdelse av bred miljøfaglig kompetanse. Fylkesmannen må derfor ha kompetanse på hele miljøfeltet for å kunne gjøre en god jobb innen de nevnte områdene. Staten vil rendyrke forurensnings- og biomangfoldkompetanse i.h.t. klart statlige sektoroppgaver og ift arbeidet med å ivareta nasjonale miljøverdier i plansaksbehandlingen. Oppgavene som foreslås overført regionene vil kunne ses i sammenheng med andre regionale oppgaver innenfor planlegging, idrett, helse og ressursforvaltning i et bredere perspektiv. Regionene vil få kompetanse på friluftslivet og arenabygging, samarbeid med rettighetshavere og kommuner mv for å sikre bestander av høstbare arter og tilrettelegging for høsting. Regionene vil få hovedkompetansen og – ansvaret for allmennhetens interesser.

De oppgavene som foreslås overført regionene ivaretas i dag i stor grad av personer hvis kompetanse fortsatt vil kreves hos fylkesmannen. Det antas at regionene i ulikt omfang vil ha behov for kompetanseutvikling og kapasitet innenfor feltene friluftsliv, biologi og vassdragsforvaltning. Mange fylkeskommuner har slik kompetanse allerede i dag. Det er ikke gjort en nøyaktig utregning av det tidsmessige omfanget av arbeidsoppgaver som foreslås overført. Et slikt kartleggingsarbeid og vurdering vil bli gjennomført så langt oppgavefordelingen mellom fylkesmennene og regionene er klarlagt. Deler av arbeidet med vannrammedirektivet hos vannregionmyndighetene og øvrige fylkesmannsembeter finansieres i dag med bevilgninger over Miljøverndepartementets budsjett. Det vil være naturlig at plan- og prosessmidlene

til dette arbeidet overføres til regionene sammen med overføringen av oppgavene i tilknytning til gjennomføringen av direktivet i Norge.

Forvaltningen av tilskuddspostene til friluftsliv som i dag tilligger fylkesmannen, foreslås overført til regionene. Forvaltningen av den delen av viltfondet som går til lokale vilttiltak knyttet til høstbare arter foreslås også overført til regionene.

Regjeringen mener en med dette forslaget foretar en opprydding mellom statlige oppgaver hvor regionalt handlingsrom er lite og behovet for et nasjonalt helhetsgrep er helt nødvendig, og oppgaver av mer utviklingskarakter.

Vannrammedirektivet er et unntak, men her er begrunnelsen at hovedvirkemiddelet ligger i til plan- og bygningsloven som regionene har ansvaret for på regionalt nivå. På dette området vil sterkere styringsvirkemidler enn det regionene ellers er vant med, bli etablert.

Regjeringen mener forslaget ikke gir grobunn for etablering av dobbeltkompetanse. Vinklingen på fylkesmannens og regionenes framtidige arbeid blir ulik. Fylkesmannen blir kontrollinstans, klagemyndighet og gjennomfører av rent statlig politikk, mens regionene får nye verktøy i rollen som regional utviklingsaktør.

11.8 Landbruksområdet

Økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til nedleggelse av fylkeslandbruksstyret vil gi besparelser knyttet til drift av fylkeslandbruksstyret.

11.9 Samferdselsområdet

11.9.1 Økonomiske og administrative konsekvenser av overføring av øvrig riksvegnett

Overføring av prioriterings- og finansieringsansvaret for øvrig riksvegnett til regionene medfører som omtalt i kapittel 4 at midlene som staten i dag bevilger til øvrig riksvegnett og øvrige riksvegferjesamband vil bli trukket ut av Samferdselsdepartementets budsjett og overført til regionene gjennom rammetilskuddet på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Den relative fordelingen av midler mellom stamvegnettet og øvrig riksvegnett fastsettes i Nasjonal transportplan for 2010-2019 og Stortingets behandling av denne. Den faktiske overføringen av midler gjennom inntektssystemet fastsettes i kommuneproposisjonen for 2010.

Overføring av ansvaret for øvrige riksveger innebærer et omfattende administrativt arbeid bl.a. knyttet til vurderinger omkring klassifisering, endringer i lov- og forskriftsverk og innføring av statlige føringer. Omfaget av og størrelsen på kostnadene knyttet til dette arbeidet vil være avhengig av hvilken løsning vi får med hensyn til regioninndeling og eventuell overføring av oppgaver, men vil uansett kreve betydelige ressurser.

