



Kommunal- og regionaldepartementet
Pb 8129 Dep
0032 Oslo

Høring - nye oppgaver til det regionale folkevalgte nivået

Vi viser til brev av 26.02.2008 fra Kommunal- og regionaldepartementet vedrørende ovennevnte høring.

Vi viser videre til vårt høringssvar i forbindelse med St. meld nr. 12 (2006-2007).

Vi legger til grunn at det nå skal arbeides videre med utgangspunkt i en ”forsterket fylkesmodell”. Det legges ikke opp til at det skal foretas sammenslutninger mellom fylker eller justering av dagens fylkesgrenser. Dette betyr at dagens modell med et direkte folkevalgt nivå på fylkesnivå, vil bli videreført.

DEN NORSKE MODELLEN

Et viktig utgangspunkt for styringen av Norge har alltid vært knyttet til et likhetsideal om likeverd og like rettigheter. Dette har blitt formulert gjennom den nasjonale politikken, vedtatt i Stortinget. Den individuelle rettssikkerheten og spesielle rettigheter på enkeltområder, skal ivaretas gjennom lover og rettigheter for den enkelte. Bærebjelken i den sosiale tryggheten er Folketrygdens ulike ordninger for inntektssikring. Helse, velferd og omsorg skal sikres gjennom det statlige oppdraget til kommunene, samt gjennom den statlige helsetjenesten. Gjennom region- og distriktpolitikken skal det legges til rette for mest mulig likeverdige utviklingsmuligheter mellom de forskjellige delene av landet.

Den nasjonale politikken blir satt ut i livet dels gjennom statsforvaltningen og egne statlige organ og ved delegering til fylkeskommunene og primær kommunene. Statsforvaltningen skal føre tilsyn og kontroll med at delegerte oppgaver blir utført i tråd med forutsetningene. De lokale oppgavene i forbindelse med dette, er i dag i all hovedsak knyttet til utdannings- og velferdsområdet. I tillegg har kommuneforvaltningen oppgaver knyttet til planlegging, tekniske tjenester og kultur med en høy grad av selvstyre. Regionale statlige myndigheter skal imidlertid påse at sentrale nasjonale politikkområder blir ivaretatt i den kommunale planleggingen.

En stadig pågående diskusjon er hvor langt overordnede nasjonale hensyn skal overstyre det lokale selvstyret. Utformingen av den moderne velferdsstaten har i betydelig grad utvidet enkeltmenneskets rettigheter og det sosiale sikkerhetsnett. Selv om den praktiske gjennomføringen og tilretteleggingen av disse oppgavene er lagt til kommunene, legger lovverket klare begrensninger på det kommunale selvstyret når det gjelder innhold og tilgjengelighet på slike tjenester. Kommunene blir på mange måter en ”statlig

tjenesteprodusent” av lov og rettighetsfestede oppgaver. Ut fra det nevnte likhets- og rettssikkerhetsprinsipp, har det vært og er bred politisk enighet om dette. Denne arbeidsdelingen legger også klare begrensninger på hvilke oppgaver det er som kan legges ut til endelig avgjørelse på det lokale nivået. En større lokal bestemmelsesrett over oppgaver på sentrale velferdsområder, vil derfor kreve at det gis avkall på viktige deler av likhetsprinsippet. Selv om det kan være visse ulikheter i den politiske oppfatningen av hvordan sentrale velferdsoppgaver kan/skal løses, er det liten oppslutning om å fravike likhetsprinsippet. Dette betyr at dagens arbeidsdeling og styringslinjer blir lagt til grunn.

UTFORDRINGER FOR STYRINGSMODELLEN

Den norske styrings- og velferdsmodellen ble i all hovedsak utformet i en politisk periode der nasjonalstatens grenser og den nasjonale politikken hadde betydelig større gjennomslag enn i dag. Når framtidens styringsmodell skal diskuteres, må denne settes inn i en større sammenheng og som går utover nasjonalstatens grenser. Dette vil gjelde på flere viktige politikk områder, for eksempel økonomisk politikk, betydelige deler av næringspolitikken og ikke minst de store oppgaver og utfordringer knyttet til klima- og miljøpolitikken. Den økte internasjonaliseringen og globaliseringen har ”åpnet” nasjonalstatens grenser, men kan samtidig sies å ha økt behovet for sterkere nasjonal styring. Dette ses tydelig på områder der nasjonale styringsredskaper må brukes nasjonalt for å oppfylle våre internasjonale forpliktelser.

