



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep.
0032 OSLO

Forvaltningsreformen - høringsnotat om forslag til nye oppgaver til det regionale folkevalgte nivået

Høringsnotatets opplegg til forvaltningsreform er basert på forslagene fra Distriktskommisjonen, NOU 2004:19, som ble fulgt opp i St.meld. nr. 12 (2006-2007) med etterfølgende stortingsbehandling. Vi viser til UHO/Unios uttalelser i høringsrundene til NOU 2004:19. Nedenfor kommenteres de punktene som er av betydning for høringsnotatets konkretiseringer.

Hovedpunkter:

- Vi er enige med departementet at med den oppgaveoverføring som det nå er snakk om, vil en ha stor valgfrihet mht. regional inndeling. Valget av inndeling bør primært ta hensyn til bl.a. innspillene fra de lokale/regionale aktører.
- Det er avgjørende at en fra statens side legger seg på en helt annen kurs for finansieringen av mellomnivået om reformen skal kunne realisere de mål en har satt seg.
- Økt konkurranse om frie midler mellom en utvidet samferdselssektor og videregående opplæring vil kreve forsterket tilsyn om en skal unngå ytterligere kvalitetsforvitring i videregående opplæring
- Vi finner det uheldig om oppfølgings- og veiledningsansvaret for grunnskole og videregående opplæring fjernes fra fylkesmannen og overføres til fylkeskommunene. Vi er enig i forslaget til Kunnskapsdepartementet om at fylkesmannen fortsatt skal ha ansvar for oppgaver fastlagt i lov og forskrift, at departementet skal ha direkte veiledningsansvar overfor fylkene, samt at det legges opp til et samspill mellom fylkesmannen og fylkene om praktiseringen av oppfølgingsarbeidet.
- Det er behov for en samlet avklaring av finansieringsordningene for fagskoleutdanningen. Det er lite tilfredsstillende at en fortsatt avventer et opplegg for finansiering av fagskoler i helse- og omsorgsfag.
- Skal fagskoleopplæringen overføres fullt ut til fylkene og innlemmes i inntektssystemet, vil det kreves en langt mer forpliktende lovregulering av hvordan tilbudet skal dimensjoneres. Vi motsetter oss en ansvarsoverføring før et slikt forpliktende system er opprettet.

Behovet for et regionalt forvaltningsnivå

Utdanningsforbundet mener at det er behov for et mellomnivå i norsk forvaltning, både av demokratiske og funksjonelle hensyn.

Utdanningsforbundet mener at den svake situasjon dagens fylkeskommuner er havnet i, skyldes dels at fylkeskommunene systematisk er tappet for oppgaver, og dels at fylkeskommunene er alvorlig underfinansierte i forhold til dagens oppgaveomfang. Dette rammer i særlig grad videregående opplæring.

Det er avgjørende at en utvikler det regionale nivået både finansielt og mht. oppgaver. Der et her funksjonsproblemene ligger, ikke primært i den geografiske inndelingen.

Det er et stort problem for forvaltningsreformen at en allerede i utgangspunktet har bestemt seg for at ingen oppgaver skulle overføres fra primærkommunene. De oppgavene som foreslås overført fra statlig til fylkeskommunalt nivå er i stor grad preget av hvilke oppgavetyper de ulike departementene har vært villige til å overføre. Det er derfor ikke overraskende at omfanget av nye oppgaver er blitt noe beskjedent og i liten grad preget av en overordnet plan for de tre forvaltningsnivåenes rolle i den samlede offentlige forvaltning.

Valg av regional inndeling vil i noen grad være avhengig av oppgavefordelingen. Det er mer arten av oppgaver enn det samlede omfang som er av betydning. Det kryssende hensynet mellom lokal forankring og overordnet effektivitet vil gi seg ulike utslag for ulike oppgavetyper. Vi er enige med departementet at med den oppgaveoverføring som det nå er snakk om vil en ha stor valgfrihet mht. regional inndeling.

Utdanningsforbundet mener det er fornuftig at den framtidige fylkes/regionstruktur vurderes konkret, slik at en i alle deler av landet tilstreber en fornuftig balanse mellom effektivitet og tilgjengelighet. En slik vurdering bør ta hensyn til bl.a. innspillene fra lokale/regionale aktører. Vi merker oss at departementet ikke vil konkludere på dette punktet nå, men avvente endelige innspill fra fylkene og kommunene i høringsrunden.

Finansiering

Formålet med reformen er bl.a. å utvikle et kreativt regionalt forvaltningsnivå, med viktige oppgaver innenfor videregående opplæring, høyere utdanning og forskning, næringsutvikling, samferdsel etc. Skal dette lykkes, kreves det at forvaltningsnivået får en finansiering som muliggjør en målrettet aktivitet på disse områdene.