11.9.2 Økonomiske og administrative konsekvenser av oppgaveoverføring fra Statens vegvesen til regionene

Regionmodell

En overføring av hoveddelen av Statens vegvesen i en modell med få og store regioner, innebærer at Statens vegvesen splittes opp og veg- og vegtrafikkkompetansen fordeles mellom en statlig vegadministrasjon inklusive en mindre regional vegadministrasjon og en regional vegadministrasjon i hver av de selvstendig styrte folkevalgte regionene. I St.meld. nr. 12 (2006-2007) er det ikke sagt noe konkret om hvordan de folkevalgte regionene skal organiseres. Det må derfor forutsettes at regionene organiserer seg forskjellig, og at de kan komme til å prioritere kompetanse til veg- og vegtrafikksektoren ulikt. Regionene må ta ansvar for et tilstrekkelig interregionalt samarbeid på landsbasis både for oppgaveløsning, kompetanse og kontrahering, samt byggherreoppfølging på tvers av regiongrenser og landsdelsgrenser. Det blir regionens ansvar å sikre nødvendig faglig spesialisering, ut over de nasjonale spesialistmiljøene som underlegges Vegdirektoratet. Statens vegvesen skal på sin side nyttegjøre seg av disse regionale miljøene. Videre når det gjelder regionenes operative oppfølging av stamvegene, må det stilles krav om at trafikantene skal tilbys en ensartet, sikker, effektiv og forutsigbar vegtransport på stamveg. Vegkapitalen knyttet til stamveg må ivaretas på en tilstrekkelig god måte.

Av positive effekter vil overføring av ansvar for samferdsel til samme forvaltningsnivå som har ansvar for regional utvikling, kunne bedre mulighetene for helhetlige prioriteringer og samordning i samferdselssektoren og mellom samferdselssektoren og andre sektorer og oppgaver regionen har og får utvidet ansvar for. Generelt vil dette innebære en styrking av det regionale nivå. Overføring av de øvrige riksvegene vil i vesentlig grad bidra til dette. I tillegg vil overføring av deler av Statens vegvesens organisasjon kunne bidra til å styrke enkelte fagmiljøer i den enkelte region. De sterke og mer sammensatte og helhetlige kompetansemiljøer regionalt og lokalt, må imidlertid videreutvikles gjennom nettverksbygging og forpliktende samarbeid mellom regionene, statlig virksomhet, kommunene, regionale forsknings- og utdanningsmiljøer og kompetanse i næringslivet og andre organisasjoner og virksomheter regionalt og lokalt.

Statens vegvesen er i dag i hovedsak en etat med teknisk kompetanse. Slik kompetanse finnes i liten grad i fylkeskommunene i dag, og synergieffektene ved slik overføring vil være små. Det er innen bl.a. områdene kollektivtrafikk og overordnet plankompetanse at kompetansemiljøene i Statens vegvesen og nåværende fylkeskommuner vil kunne komplettere hverandre. Ved å dele opp Statens vegvesen vil man på den annen side bygge ned viktige etablerte fagnettverk i Statens vegvesen som i dag eksisterer regionalt, nasjonalt og internasjonalt gjennom Statens vegvesen. En oppdeling av Statens vegvesen vil føre til betydelige tap av samordningsgevinster og stordriftsfordeler for staten og regionene. Oppsplitting vil også føre til økt byråkrati, høyere samlede kostnader for staten og regionene, og at nasjonale kompetansemiljøer brytes opp. Dette må imidlertid veies mot de helhetlige positive konsekvensene ved at de folkevalgte regionene vil bli viktigere regionale utviklingsaktører med et styrket fagmiljø med bredere kompetanse og oppgaveportefølge.

Konsekvenser for kompetansebehov og kostnader til vegadministrasjoner

En oppdeling av Statens vegvesen i et statlig vegvesen og etablering av en vegadministrasjon i hver av de folkevalgte regionene, vil medføre strukturelle endringer i ledelse, styring og organisering som vil kreve flere folk med veg- og vegtrafikkfaglig bakgrunn for å gjøre de samme oppgavene som et samlet Statens vegvesen ivaretar i dag. Dette vil nødvendiggjøre et betydelig interregionalt forpliktende samarbeid mellom de folkevalgte regionene. Et omfattende nasjonalt veg- og vegtrafikkfaglig kompetansemiljø i Norge blir delt opp. Endringen medfører behov for parallell kompetanse. Stordriftsfordeler ved dagens organisering reduseres. Oppsplittingen vil føre til mer byråkrati og økte kostnader til vegadministrasjonen i offentlig sektor. Vegdirektoratet og vegregionene benytter i dag i betydelig grad hverandres kompetanse. En oppsplitting av vegvesenet, vil såles føre til mangel på viktig kompetanse både i det nye Statens vegvesen og i de regionale vegadministrasjonene.