Vi ser i dag en internasjonalisering på de fleste områder, en økende internasjonal avhengighet mellom landene som påvirker og legger betingelser for vår nasjonale politikk. Dette gjør seg særlig gjeldende innefor finansmarkedene, teknologisk utvikling på de fleste områdene og det som med et samlebegrep kan kalles ”bærekraftig utvikling”. Politikken internasjonaliseres også gjennom deltagelse i flernasjonale organisasjoner og politiske organ. Gjennom utviklingen av moderne kommunikasjons teknologi, har verden blitt stadig ”mindre”. Internasjonaliseringen, med større bevegelighet av personer, penger, varer og tjenester, har også gjort våre samfunn mer sårbare. Den økte globale avhengigheten, vil stille oss overfor nye utfordringer som ikke var tilstede bare for få tiår tilbake.

Den andre store endringen som vil sette vår velferds og styringsmodell under press, er de store endringer som vil skje i befolkningens sammensetting. Økende levealder og lave fødselstall, vil dramatisk endre forholdet mellom de som er i arbeidsstyrken og de som er utenfor denne. I løpet av de neste tre tiårene vil antallet eldre over 67 år bli fordoblet i forhold til i dag. Dette vil i betydelig grad endre og utfordre finansieringen av velferden. I løpet av de tre siste tiårene, har også befolkningen blitt endret gjennom utviklingen av det flerkulturelle samfunnet. Dette, som med et samlebegrep kan kalles ”den demografiske revolusjonen”, vil få stor betydning for hvordan vår nasjonale styrings- og velferdsmodell skal utformes.

UTFORDRINGEN OG REGIONREFORMEN

Etter vårt syn har den pågående diskusjonen om en regionreform i for liten grad vært satt inn i en slik sammenheng som vist til ovenfor. Mye av diskusjonen har dreid seg om hvordan en gitt mengde oppgaver kan/skal fordels mellom regional stat og fylkeskommunen/regionen.

Uansett framtidig utvikling og endring i våre internasjonale omgivelser, så vil fortsatt folk bo i lokalsamfunn, byer og landkommuner. Rettssikkerheten og den sosiale tryggheten vil forbli et nasjonalt ansvar. Den nære omsorgen og den grunnleggende tryggheten vil fortsatt være lokalt forankret. Denne sammenhengen mellom den store og lille tryggheten, vil fortsatt være bærebjelken i samfunnet. Sammenhengen mellom overordnet nasjonal politikk og kommunens evne til å utføre de nasjonale oppgavene, vil bli avgjørende for dette. Trygge lokalsamfunn skal være den bærebjelken folk skal bygge sine liv på. Derfor blir kommunens plass i den framtidige velferdsmodellen helt avgjørende, og kommunens styrke og evne til å klare oppgaven. Etter vårt syn har debatten om regionreformen i for liten grad dreid seg om dette viktige spørsmålet.

Som vist til foran, står det internasjonale samfunnet overfor store utfordringer. Utviklingen den siste tiden i matvarepriser og matvaresituasjonen internasjonalt, er et godt eksempel på dette. Utviklingen viser hvor viktig det er at statlige styring og en effektiv evne til å gjennomføre statlig politikk holdes inntakt for å møte slike utfordringer.

Et viktig formål med regionreformen er å styrke det folkevalgte fylkes/regionnivået. Slik vi ser det, må dette bety en styrking av den politiske beslutningsmyndigheten samt økt folkelig oppslutning om dette politiske nivået. Dette siste kan til en viss grad måles gjennom valgdeltagelsen. Det har ved de siste valg vært en synkende oppslutning om lokalvalgene, samtidig som valgdeltagelsen ved Stortingsvalg er opprettholdt. Det kan være flere årsaker til dette, uten at vi skal gå nærmere inn på det i denne høringsuttalelsen. Vi vil likevel framholde at det er en sammenheng mellom den "nærhet" som er mellom en politisk forsamling og velgerne. Denne nærhet er i stor grad knyttet til den betydning den folkevalgte forsamling har for folks hverdag, for velferdstjenester og for økonomiske betingelser. Derfor er det ingen overraskelse at valgdeltagelsen er størst ved stortingsvalg. Stortingets vedtak berører jo folks hverdag direkte, for eksempel gjennom vedtak om skatter, avgifter og lover, og Stortinget legger rammer for kommunal virksomhet gjennom de økonomiske bevilgninger og lovgivning. Fylkeskommunen har ikke den samme direkte innflytelsen over folks hverdag. Etter at ansvaret for sykehusene ble overført til staten, mistet fylkeskommunene sin viktigste nærhetsoppgave.