Fylkeskommunale tjenester har de senere år vært preget av alvorlig underfinansiering, både under forrige og nåværende regjering. Inntektssystemets midler har ikke vært tilstrekkelige til å møte den kraftige elevtallsveksten en har hatt i videregående opplæring. Resultatet har vært at fylkeskommunenes fokus har vært på innsparing, med sterkt forvitret tjenestenivå som resultat. Det er særlig videregående opplæring som er blitt rammet av underfinansieringen, denne sektoren står for om lag 2/3 av fylkeskommunenes budsjetter.

Det er samtidig nødvendig å sikre seg mot at fylkene/regionene fortsetter å underfinansiere tjenestene, og å omgå de føringer som ligger i nasjonale retningslinjer for tjenestekvalitet.

Det er de tjenestene som finansieres ved frie inntekter som er sterkest utsatt for underfinansiering og sviktende tjenestekvalitet. Det er derfor behov for at en vurderer nøye fra sak til sak i hvilken grad andre mer direkte statlige bevilgninger kan være et alternativ. En slik konkret vurdering savnes i høringsnotatet.

For de tjenestene en mener skal finansieres ved frie midler er det behov for et aktivt statlig tilsyn og annen oppfølging for å sikre at statlige kvalitetsnormer respekteres. Lik tilgang til viktige velferdstjenester er av sentral betydning, og må sikres gjennom tilstrekkelige kontrollordninger fra statens side.

For videregående opplærings del er det stor fare for at en vil få et langt mer krevende konkurranseforhold når store budsjettkrevende sektorer som bl.a. ansvaret for store deler av vegnettet overføres fra stat til fylke/region. Siden disse oppgavene i hovedsak skal finansieres over inntektssystemet, vil det lett bli de sektorer som har svakest statlig kvalitetskontroll eller svakest lokal politisk prestisje som kommer tapende ut. Det bør være viktig, også sett fra statens siden, at dette ikke fører til en enda sterkere nedtrapping av ressursinnsatsen per elev i videregående opplæring.

Oppgaveoverføring i grunnopplæringen

St.meld. nr. 12 (2006-2007) foreslo at regionene overtar fylkesmannens ansvar for grunnopplæringen mht. nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (utenom eksamen), informasjon og veiledning til lokale skoleeiere og allmennheten om innhold, prinsipper og mål i den nasjonale utdanningspolitikken, samt kompetanseutvikling og kvalitetsutviklingsarbeid. Selve tilsynsdelen skal fortsatt ligge hos fylkesmannen.

For videregående opplæring vil forslaget innebære at fylkeskommunen skal føre oppsyn overfor seg selv i form av informasjon og veiledning, siden fylkeskommunen også er skoleeier. Denne dobbeltrollen vil naturlig medføre at en heller ikke viser særlig kraftfullhet i informasjon- og veiledningsaktiviteten overfor kommunenes grunnskoledrift på felter der en selv har avvik fra de nasjonale kvalitetskrav for skoler i egen regi.

Under behandlingen av Riksrevisjonens undersøkelse av opplæring i grunnskolen (Dok. nr. 3 (2005-2006), se Innstilling S. nr. 66 fra kontroll- og konstitusjonskomiteen avgitt 5. desember 2006, uttaler en samlet komité seg entydig i retning av at såvel tilsyn som informasjon og veiledning fra statens side overfor kommunale skoleeiere må styrkes betraktelig, for å unngå slike svikt i tilbudet som undersøkelsen avdekket. Samme type svikt ble avdekket i fylkesmanns-embetenes årlige tilsyn på opplæringsområdet. Det er derfor et klart behov, ikke bare for et sterkt statlig tilsyn hvor tilsynet har et omfattende mandat i forhold til opplæringslovens krav, men også for en utstrakt veilednings- og informasjonsaktivitet overfor skoleeierne. Da er det ingen god løsning at skoleeiere skal veilede seg selv. Slik veilednings- og informasjonsaktivitet vil ha størst effekt når det gjennomføres i tilsynsmyndighetens regi.

Både grunnskole og videregående opplæring er sentrale velferdsoppgaver med sterke politiske prioriteringsønsker på nasjonalt nivå. Det er samtidig sterke rikspolitiske hensyn knyttet til såvel innretning som tilgjengelighet. Det er viktig å holde fast ved grunnopplæringen som et nasjonalt anliggende hvor det ønskes et likeverdig tilbud over hele landet. Det er derfor helt nødvendig med en effektiv nasjonal styring og oppfølging, såvel gjennom tilsyn som gjennom øvrig veiledning og oppfølging.

Vi merker oss at en i høringsnotatet har søkt å forholde seg til ovennevnte problemer, ved å presisere hva som skal være fylkesmannens ansvar, hva som skal være ansvaret til fylke/region, og hvilke områder som bør falle inn under begge nivåers ansvarsområder. Det understrekes her at fylkesmannen fortsatt skal ha veiledningsansvar for lover og forskrifter. Øvrig veiledning kan gis av regionene *”etter oppdrag fra departementet”*. Det presiseres videre at det er behov for at det etableres gode rutiner for samhandling og dialog regionalt.