Bemanningsbehovet som kommer som følge av oppdelingen av vegvesenet vil bli vesentlig allerede med 5 folkevalgte regioner. Med erfaringer fra effektiviseringsprosessen som nylig er gjennomført i Statens vegvesen, har Vegdirektoratet estimert at rekrutteringsbehovet ved 5 regioner vil være om lag 400-700 årsverk, tilsvarende en årlig merkostnad på 300-500 mill. kr. For administrative oppgaver vil behovet minke noe.

Ved en oppsplitting av Statens vegvesen vil også flere av nettverkseffektene og synergieffektene både i Statens vegvesen og mellom Statens vegvesen og andre statlige etater (politi, toll og avgift, kontaktutvalget for trafikkssikkerhet m.fl.) bli vanskeligiggjort.

Når det gjelder byggherre, er Statens vegvesen i dag en stor aktør i markedet med mulighet for å standardisere og samordne overfor entreprenørene slik at markedet utnyttes godt både når det gjelder pris, kvalitet og leveringsdyktighet. Samferdselsdepartementet har som nevnt kommet til at enkelte byggherreoppgaver kan overføres til regionene ved store regioner. Ved oppsplitting av Statens vegvesen vil man imidlertid måtte erstatte en del av vegvesenets fellesressurser for byggherrefunksjonene med tilsvarende fellesressurser i hver region. Dette betyr økt bemanningsbehov og tilsvarende økte administrasjonskostnader. Uten en sterk byggherrefunksjon som kan opptre enhetlig på landsbasis, vil dessuten de store landsdekkende entreprenørenes markedsrett kunne øke innen vegutbyggingssektoren. Statens utgifter til utbygging, drift, vedlikehold og beredskap vil dermed kunne øke. Det vil i så fall også føre til at tilsvarende utgifter til regional veg øker. Med bare 5 pst. økning i prisene vil dette slå ut med om lag 750 mill. kr i kostnadsøkninger pr. år for regionene og staten samlet.

Innenfor en regionmodell viser utredninger at en oppsplitting av Statens vegvesen til en mangedelt vegadministrasjon, vil kreve svært store ressurser, både faglig og administrativt. Med den knapphet det er på veg- og vegtrafikkkompetanse i Norge, vil det bli krevende å rekruttere ekstra personer. Disse problemene forsterkes av at det vil slutte om lag 1.000 ansatte med teknisk kompetanse av Statens vegvesens totalt 4.630 hele stillinger de nærmeste 5-10 årene p.g.a. pensjonering. Nødvendig rekruttering er derfor en stor utfordring selv om Statens vegvesen ikke splittes opp. De konsekvenser som foreligger er gjort for samferdselssektoren isolert, og

det vil kunne være samordningsgevinster for regionene. Disse antas imidlertid å være små sammenliknet med konsekvensene for Statens vegvesen.

Av redegjørelsen går det fram at de økonomiske og administrative konsekvensene ved oppsplitting av Statens vegvesen vil bli betydelige.

Forsterket fylkesmodell

Som det går fram av diskusjonen foran, vil en mangedelt vegadministrasjon både i staten og i hver enkelt region kreve store ressurser, både faglig og administrativt. De økonomiske og administrative konsekvensene har sammenheng med de negative virkningene av oppsplitting av oppgaver og fagmiljø, jf. omtalen over. De negative konsekvensene vil forsterkes jo flere enheter det splittes opp i, og vil derfor være størst ved en forsterket fylkesmodell. En oppsplitting i en forsterket fylkesmodell anses derfor ikke som aktuelt, jf. omtalen av aktuell oppgaveoverføring ved forsterket fylkesmodell foran. I en forsterket fylkesmodell kan imidlertid som nevnt enkelte oppgaver innen planlegging og kollektivtransport overføres fra staten til regionene. Denne oppgaveoverføringen i en forsterket fylkesmodell vil kunne ha langt lavere økonomiske og administrative konsekvenser enn oppgaveoverføring i en regionmodell eller ved oppsplitting av Statens vegvesen. Kostnadene kan ikke konkretiseres før en nærmere gjennomgang av oppgaveoverføringen er foretatt, og det er utredet hva denne oppgaveoverføringen konkret vil innebære.)