Den beste måten å styrke fylkeskommunens legitimitet på vil være å legge oppgaver til fylkeskommunen der de også vil få den endelige beslutningsmyndigheten. Dette vil i så fall bety at Stortinget, på utvalgte områder, flytter den endelige beslutningsmyndigheten fra Stortinget til fylkeskommunen. Etter vårt syn vil en slik klargjøring av beslutningsmyndighet i betydelig grad begrense muligheten for å overføre rene statlige forvaltningsoppgaver til fylkeskommunen. Det samme vil være tilfelle med oppgaver knyttet til formidling av og gjennomføring av nasjonal politikk, samt kontroll, tilsyn og veiledning i forbindelse med dette. Så langt vi kan se har departementet i betydelig grad lagt disse prinsippene til grunn i høringsnotatet. Vi legger til grunn at dette også vil være tilfelle ved den endelige avklaringen av oppgave overføringen.

FYLKESMANNEN OG KOMMUNENE

En betydelig del av Fylkesmannens oppgaver er nært knyttet til kommunenes arbeid. Det kan sies at Fylkesmannen og kommunene har samme målsetting for sitt arbeid. Målet er å sikre innbyggerne de best mulige velferdstjenester og bidra til å skape trygge lokalsamfunn. Stortinget har gitt både kommunene og Fylkesmannen et slikt oppdrag, men arbeidsoppgavene er forskjellige. Kommunene skal gjennom sin politiske og praktiske virksomhet legge til rette for og "produsere" velferdstjenestene. Fylkesmannen skal drive

kontroll og tilsyn med kommunal virksomhet, samt gi råd og veilede slik at oppdraget kan bli utført i tråd med Stortingets mål og forutsetninger. Dette fordrer en aktiv og målrettet dialog mellom Fylkesmannen og kommunene. I mange tilfelle bistår også Fylkesmannen direkte med kompetanse, fordi mange kommuner sliter med å rekruttere gode fagfolk på viktige områder. Dette forutsetter at Fylkesmannen både kan rekruttere, utvikle og beholde gode fagfolk. Det er derfor viktig at fagmiljøer hos Fylkesmannen ikke splittes opp.

Fylkesmannen har videre en viktig samordningsrolle av statlig virksomhet og statlig politikk overfor kommunene. Denne samordningsrollen er nylig blitt styrket gjennom endringer i Kommuneloven. Fra kommunene er det framholdt at staten opptrer med ”for mange hoder” på regionalt nivå. Fylkesmannen er imidlertid et statlig samlingspunkt for en rekke departements og direktoraters styringssignaler. Fylkesmannen er således et i særklasse viktig nøkkelpunkt for samhandlingen mellom staten og kommunene. En mest mulig enhetlig statlig opptreden overfor kommunene er derfor meget viktig. Det blir uklart dersom ulike myndigheter og nivåer skal arbeide med samme type oppgaver og nært beslektede oppgaver. Dette er blant annet grunnen til at rådgivnings og veiledningsoppgavene, har en nær sammenheng med Fylkesmannens kontroll og tilsynsoppgaver. De danner en nødvendig helhet i den viktige kommune/stat dialogen.

Fylkesmannen er ikke bare statens fremste representant i fylkene, men også kommunenes ”fremste” representant i staten. De direkte statlige styringslinjer gjør Fylkesmannen til en effektiv samordner og formidler av statlig og nasjonal politikk overfor kommunene basert på den nære kontakten Fylkesmannen har til kommunene. På tilsvarende måte skal Fylkesmannen formidle til og ta opp med sine oppdragsgivere viktige forhold kommunen er opptatt av og som berører gjennomføringen av den statlige politikken. Det er derfor en viktig oppgave for Fylkesmannen gjennom sin daglige virksomhet å bygge opp et nært og tillitsfullt forhold til kommunene og kommunens politiske ledelse. Etter vårt syn er dette avgjørende for at kommunene skal klare den krevende oppgaven det er å være velferdsstatens førstelinje overfor innbyggerne.

Vi vil understreke nødvendigheten av at denne direkte linjen mellom staten og kommunene ikke svekkes. Det er en fare for det, dersom statlige forvaltnings og formidlingsoppgaver blir lagt til et regionalt folkevalgt organ. Det kan vanskeliggjøre stat/kommune dialogen og samtidig bære med seg en kime av politisk konflikt mellom nivåer med ulike politiske flertall.

FYLKESMANNENS Plass I STYRINGSLINJEN

Det har i debatten om regionreformen, fra enkelte hold, vært påstått at Fylkesmannen representerer et ”udemokratisk” innslag i styringen. Til dette er det å si at Fylkesmannen i sin daglige virksomhet er direkte underlagt demokratisk kontroll fra departement, Regjering og Storting. Fylkesmannens oppdrag blir gitt gjennom det årlige tildelingsbrevet fra FAD, samt detaljerte embetsoppdrag fra en rekke departement og direktorater. Det er en omfattende og detaljert tilbakereportering på våre arbeidsområder. I tillegg avholdes det styringsmøter mellom Fylkesmannen og de enkelte oppdragsdepartement/direktorater. Det blir avholdt fire årlige fylkesmannsmøter, hvor det gjennomgående er deltagelse fra statsråder og politisk ledelse i de ulike departement. I tillegg er det en rekke direkte og formelle kontakter mellom departement/oppdragsgivere og Fylkesmannen. Fylkesmennene personlig har i tillegg bred og lang erfaring fra samfunnsarbeid og politikk. Dette gjør at Fylkesmannen har meget god og inngående kjennskap til både de skrevne og uskrevne regler som gjelder i politikk og samfunnsmessig arbeid. Dette er en stor fordel i

