



Arkivnr: 2014/24775-2

Saksbehandlar: Bård Sandal

## Saksframlegg

### Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Opplærings- og helseutvalet		10.02.2015
Samferdselsutvalet		11.02.2015
Kultur- og ressursutvalet		12.02.2015
Fylkesutvalet		18.02.2015
Fylkestinget		11.03.2014

## Fylkeskommunen si rolle som regionalt folkevalgt forvaltingsnivå

### Samandrag

Fylkeskommunen er tenesteproducent og samfunnsutviklar. Kjernen i fylkeskommunen sitt ansvar er å ivareta tenesteproduksjon og å skape ei heilskapleg og ønska samfunnsutvikling for eigne lokalmiljø og regionar. Dei ulike områda av landet og ulike fylker, har ulike føresetningar, og behov, ynskjer og prioriteringar, som og blir endra over tid. Det krev ein politikk tilpassa det lokale og regionale terrenget. Lokal og regional tenesteproduksjon og utvikling krev og ein brei tverrsektoriell innsats. Regionalt utviklingsarbeid og tenesteproduksjon handlar og om å sjå koplingar mellom ulike sektorar og utvikle strategiar for å fremje den tenesteyting og den samfunnsutviklinga ein ynskjer i eige lokalsamfunn og region. For fylkeskommunen inneber det å sjå eigne og andre sine ansvarsområder i samheng og å utvikle sektorovergripande perspektiv og tiltak. Som politisk organ skal fylkeskommunen forme ein heilskapleg politikk for eit geografisk område, noko som og inneber å tilpasse og samordne nasjonal sektorpolitikk til regionale utfordringar.

Då kommunereformen blei handsama i Stortinget i juni 2014, ba eit fleirtal på Stortinget om at det og blei gjennomført ein gjennomgang av oppgåvene til fylkeskommunane parallelt med arbeidet med å gje fleire oppgåver til kommunane.

Med bakgrunn i Stortinget si handsaming av kommuneproposisjonen 18. juni 2014, og Stortinget sin fleirtalsmerknad, uttrykte eit einstemmig kollegi av fylkesordførarar og fylkesrådsleiarar bekymring over at arbeidet med kommunereform mangla eit engasjement for korleis dei regionale oppgåvene skal løysast til innbyggjarane sitt beste.

Kollegiet av fylkesordførarar/fylkesrådsleiarar frå alle dei 18 fylkeskommunane, har med utgangspunkt i signala regjeringa ga i regjeringsplattforma og seinare i fleirtalsvedtak under Stortingsbehandlinga av kommuneproposisjonene den 18.6.2014, teke initiativ til å få utarbeida to viktige rapporter:

Den første hadde tittelen «**Oppgavefordeling ved en kommune- og regionreform**», og blei presentert og vedtatt under fylkesordfører-/rådsleiararkollegiet sitt møte på Oscarsborg 8.og 9. september 2014.

Som oppfølging av vedtak i fylkesordførarkollegiet 9.september, blei det frå fylkesrådmannskollegiet i september 2014 sett ned ei ny arbeidsgruppe. Denne arbeidsgruppa har saman med representantar frå KS utarbeidd rapport nr 2 : «**Nye folkevalgte regioner – mål, prinsipper og oppgaver**».

Rapporten blei overlevert til fylkesordfører-/rådsleiarkollegiet sitt møte den 05.12.2014.

Med desse rapportane som utgangspunkt blei det fatta eit vedtak i 10 punkt når ordfører-/rådsleiarkollegiet handsama rapporten i møte 05.12.2014. Hovudstyret i KS fatta eit likelydande vedtak på sitt møte den 12.12.2014. Fylkesordfører-/rådsleiarkollegiet sitt vedtak i møtet 5. desember 2014, samsvarar med fylkesrådmannen si innstilling i denne saka.