11.10 Folkehelse

Overføring av ansvar og oppgaver på folkehelsefeltet fra staten til det folkevalgte regionale nivået vil måtte medføre en tilsvarende overføring av personell og økonomiske ressurser.

For øvrig vil økonomiske og administrative konsekvenser bli utredet som en del av lovarbeidet.

12 Regional inndeling – oppsummering av høringsuttalelser

12.1 Orientering om prosessen

Kommunal- og regionaldepartementet la 8. desember 2006 fram St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*. I stortingsmeldingen ble det presentert tre alternative modeller for inndeling av det regionale nivået. En forsterket fylkesmodell hvor regioninndelingen i all hovedsak vil tilsvare dagens fylkesinndeling, en mellommodell med et middels antall regioner, og en regionmodell som i stor grad vil tilsvare en landsdelsinndeling. To av modellene, regionmodell og forsterket fylkesmodell, ble i stortingsmeldingen vurdert av regjeringen som aktuelle

I brev av 9. januar 2007 inviterte Kommunal- og regionaldepartementet landets fylkeskommuner til å fatte vedtak om forslag til inndeling i to omganger – et foreløpig vedtak innen 30. juni 2007, og et endelig vedtak innen 1. desember 2007. Kommunene ble i et tilsvarende brev av 11. januar 2007 invitert til å sende sine uttalelser både til sine respektive fylkeskommuner og Kommunal- og regionaldepartementet.

15. november 2007 gikk det ut et nytt brev til kommunene og fylkeskommunene der det framgår at utsendelsen av høringsnotat om forvaltningsreformen ble noe forsinket. Siden fylkeskommunene bør gjøre vedtakene sine på bredest mulig grunnlag, ble også fristen for å sende inn endelig vedtak om den regionale inndelingen utsatt, slik at den faller sammen med fristen for høringsnotatet. Som det fremgår av høringsbrevet til dette høringsnotatet, blir dermed høringsfrist og frist for å gjøre endelig vedtak om regional inndeling sammenfallende med fristen til å avgi uttalelse til høringsnotatet (forslag til oppgaver). For fylkeskommuner som eventuelt velger ikke å gjøre nye vedtak i saken vil foreløpige vedtak fattet innen 30. juni 2007 bli lagt til grunn i departementets videre arbeid med forvaltningsreformen.

I forbindelse med den utsatte fristen for endelig vedtak, tok kommunal- og regionalministeren initiativ til et møte med de folkevalgte aktørene i hovedstadsregionen – Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Østfold fylkeskommune. Bakgrunnen for dette initiativet var å oppfordre aktørene om å jobbe sammen for å komme fram til et omforent forslag til løsning av styringsutfordringene i hovedstadsregionen. Møtet ble avholdt 13. desember 2007.

Etter at endelige vedtak er fattet i fylkestingene, vil departementet utarbeide endelig forslag til inndeling av det regionale nivået. Forslaget vil bli lagt fram i odelstingsproposisjonen om forvaltningsreformen som etter planen blir lagt fram i løpet av vårsesjonen 2008.

12.1.1 Inndeling av fylkesmannsembetene

Av St.meld. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* fremgår det at regjeringen primært ønsker at fylkesmannen får en fremtidig inndeling som svarer til den inndeling som det nye folkevalgte regionale nivået vil få. Dersom resultatet av de regionale inndelingsprosessene skulle føre til et fåtall store regioner, vil

imidlertid regjeringen gjennomføre en separat vurdering av inndelingsbehovet for fylkesmannsembetene med utgangspunkt i behovet for nærhet til kommunene. I innstillingen fra kommunal- og forvaltningskomiteen (Innst.S. nr. 166 (2006-2007)) uttaler komitéflertallet at det slutter seg til at fylkesmannen i utgangspunktet får en fremtidig inndeling som er lik inndelingen til de nye folkevalgte regionene.

Forslag til eventuelle inndelingsendringer for det folkevalgte regionale nivået vil bli presentert i proposisjonen om forvaltningsreformen. I den forbindelse vil Fornyings- og administrasjonsdepartementet vurdere inndelingen av fylkesmannsembetene, og eventuelt fremme forslag om endringer i tråd med føringene gitt i St. meld. nr. 12 (2006-2007) og Stortingets behandling av denne.

12.2 Vedtak i fylkestingene per 30. juni 2007

Samtlige fylkeskommuner og 258 kommuner fattet foreløpige vedtak innen 30. juni.