forbindelse med den aktsomhet som må være tilstede i utøvelsen av statlig styring overfor lokale folkevalgte organ og i balansen mellom statlige oppgaver/pålegg og lokaldemokratiske hensyn. Samtidig er det viktig å huske på at hovedformålet med ”den norske modellen” er å skape rettssikkerhet og trygghet for den enkelte innbygger i dette landet. Det betyr at det må være en sammenheng, samarbeid og samhandling mellom ulike politiske nivåer for å nå dette målet.

I debatten om regionreformen kan det synes å ha vært tilstede en ”konkurranse” om både oppgavene og rollen til henholdsvis fylkeskommunen og Fylkesmannen. En slik debatt er heller ikke av ny dato. Den har med jamne mellomrom dukket opp i den politiske diskusjonen. Vi vil ikke her gå nærmere inn på dette. Likevel ser vi denne debatten mer som et uttrykk for hvilke oppgaver som skal ligge til henholdsvis Stortinget, fylkeskommunale og kommunale politiske organ. Vi mener at en slik debatt krever en langt bredere og grundigere utredning enn det som har vært tilfelle så langt. Dette fordi en slik debatt vil reise spørsmål av vidtgående og prinsipiell forfatningsmessig karakter. Den vil gripe inn i maktfordelingen mellom Stortinget og underliggende politiske organ og slik sett være en debatt om hele den styringsmodellen som omtales som ”den norske modellen”.

KOMMENTARER TIL DE ENKELTE HOVEDOMRÅDENE

Innledningsvis vil vi påpeke viktigheten av at det nå ikke må legges opp til oppgaveendringer som gjør styringslinjene mer utydelige og vanskelige mellom det lokale og det sentrale nivået. Kommunene har i debatten vært opptatt av at staten må opptre mer samlet og at de statlige styringslinjene ikke blir mer kompliserte. Dette var også et av hovedformålene med de endringer som ble gjort i Kommuneloven og som styrket Fylkesmannens samordningsrolle i forbindelse med statlige tilsyn.

Vi vil advare mot politiske grep som kan føre til en mer ”utydelig” og mindre samordnet stat. En slik uønsket utvikling kan skje på mange måter. Det kan skje ved at statlige forvaltningsoppgaver og formidling av statlig politikk, tas ut av den statlige linjen og for eksempel legges til fylkeskommunen. Dette vil bety at kommunene må forholde seg til et ”overkommune nivå” som ikke er statlig, men som har statlige oppgaver. Et eksempel på dette er kulturminnevernet. Dette er i dag fysisk lagt til fylkeskommunen, men er i realiteten utenfor fylkeskommunal innflytelse. Styringslinjene går direkte til Riksantikvaren.

Styringslinjene vil dessuten bli mer uklare om det skilles mellom kontroll/tilsynsoppgaver og oppgaver knyttet til veiledning og rådgivning. Erfaring viser at det er en nær sammenheng mellom disse oppgavene. Kommunedialogen vil svekkes dersom oppgavene skilles. Dette vil kunne skje både om oppgavene deles mellom statlige etater eller om de deles mellom stat og regionalt folkevalgt nivå. Det vil også bli krevende for kommunene i de tilfeller der kontroll/tilsyn utføres av et regionalt statlig organ, mens rådgiving og formidling utføres direkte fra direktorat eller departement.

Styringslinjene kan også bli mer utydelig og vanskelig dersom den indre samordningen hos Fylkesmannen blir svekket gjennom endringer i vår finansierings- og styringsmodell. Hovedbegrunnelsen for å samle bevilgningene til Fylkesmannen i et kapittel (kap. 1510), var nettopp å kunne utnytte samordnings- og effektiviserings gevinster hos Fylkesmannen. Etter vårt syn har vi i dag funnet fem til en god balanse mellom rollen som

regional myndighet for de ulike departement og direktorater, samt behovet for å opptre samlet og samordnet overfor kommunene i saker der det er nødvendig.