Det er selvsagt utmerket om fylkene/regionene begynner å ivareta en positiv skoleutviklerrolle, også overfor skoler en selv eier. Problemet oppstår når dette kommer i konflikt med ønsket om knepen budsjettering, da får en lett en bukk/havresekk-situasjon. Slik vi leser høringsnotatet tolker vi det slik at fylkesmannsembetene fortsatt skal ha en aktiv rolle på informasjons- og oppfølgingssiden med hjemmel i opplæringslovens krav til forsvarlighet, samt at departementet selv kan ha direkte oppfølging overfor fylke/region knyttet til nasjonale mål. Vi støtter forslaget til lovendring på dette punktet, inkl. de presiserende merknader som er gitt i høringsnotatet.

Fylkeskommunene mangler i dag kompetanse til å ivareta en aktiv veiledningsrolle overfor kommunene på grunnskolens område. Skal fylkene/regionene få dette som oppgave, vil slik kompetanse måtte bygges opp fra grunnen av. En slik reform vil dermed forutsette av det gis tilstrekkelig ressurser til en slik kompetanseoppbygging. Også den nye rollen som egenveileder for videregående opplæring vil for mange fylkeskommuners del være en ny øvelse som vil kreve en ikke ubetydelig ressurstilførsel om intensjonene skal realiseres.

Fagskoler

I dag står fylkeskommunene for det aller meste av den tekniske fagskoleutdanningen og får øremerkede statlige tilskudd til driften, mens den øvrige fagskoleutdanning som er godkjent etter fagskoleloven i hovedsak drives privat, evt. med statstilskudd etter privatskoleloven.

Det foreslås at ansvar for drift og finansiering av fagskoleutdanning skal overføres til fylkene/regionene. Det gjelder skoler som tidligere fikk støtte etter privatskoleloven, samt at det øremerkede tilskuddet for tekniske fagskoler skal innlemmes i inntektssystemet. Det innebærer at fylke/region får ansvar for å vurdere hvilke av de godkjente fagskolene som skal få offentlig finansiering, samt å dekke slike tilskudd av egne frie inntekter.

Det foreslås at regionene får en plikt til å videreføre de tilskuddene som i dag gis private fagskoler. For øvrig vil en fritt kunne vurdere hvilke skoler som skal ha finansiering. Det eneste som foreslås av føringer er at en *”skal sørge for at det finnes et tilbud av godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder”*.

For de tekniske fagskolenes del vil en slik løsning innebære at en mister den skjermingen en i dag har mot å bli rammet av underfinansieringen av de frie inntektene.

Det varsles i høringsnotatet at en vil vurdere nærmere finansieringen av fagskoleutdanningene i helse- og omsorgsfag. Det er på høy tid at dette blir gjort. Dette skoleslaget har i liten grad hatt offentlig finansiering, og har derfor i stor grad blitt finansiert ved elevenes skolepenger. En avklaring her har i flere år vært etterlyst fra Stortingets side.

Vi mener det er fornuftig at de tekniske fagskolene er et fylkeskommunalt/regionalt ansvar, og at dette også skal omfatte den delen som i dag drives privat. Tilsvarende ser vi det som en fordel at fylkene/regionene får ansvar for de ikke-tekniske fagskoleretningene som bygger på fag- og svennebrev innen områder hvor samfunnet har et klart behov for slik kompetanse. Det inkluderer bl.a. fagskoleutdanningen innen helse- og sosialfag. Vi ser ikke noe behov for at fylkene/regionene skal overta ansvaret for øvrige retninger som i dag akkrediteres etter lov om fagskoleutdanning.

Vi merker oss at en i høringsnotatet innser at forpliktelsen fylker/regioner får for å sørge for et akseptabelt fagskoletilbud er svakt formulert. Det vises til ordinære styringsverktøy for lov- pålagte oppgaver som veiledning, informasjon og dialog, og at regionene bør *"også se hen til andre samfunnsbehov"* når de skal dimensjonere og prioritere innsatsen på feltet.

Vi er redd for at en ordning slik som skissert raskt vil føre til en svekkelse av det eksisterende fagskoletilbudet der dette i dag er offentlig finansiert, samt en underfinansiering og/eller underdimensjonering av øvrige fagskoleretninger. Det er derfor behov for en mer forpliktende presisering av hva en legger i kravet om at "det skal finnes et tilbud" og at dette skal ta hensyn til det foreliggende kompetansebehovet. En slik oppfølgingsoppgave bør etter vår mening foretas av fylkesmannen i samarbeid med Utdanningsdirektoratet.

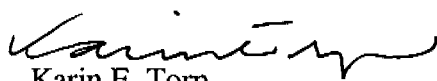
Andre punkter

Vi støtter forslaget om utvikling av regionale forskningsfond, og har ingen merknader til den foreslåtte modell.

Vi støtter forslaget om at region/fylke skal oppnevne to av de fire eksterne representantene i de statlige høgskolestyrene.

Vi har ingen eksplisitte synspunkter knyttet til de øvrige sektorområdene.

Med vennlig hilsen
for Utdanningsforbundet


Karin E. Torp
Avdelingssjef


Jan Mønnesland
samfunnsøkonom