Vedtakene fra fylkestingene er lagt ut på Kommunal- og regionaldepartementets sider på www.regjeringen.no under temaet Forvaltningsreform – Inndeling.¹

Oppsummering

I sine foreløpige vedtak, fattet våren 2007, støtter 11 fylkeskommuner primært en regionmodell. Noen av disse forutsetter flere oppgaver enn hva som ble beskrevet i St.meld. nr. 12 (2006-2007).

Det er ikke sammenfall mellom fylkene når det gjelder konkrete inndelingsalternativer. 7 fylkeskommuner ønsker primært en forsterket fylkesmodell, men to av disse åpner for en regionmodell gitt flere oppgaver til det regionale nivået. Oslo kommune ønsker for sitt vedkommende ingen endring i dagens grenser. Blant kommunene som tar stilling til de to hovedmodellene, ønsker 156 kommuner regionmodell, mens 80 går inn for en forsterket fylkesmodell. Tabell 12.1 oppsummerer vedtakene fra fylkeskommunene/Oslo kommune og kommunene per 30. juni 2007.

¹ www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/Kommune-og_fylkesforvaltning/Forvaltningsreform/Forelopige-horingsuttalelser-fra-fylkesk.html?id=476441

Tabell 12.1 Vedtak fra fylkeskommuner/Oslo kommune og kommuner per 30. juni.

Fylkeskommuner		Kommuner		
Forsterket fylkesmodell	Regionmodell	Sammenfall med fylkestinget (helt eller delvis)	Ikke sammenfall med fylkestinget	Andel kommuner som har svart
Finnmark/Finnmårku		2	1	3 av 19
	Troms/Romssa	12	3	15 av 25
Nordland		12	5	17 av 44
Nord-Trøndelag		7	10	17 av 24
	Sør-Trøndelag	13	0	13 av 25
Møre og Romsdal		14	6	20 av 37
Sogn og Fjordane		6	3	9 av 26
	Hordaland	16	4	20 av 33
Rogaland		8	10	18 av 26
	Vest-Agder	11	0	11 av 15
	Aust-Agder	6	0	6 av 15
	Telemark	6	9	15 av 18
Vestfold		0	14	14 av 14
	Buskerud	12	4	16 av 21
	Oppland	3	14	17 av 26
	Hedmark	7	7	14 av 22
Oslo kommune		1		1 av 1
	Akershus	16	2	18 av 22
	Østfold	12	2	14 av 18
8	11	164	94	258 av 431

Nærmere om vedtakene

Finmark fylkesting ønsker ikke en større region enn Finnmark, men har vedtatt at en utvidelse av regionens størrelse aksepteres dersom regionens utstrekning ikke blir større enn det som i dag er tiltakssonen, det vil si Nord-Troms og Finnmark, og dersom kommunene i Nord-Troms ønsker det.

Troms fylkesting ønsker en sammenslåing av dagens tre nordnorske fylker, Nordland, Troms og Finnmark, til en felles nordnorsk region.

Nordland fylkestering ønsker at Nordland utgjør en egen regional enhet med de oppgaver som til nå ser ut til å bli overført, eventuelt med mindre grensejusteringer både nordover og sørover.

Nord-Trøndelag fylkestering har vedtatt å anbefale en forsterket fylkesmodell, men åpner for en regionmodell med 7-9 regioner dersom ytterligere oppgaver blir overført.

Sør-Trøndelag fylkestering ønsker en region bestående av Trøndelagsfylkene, kommuner på Nordmøre, Nord-Østerdalen og deler av sørlige Helgeland. I Sør-Trøndelag fylkestering er det flertall for å slå sammen trøndelagsfylkene uavhengig av videre regionalisering, men trekker også fram at et alternativ til dette er å bygge en sterkere byregion med flere oppgaver.

Møre og Romsdal fylkestering vil at enhetsfylkemodellen skal legges til grunn for regionnivået og ønsker en forsterket fylkesmodell, mens et stort mindretall i fylkesteringet vil ha en tonivåmodell.

Sogn og Fjordane fylkestering har vedtatt en forsterket fylkesmodell, men dersom *”...vidare handsaming i Stortinget fører til vesentleg auke i oppgåvene vil ein kunne vurdere om landsdelsmodellen er ei betre løysing for Sogn og Fjordane.”*

Hordaland fylkestering ønsker en vestlandsregion bestående av Hordaland, Sogn og Fjordane og Rogaland eller sekundært Hordaland pluss ett av nabofylkene.