Generelt vil vi også peke på nødvendigheten av å kunne opprettholde fagmiljøer samlet. Det er en forutsetning for at kvaliteten på arbeidet ikke svekkes, og det vil lette arbeidet med å rekruttere og beholde gode fagfolk. Kvaliteten og kapasiteten på det arbeid som offentlig og statlig forvaltning skal gjøre, avhenger først og fremst av den faglige kunnskapen og den innsikt som må være tilstede hos de ansatte. Kampen om den best kvalifiserte arbeidskraften vil øke i årene framover. Faglig kunnskap, høy integritet, godt omdømme og stor samfunnsinnsikt er et kvalitetsstempel på forvaltningen. Vi er betenkt både med tanke på kvalitet og kostnader for det offentlige ved å splitte opp og etablere ”parallelle fagmiljøer”. Gode og robuste fagmiljøer er en forutsetning for at offentlig sektor fortsatt skal være en drivkraft i utviklingen av samfunnet generelt og for å kunne møte de store nye velferdsutfordringene spesielt. Dette er temaer som vi regner med vil bli diskutert både i bredde og sammenheng i den varslede meldingen om forvaltningspolitikk.

FOLKEHELSE

Folkehelse i vid forstand blir et viktig politikk område i tiden framover. Ikke minst vil dette henge sammen med både endringer i livsstil/levemåte og de store endringer som skjer i sammensettingen av befolkningen. Både folkehelsearbeid i sin alminnelighet og forebyggende helsetjenester, vil ha stor innvirkning på om vi vil makte de voksende omsorgs- og velferdsoppgavene. Den politiske oppmerksomheten er i dag i all overveiende grad rettet inn mot sykehustjenestene og de tunge omsorgsoppgavene. Dette har selvsagt sammenheng med de store økonomiske uttellingene som går til disse områdene, samt at kvaliteten på og tryggheten knyttet til disse oppgavene, er så nært det enkelte menneske. Forebyggende og helsefremmende arbeid, har imidlertid potensiale for langt større samfunnsmessig og samfunnsøkonomisk gevinst enn det vi i dag tar ut. Dette vil bidra til en langt mer økonomisk bærekraftig finansiering av velferden. Eksempler på slikt vellykket forebyggende arbeid, er satsing mot tobakk, rusforebyggende arbeid og aktivt innsats innen HMS (Helse, miljø og sikkerhet) i arbeidslivet. Arbeidet må foregå på et bredt felt og ha bred deltagelse. Dette betyr at folkehelse arbeid må være gjennomgående i politikken. Rettssikkerhet, sosial trygghet og sosial utjamning vil være grunnleggende i alt folkehelsearbeid.

Det er viktig at det ikke skjer en sammenblanding av folkehelsearbeid i egentlig forstand og ulike former for forebyggende helsetjenester. Dette siste er lovfestede oppgaver med en klar ansvars plassering. På det kommunale området gjelder det helsestasjon, skolehelsetjeneste, miljørettet helsevern og forebyggende tiltak i regi av den kommunale legetjenesten. På både kommunalt og statlig nivå gjelder det smittevern og strålevern. Kontroll og tilsyn av disse tjenestene med tilhørende rådgivnings/ veiledningsoppgaver, ligger i dag til Statens helsetilsyn sentralt og helsetilsynet (Fylkeslegen) i fylkene.

Tilskuddsforvaltning innenfor nasjonale satsningsområder, oppfølging av ulike opptrappingsplaner innenfor helse og omsorgsområdet, samt overvåking av helse og helseforhold, er i dag tillagt Fylkesmannen og helsetilsynet i fylket. Oppgavene er også nært knyttet til kommunal planlegging og økonomi, områder som i dag er en av Fylkesmannens hovedoppgaver. Det kan neppe være hensiktsmessig at det gjennom en framtidig oppgavefordeling mellom fylkeskommunen og regional stat legges opp til en oppbygging av parallell kompetanse. Det vil både være urasjonelt og vil kunne svekke muligheten for å både rekruttere til og bygge opp gode og samlede fagmiljøer. Det vises

også her til at Fylkesmannen har fått økte ressurser for å drive forebyggende rusarbeid og psykisk helsearbeid rettet mot kommunene. Fylkesmannens økte ansvar for kvalifiseringsprogrammet i NAV reformen, understreker ytterligere hvor viktig fag- og kompetansemiljøet hos Fylkesmannen/Helsetilsynet er.

Fylkeskommunens oppgaver på folkehelse området må knyttes opp mot de oppgaver den allerede har på plan- og utviklingssiden og som ansvarlig for driften av de videregående skolene. Fylkeskommunens oppgaver med idrett og kultur som fordeling av tippemidler, samt tunge oppgaver innenfor samferdselssektoren, gjør den til en naturlig leder av det regionale partnerskapet for folkehelse. Det er likevel nødvendig at arbeidsdelingen i dette partnerskapet bygger på den arbeidsdelingen vi i dag har innenfor forvaltning og formidling av statlig og nasjonal politikk.