Rogaland fylkestering anbefaler at Rogaland etableres som en selvstendig region, med mulige grensejusteringer etter naturlige arbeids-, bolig og servicemarkeder. I fylkesteringets vedtak heter det bl.a.:

”Det er ikke ønskelig å ta oppgaver fra kommunene, snarere bør det vurderes om flere oppgaver kan legges til kommunene. Regionene bør kunne inngå avtaler med kommunene om overføring av hele eller deler av regionalt oppgaveområde til kommuner eller forpliktende styrte interkommunale samarbeidsorganer.”

Vest-Agder fylkestering ønsker en region bestående av Agderfylkene med mulige grensejusteringer både vestover og østover. Fylkesteringet i Vest-Agder vil uansett gå inn for at Agderfylkene blir en region.

Aust-Agder fylkestering ønsker en region bestående av Agder-fylkene og Telemark eller en enda større region med Agder-fylkene, Telemark og Vestfold. Fylkesteringet vil ikke anbefale en forsterket fylkesmodell.

Telemark fylkestering har vedtatt en region bestående av Telemark, Buskerud og Vestfold, men forutsetter *”... ei ytterlegare forsterking av oppgåveporteføljen fram til endeleg vedtak i Stortinget våren 2008”*.

Vestfold fylkestering vedtok med knapt flertall at Vestfold bør bestå som en egen regional enhet i en forsterket fylkesmodell.

Buskerud fylkestering gikk i sitt vedtak inn for en region bestående av Telemark, Buskerud og Vestfold.

Hedmark og Oppland fylkestering ønsker begge en regionmodell, der de utgjør en region Innlandet, og har fattet likelydende vedtak om dette. En forutsetning for dette standpunktet er at *”de nye regionene tilføres flere helhetlige oppgaver med*

endelig beslutningsmyndighet". De ønsker ikke å inngå i en felles region dersom regjeringen velger en forsterket fylkesmodell.

Østfold fylkesting har vedtatt at det geografiske området som omfattes av Samarbeidsalliansen Osloregionen (Hele Østfold og Akershus, Oslo kommune, samt noen kommuner i Buskerud, Vestfold og Oppland) bør etableres som nytt regionalt forvaltningsnivå på Østlandet. Østfold fylkesting mener at Akershus og Østfold, alternativt en region lik Borg bispedømme (Østfold og Akershus minus Asker og Bærum) bør vurderes dersom Oslo blir stående utenfor.

Akershus fylkesting ønsker en hovedstadsregion bestående av Akershus og Oslo pluss eventuelt Østfold.

Oslo bystyre ønsker at dagens grenser opprettholdes og at Oslo defineres som egen region.

12.3 Vedtak i kommunestyrene

Høsten 2007 forelå det uttalelser fra 258 kommuner. Det varierer mye fra fylke til fylke hvor mange som har uttalt seg – fra 20 i Hordaland og Møre og Romsdal til 3 i Finnmark. Kommunene som har svart har følgende primære preferanse for valg av modell: 156 regionmodell, 80 forsterket fylkesmodell. 10 kommuner har vedtak om tonivåmodell, mens 12 kommuner ikke gir klar støtte til noen alternativer. 173 kommuner har altså ikke uttalt seg.

Noen kommuner har annen preferanse for valg av modell enn fylkestingene, men de ender med samme valg av geografi. På den andre siden har noen kommuner samme preferanse for valg av modell men ønske om annen tilhørighet.

I Nord-Norge er det i stor grad samsvar mellom kommunenes og fylkestingenes vedtak. To av de tre kommunene i Finnmark som har uttalt seg, ønsker ikke at regionen skal være større enn Finnmark. 11 av 15 kommuner i Troms har oppfatninger i tråd med fylkestingets vedtak om region Nord-Norge. De fleste kommunene i Troms ønsker en region Nord-Norge, mens de fleste i Nordland og Finnmark ikke ønsker en større region.

14 av 17 kommuner i Nordland har sammenfallende syn med fylkestinget i at Nordland – med eventuelle grensejusteringer – bør bestå som egen region, både i regionmodell og forsterket fylkesmodell. Flere kommuner i Nordland og Troms peker på at grensen mellom Nordland og Troms bør justeres uavhengig av modell. Et forslag som flere peker på er at Sør-Troms, Ofoten, Lofoten og Vesterålen bør tilhøre samme region.

I Midt-Norge er et flertall av kommunene for en ny region Midt-Norge. Dette synet deles ikke av Nord-Trøndelag fylkesting.

Alle Fosen-kommunene både i Nord- og Sør-Trøndelag vil ha en midtnorsk region. Det varierer litt hvor de vil legge grensen for en midtnorsk region – noen vil inkludere deler av Nordland, Nord-Østerdalen og deler av Møre og Romsdal.

Noen av nordmørskommunene (Surnadal, Halså, Rindal) vil inngå i en midtnorsk region og peker på regionmodellen som den beste modellen. Fire kommuner i Nordland ønsker også å inngå i en midtnorsk modell hvis en regionmodell blir valgt.

På Vestlandet er det sammenfall mellom fylkeskommuner og kommuner i alle fylkene bortsett fra Rogaland, hvor et flertall av kommunene ønsker en regionmodell.

Alle kommunene i Agder som har uttalt seg - elleve kommuner i Vest-Agder og seks kommuner i Aust-Agder – vil ha en regionmodell bestående av minimum ett Agder.

Et stort flertall av kommunene i Buskerud ønsker en regionmodell, slik fylkestinget også gjør. I Telemark ønsker et flertall av kommunene en forsterket fylkesmodell, i motsetning til fylkestinget. Kommunene i Vestfold ønsker alle en regionmodell, mens fylkeskommunen ønsker en forsterket fylkesmodell.

6 av 14 kommuner i Hedmark er positive til region Innlandet, mens 6 uttaler seg negativ til etableringen og ønsker ingen endring. De to siste ønsker å være del av region Midt-Norge. 12 av 17 kommuner i Oppland ønsker forsterket fylkesmodell, og de fleste av disse ønsker tilknytning til Osloregionen dersom det blir en regionmodell. Tre kommuner i Oppland ønsker en regionmodell, men en av disse ønsker å inngå i en Oslo-region.

Regionmodellen har stor oppslutning blant kommunene i Østfold og Akershus. 15 av 18 kommuner som har svart i Akershus ønsker en regionmodell, og det samme gjelder 12 av 14 kommuner i Østfold.

Vedlegg 1

Sammendrag av Forskningsrådets ”Utredning om opprettelse av regionale forskningsfond”

Dette er et sammendrag av Forskningsrådets utredning om regionale forskningsfond som ble utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet og Kunnskapsdepartementet, jf kapittel 3.3 i høringsnotatet. Sammendraget er kapittel 2 i Forskningsrådets utredning. Det understrekes at det er hele utredningen som det bes om høringsuttalelser til. Hele utredningen finnes på www.regjeringen.no/krd.

1 Sammenndrag

Regionale forskningsfond skal styrke forskning for regional innovasjon og utvikling ved å støtte opp under regionens prioriterte innsatsområder og mobilisere til økt FoU-innsats. Fondene skal møte uttrykte FoU-behov i regionene gjennom å støtte FoU-prosjekter initiert av bedrifter og/eller offentlige virksomheter. Fondene skal også kunne bidra til langsiktig, grunnleggende kompetansebygging i relevante forskningsmiljøer innenfor regionens prioriterte områder.

Stortinget har lagt til grunn at regionene skal ha mer reell innflytelse over bruken av forskning som virkemiddel for å fremme utvikling i regionene. Dette gir to ulike mål som må kombineres:

- Forskningen som styres av regionene, må bidra optimalt til utvikling og verdiskaping i regionene, samt mobilisere til økt forskningsinnsats
- Forskningen som styres av regionene, må være av god kvalitet og godt koordinert innenfor helheten av øvrig norsk forskning

Forskningsrådets forståelse av forskning tilsier at følgende hovedprinsipper må legges til grunn ved etablering og forvaltning av regionale forskningsfond:

- Fordeling av forskningsmidler må gjøres på grunnlag av kvalitetsvurderinger
- Grunnforskning må forankres i en nasjonal og internasjonal kontekst
- Regional satsing og forankring er viktig for mobilisering til økt FoU-innsats
- Administrasjonen av FoU-midler krever særskilt kompetanse for å sikre kvalitet og effektivitet

Forskningsrådets må ha en aktiv rolle som bidragsyter i utvikling og forvaltning av de regionale forskningsfondene for å tilføre nødvendig kompetanse knyttet til kunnskap om forskningens betydning for innovasjon og verdiskaping, kunnskap om forskningssystem og øvrige virkemidler samt kunnskap om hensiktsmessige arbeidsprosesser i forskningsfinansiering. Forskningsrådet bør også ha ansvar for å fasilitere nasjonale ekspertpaneler for vurdering av FoU-prosjekter og stimulere til samordning mellom de regionale forskningsfondene og nasjonale og internasjonale satsinger.