I høringsnotatet tas det til orde for at det regionale nivået skal tjene som et bindeledd mellom det nasjonale Folkehelseinstituttet og kommunene. I den sammenhengen blir det viktig å passe på at det ikke blir enda en ny styringslinje i forvaltningen på områder som smittevern og miljørettet helsevern. Dette er i dag et kommunalt ansvar og hvor Fylkesmannen/Helsetilsynet er klage- og tilsynsorgan og som beskrevet ovenfor. Det vil ikke være hensiktsmessig om kommunene på dette området får enda en styringslinje å forholde seg til, og det på et område som kommunene har et selvstendig ansvar for.

MILJØOMRÅDET

De store utfordringene vi ser kommer på klima og miljøområdet, tilsier som tidligere nevnt en styrking av den nasjonale politikken. Dette både for å ivareta nasjonale mål og nasjonale føringer og ikke minst for å kunne ivareta våre internasjonale forpliktelser. Den endelige oppgavefordelingen på miljøområdet er ikke avklart, i og med at arbeidet med loven om naturmangfold ikke er ferdig. Et slikt lovarbeid må nødvendigvis også omfatte våre internasjonale forpliktelser til å ivareta sårbare arter, samt gi klare nasjonale føringer på biologisk mangfold, naturvern og kulturlandskap. Dette må forankres i en gjennomgående nasjonal politikk. En konsekvent gjennomføring av en slik nasjonal og statlig politikk kan bare sikres gjennom de statlige styringslinjene.

Generelt er det viktig at regionreformen ikke fører til en for stor grad av dobbeltkompetanse og dårlig utnyttelse av ressursene innen miljøområdet. Det foreslås i høringsnotatet å skille forvaltningen av laks fra forvaltningen av innlandsfisk. Formålsparagrafen i den aktuelle loven skiller ikke mellom de ulike arter når det gjelder biotopvern, biologisk mangfold og diversitet. Sett i forhold til dette og det som er nevnt innledningsvis, burde forvaltningen av ferskvanns fisk med mer fortsatt ligge hos Fylkesmannen. I deler av landet er vassdragskalking det viktigste virkemiddelet for å reetablere og forvalte viktige innlandsfiske ressurser. Dette økonomiske virkemiddelet bør derfor fortsatt forvaltes av Fylkesmannen. Vassdragskalking og de oppgaver Fylkesmannen er pålagt i forbindelse med naturfaglige vilkår hva angår vassdragskonsesjoner, viser generelt hvor viktig det er å holde ansvaret for oppgavene, kompetansemiljøer og fagmiljøer samlet.

Tilsvarende foreslås det i høringsnotatet at høstbare viltarter overføres til fylkeskommunen. Fylkesmannen tildeler i dag tilskuddsmidler til truede og sårbare arter. Dette er et meget viktig virkemiddel for å ivareta biologisk mangfold. Vi mener at fordeling av tilskuddsmidler for å ivareta nasjonal politikk på dette området, bør være en

ren statlig oppgave. Dette også fordi vurderinger på dette området må bygge på så vel et faglig skjønn som faglig og vitenskaplig dokumentert kunnskap.

En ryddig arbeidsdeling på dette området ville være å følge linjen med at Fylkesmannen gjennomgående og fortsatt har ansvaret for sikring av det biologiske mangfoldet. Dette bygger i utstrakt grad på faglige vurderinger tilknyttet nasjonal politikk og egner seg derfor svært dårlig for overprøving gjennom et regionalt politisk skjønn.

Dersom fylkeskommunene blir vannregionmyndighet og får ansvar for planprosesser knyttet opp mot dette, må rolledelingen mellom fylkeskommunen og Fylkesmannen klargjøres. Dette for blant annet å unngå at det bygges opp dobbeltkompetanse. Fylkesmannen skal fortsatt ha samordningsrollen på statlig side for å følge opp vannregionplanene, samt å være miljøfaglig rådgiver overfor alle berørte aktører. Fylkesmannen må derfor fortsatt ha god kompetanse og dyktige fagfolk på dette området.

Det vil være særlige utfordringer knyttet til internasjonale avtaler og forpliktelser. Dette vil gjelde både i forbindelse med forvaltningen av vassdrag som krysser grensen til EU – landene Finland og Sverige og vanndirektivets overvåkingsprogram. Her er det viktig at myndighets utøvelse blir praktisert mest mulig likt i de ulike delene av landet.

Vi vil vise til at IKT løsninger og databaser på miljøvernsektoren over lang tid er blitt utviklet av fagdirektoratene i nært samarbeid med Fylkesmannen. Det er viktig at kvalitetssikring og innsamling av slike data holdes samlet. Forholdet til våre internasjonale forpliktelser, forvaltningen av sårbare arter og en god myndighetsutøvelse på alle nivåer, tilsier at forvaltningen av slike data knyttes til den statlige miljøvernforvaltningen.

LANDBRUKSOMRÅDET

Høringsnotatet gir ingen avklaringer, når det gjelder hvilke oppgaver som skal overføres fra staten til fylkeskommunen. Det vurderes fortsatt å overføre oppgaver innefor bygdeutvikling og de funksjonene Fylkesmannen har i verdiskapningsprogrammet. Oppgavene på dette området skal også sees i sammenheng med naturmangfoldsloven og det som skal skje med oppgaver på miljøområdet. Det vises derfor til det som er sagt under avsnittet om miljøvern området foran.

Fylkesmannens formidling av kompetanse og kunnskap, sammen med forvaltningen av virkemidler innen landbruket, er et viktig grunnlag for landbrukets utvikling. Virkemidlene omfatter både juridiske og økonomiske forhold. Det er en viktig forbindelseslinje mellom forvaltning og utvikling og den rådgivningsrolle Fylkesmannen har. Slik sett er Fylkesmannens BU-midler til utredning og tilrettelegging viktige. Dette krever at det opprettholdes et sterkt og samlet kompetanse og fagmiljø hos Fylkesmannen. Det er også klare sammenhenger mellom politikken på andre områder (klima, areal og artsforvaltning) som gjør det nødvendig med tett samhandling med andre fagmiljøer hos Fylkesmannen. Som tidligere nevnt så vil de nye utfordringer innenfor blant annet klima og artsforvaltning kreve en tydelig nasjonal politikk og en konsekvent gjennomføring av denne. Det er i dag et meget tett samarbeid mellom for eksempel landbruks og miljøavdelingene, samtidig som samarbeidet er under utvikling på for eksempel helseområdet. (grønn omsorg, folkehelse med mer) Vi er derfor enige i det som sies i notatet om å se miljø og landbruksoppgavene i sammenheng.

Vi vil vise til det gode samarbeidet som er utviklet mellom fylkeskommunen og Fylkesmannen gjennom regionale partnerskap, arbeidet med regionalt utviklingsprogram og samordningen av styringsdialogen med Innovasjon Norge. Dette samarbeidet er viktig for utviklingen innen landbruksområdet, og kan videreutvikles i lys av de nye oppgaver fylkeskommunen får i forhold til Innovasjon Norge og virkemiddelapparatet. Vi tar til etterretning at fylkeslandbruksstyret foreslås nedlagt fra 1.januar 2010.

UTDANNINGSOMRÅDET

Forslaget om oppgavefordeling på utdanningsområdet, fremstår etter vårt syn som uklar og vil kunne bidra til at roller og ansvar blir utydelige. Notatet foreslår at fylkeskommunen skal overta oppgaver i forhold til prinsipper og mål knyttet til hele grunnskoleopplæringen, samt kompetanseutvikling og kvalitetsutvikling. I forhold til grunnskolen, kan dette føre til en slags ”overkommune”. For videregående skoler vil dette føre til at de skal drive oppfølging og veiledning overfor seg selv som skoleeier. Dette bryter med dagens forvaltningspraksis og vil skape uklare roller og uklar arbeidsdeling. Generelt er det slik at statlig forvaltning er best skikket til og best i stand til å formidle, gi råd og veilede om statlige/nasjonale oppgaver.

Notatet søker å trekke en prinsipiell avgrensning mellom veiledning knyttet opp mot opplæringslov, privatskolelov og forskrifter på den ene siden og annen type veiledning om blant annet innhold, prinsipper og mål i utdanningspolitikken på den andre. Vi mener det er vanskelig å skille mellom de ulike typer veiledningsoppgaver, blant annet fordi mange av de saker Fylkesmannen behandler i dag, er sammensatte og må vektes i forhold til både lover/forskrifter og mer allmenne skolepolitiske mål. Fylkesmannen uansett være avhengig av å kunne vurdere både den enkelte elevs læringsutbytte og god kunnskap om skoleeier, i forbindelse med kontroll og tilsynsarbeidet.. Dette krever at Fylkesmannen må opprettholde god faglig kvalitet og god kompetanse på skoleområdet. Utdanningsavdelingene er i dag gjennomgående små og kvaliteten på det arbeid som skal utføres er sårbart i forhold til å splitte opp og miste kompetanse.

Fylkesmannen har videre et omfattende ansvar for barnehageområdet. Gjennom styringsdokumentene er Fylkesmannen pålagt å se barnehage og grunnskole i sammenheng.

Etter vårt syn bør dagens arbeidsdeling innen utdanningsområdet på regionalt nivå fortsette. Fylkeskommunen burde kunne få nye utviklingsoppgaver knyttet opp mot rollen som ”eier” av videregående skole. Dette kunne særlig knyttes opp mot karriere og studieveiledning samt sammenhengen mellom videregående og høyere utdanning.