Forskningsrådet foreslår at det etableres ett nytt nasjonalt fond for regional forskning som gir regionale fondsmidler til fordeling gjennom regionale forskningsfond. Den årlige avkastningen fordeles til regionale enheter, i denne utredningen omtalt som regionale forskningsfond, for disponering innen vedtatte rammer for ordningen. En slik

modell gir grunnlag for en langsiktig og stabil løpende finansiering av de regionale forskningsfondene, uavhengig av årlige budsjettforhandlinger.

En forsvarlig forvaltning av regionale forskningsfond forutsetter at regionene utarbeider helhetlige FoU-strategier. Formålet med en regions FoU-strategi er å skape oppslutning om regionens grunnleggende prioriteringer og veivalg, og gi retning til samarbeidet mellom de regionale utviklingsaktørene.

Regionen prioriterer innsatsområder gjennom en helhetlig FoU-strategi og gir rammer for bruken av regionale forskningsfond mht tematikk, målgrupper og vektlegging av finansieringsordninger. Regionalt forskningsfond tildeler FoU-midler etter råd fra nasjonale ekspertpaneler.

Det må opprettes et styre for hvert regionale forskningsfond, der regionene oppnevner styreleder og styrets flertall. Forskningsrådet, på vegne av staten, bør oppnevne øvrige styremedlemmer. Styret utarbeider en handlingsplan for fondet basert på regionens FoU-strategi, som prioriterer bruken av fondet mht tematikk, målgrupper og vektlegging av de ulike finansieringsordningene. Det regionale fondet må ha et sekretariat som forbereder sakene til styret, er ansvarlig for søknadsbehandling og har den løpende kontakten med fondenes målgrupper, kunder og Forskningsrådet.

Opprettelsen av regionale forskningsfond vil bety et nytt nivå for styring og finansiering av forskning i Norge. Hvis de ulike satsingene på regionale nivå ikke er godt koordinert seg i mellom og mot nasjonale satsinger kan det føre til fragmentering og suboptimalisering av den samlede FoU-innsatsen i Norge. Det er derfor helt sentralt at det legges til rette for en koordinert samhandling mellom de ulike regionale fondene. Innenfor innsatsområder som er felles på tvers av ulike regioner, bør det tilstrebes en nasjonal arbeidsdeling som gir rom for regional spesialisering.

Regionale ulikheter krever fleksibilitet i innretningen av de regionale forskningsfondene, og derfor foreslår Forskningsrådet en meny av finansieringsordninger som fondene kan velge blant. Denne menyen av finansieringsordninger bør være dynamisk og videreutvikles basert på evaluering av de regionale fondene samt utviklingen i øvrig portefølje av FoU-virkemidler. Menyene dekker behovene i hele "verdikjeden" fra mobilisering av nye bedrifter og offentlige virksomheter til forskning, via styrking av FoU-aktivitet i bedrifter og offentlige virksomheter og langsiktig kompetansebygging, til mulighet for å løfte frem regionale problemstillinger på den nasjonale forskningsagendaen.

Forskningsrådet mener at et regionalt forskningsfond minimum må dekke mer enn et fylke i dagens inndeling. Dette fordi slagkraftige fond bør ha en viss kritisk minstestørrelse, ha en viss bredde i sitt nedslagsfelt og ha tilgang til tilstrekkelig forskningsfaglig kompetanse. Avhengig av endelig regionsinndeling vil det bety at vi kan få forskningsfond som dekker flere regioner og/eller fond som dekker én region. For å få en fornuftig størrelse på den regionale konkurransearenaen bør imidlertid antall fond begrenses. Konkurranse, tverrfaglighet og samarbeid er kvalitetsfremmende og mange små fond vil fort kunne bidra til regional lock-in. Forskningsrådet anbefaler at det etableres i størrelsesorden 5-7 regionale forskningsfond.

I forbindelse med iverksettelsen av programmene VRI, Arena og NCE er det gjort vurderinger av behov for FoU-prosjektmidler knyttet til FoU for regional utvikling og innovasjon. Basert på disse vurderingene anbefaler Forskningsrådet at fondene bør gi en samlet årlig avkastning til fordeling i størrelsesorden 300-400 mill NOK.

Forskningsrådet forutsetter at opprettelsen av regionale forskningsfond er en del av opptrappingen av samlet norsk forskningsinnsats, at de regionale forskningsfondene finansieres med friske midler og at opprettelsen av fondene ikke går på bekostning av nasjonale forskningsprioriteringer.