Fylkesmannen i Finmark viser til at spørsmålet om overføring av oppgaver til Sametinget, som omtalt i høringsnotatet, antas å kunne omfatte ordningene med tilskudd og studiehjemler. Det er en nær sammenheng mellom veiledningen av lovforståelsen og forvaltningen av slike ordninger. Det vil være vanskelig å veilede i disse sakene uten at man har myndighet og kompetanse til lovtolkning, som fortsatt skal være hos Fylkesmannen. Det er derfor uheldig dersom disse sakene blir fordelt på ulike forvaltningsorgan.

AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Diskusjonen om det regionale nivået har nå pågått over meget lang tid. Det er ingen grunn til å legge skjul på at denne diskusjonen til tider har ført til stor usikkerhet blant våre ansatte. Det er derfor viktig at det nå blir fattet klare vedtak om det framtidige ansvar og oppgaver både for det fylkeskommunale nivået og for regional stat. Dette er nødvendig for at både fylkeskommunen, Fylkesmannen og andre regionale statsetater kan konsentrere seg fullt ut om de viktige oppgaver vi er satt til å forvalte og å gjennomføre. Dette hensynet må veie så tungt at det setter klare begrensninger for mulige nye forsøk innen området. Dette er imidlertid ikke til hinder for å videreutvikle regionale partnerskap og gode samarbeids- og samhandlingsløsninger.

Vi ser klart behovet for et samlet grep når det gjelder næringsutvikling i fylkene. Et slikt samlet grep må kunne omfatte både private og offentlige aktører i et bredt og forpliktende partnerskap. Dette arbeidet kunne organiseres i et "utviklingsråd" der næringsliv, forskning, utdanning, fylkeskommunen og regional statlig forvaltning deltar. Fylkeskommunen kunne lede og være sekretariat for dette rådet. Dette arbeidet kunne være nært knyttet opp mot gjennomføringen av fylkesplanen og andre strategiske utviklingsplaner.

I forbindelse med saken har det vært gjennomført to spesifikke forsøk med "enhetsfylker", i henholdsvis Hedmark og Møre og Romsdal. Forsøket i Hedmark er avsluttet. Hedmark fylkeskommune og Fylkesmannen i Hedmark har likevel besluttet å videreføre "enhetsfylket" innenfor rammen av den avtalen som gjaldt for forsøket. Grunnen til dette er at erfaringene med samarbeidet er gode og gir forsterkede utviklingsmuligheter for Hedmark.

Forsøket i Møre og Romsdal er imidlertid av langt mer omfattende karakter og med full integrering av fylkeskommunens og Fylkesmannens administrasjoner. Dette forsøket er vedtatt forlenget inntil 1. januar 2010. Det blir etter det vi kjenner til, lokalt arbeidet med en mulig forlengelse av forsøket utover denne datoen. Vi legger imidlertid til grunn at forsøket avsluttes som forutsatt. Departementet bør imidlertid være spesielt oppmerksom på den situasjonen som kan oppstå hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal, ved innfasingen av endringer gjennom året 2009. Dette er særlig knyttet til det forhold at Fylkesmannen, som et resultat av forsøket som skal avsluttes, verken har instruksjonsrett over administrasjonen eller disposisjonsrett over budsjettmidlene. Dette faktum kan vanskeliggjøre Fylkesmannens medvirkning og rolle når det gjelder den praktiske og personellmessige tilretteleggingen av regionreformen.

I forbindelse med meldingen om forvaltningspolitikk, bør Regjeringen trekke opp både prinsipielle og langsiktige linjer for utviklingen av den "norske modellen" og den rolle, funksjon og ansvar som forvaltningen skal ha i så måte. Dette vil gi oss en god anledning til både å drøfte og forberede samfunnet på de store politiske oppgaver som ligger foran. På samme måte som nasjonalstaten og nasjonalstatens organer har spilt en avgjørende rolle i utviklingen av landet vårt fram til i dag, vil den også i framtida ha en tilsvarende rolle. De store utfordringene i det internasjonale samfunnet, som også vil ha en avgjørende innflytelse på utviklingen i Norge, vil sannsynliggjøre en styrket rolle for nasjonalstaten.

En god og velfungerende offentlig forvaltning, både sentralt, regionalt og lokalt vil være avgjørende for vår evne til å møte disse utfordringene. En gjennomtenkt og vel foranket forvaltning er en forutsetning for det nødvendige og gode samspillet mellom statlig og lokalt nivå og grunnleggende for en videreutvikling av vår norske velferdsmodell.

Med vennlig hilsen

Fylkesmennesenes arbeidsutvalg

Sigbjørn Johnsen
leder

Kopi: Fornyings- og administrasjonsdepartementet