### **Forslag til innstilling**

Fylkesutvalet i Hordaland viser til vedtak i fylkesordfører-/rådsleiarkollegiet 5.12.2014 og vedtak i KS hovudstyre den 12.12.2014 samt til fylkeskommunane sin eigen rapport «Nye folkevalte regioner - mål, prinsipper og oppgaver» (datert 8. des. 2014), og anbefalar at følgjande prinsipp bør leggast til grunn for eit framtidig regionalt folkevalt nivå:

1. I Norge er det behov for eit robust regionalt nivå underlagt direkte folkevalt styring som kan ta eit regionalt leiarskap i samarbeid med kommunar, næringsliv og statleg forvaltning.
2. Det regionale nivået må få eit klart definert ansvar for dei oppgåver/sektorar som er viktige for den regionale utviklinga, og for samordninga av desse oppgåvene med kommunane og staten si verksemd i regionen. Det regionale folkevalte nivå styrkjer demokratiet og inneber maktspreiing.
3. Det regionale nivået må styrkast gjennom samordning av sektorinteresser framfor statleg sektoriell detaljstyring. Oppgåver med regional/lokalt handlingsrom vert best løyst av folkevalte regioner i samhandling med kommunane innanfor ramma av nasjonal politikk.
4. Generalistprinsippet skal framleis gjelde for regionalt folkevalt nivå.
5. Folkevalte regionar bør få overført oppgåver frå staten innanfor følgjande områder:
  - a. Statens vegvesens regionapparat/fylkesavdelingar
  - b. Kulturrådet og tildelingar til regionale formål frå Kulturdepartementet
  - c. Kjøp av regionale jernbanetenester
  - d. Delar av Forskningsrådet sine program
  - e. Konesjonsoppgåver og veiledningsoppgåver frå NVE og anna naturressursforvaltning av regional karakter
  - f. Dei delar av BUF-etat som ikkje kan leggast til kommunane
  - g. Miljø/klima
  - h. Landbruk
  - i. Prosjektskjønnsmidlar

Mange av desse oppgåvene er av ein slik karakter at dei føreset ei anna regional organisering enn dagens. Dette må sjåast i samheng med framtidige endringar i kommunestruktur.
6. Staten bør som hovudregel organisere si verksemd slik at den korresponderer med den folkevalte regionstruktur som blir etablert.
7. Fylkesmannsembetet sine oppgåver bør konsentrerast om kontroll og tilsyn.
8. Alle avklaringar som gjeld det folkevalte regionale nivå må skje parallelt med tilsvarande avklaringar knytt til kommunestrukturen, jamfør Stortinget sine føresetningar av juni 2014. Med dette som utgangspunkt ber fylkesutvalet i Hordaland om at Regjeringa i den stortingsmeldinga som vert fremma

- våren 2015 gjer si vurdering av dei prinsipp som ligger i dette vedtaket.
9. Prosessen med å vurdere eventuelle endringar av det regionale folkevalte nivået bør starte i det enkelte fylke i 2015 med siktemål om vedtak i fylkestinga hausten 2016.
  10. Fylkesordførar-/rådsleiarkollegiet forutset at både fylkeskommunane og KS blir trekt aktivt med i det vidare arbeidet med vurdering av oppgåver som skal ligge til det regionale folkevalte nivå.

Rune Haugsdal  
fylkesrådmann

Bård Sandal  
fylkesdirektør regional utvikling

*Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.*

Vedlegg

- 1 Rapport fra Møreforskning
- 2 Rapport - Nye folkevalgte regioner - Mål, prinsipper og oppgaver

## Fylkesrådmannen, 30.01.2015

Dagens fylkeskommunar har ei lang historie som geografiske eining, med berre mindre endringar dei siste 200 åra. Av dei tre administrasjonsnivåa under tidlegare statsmakt er det berre fylka sin forgjengar amta som har overlevd fram til i dag. I 1844 var det 20 amt i Norge. Den einaste endringa i fylkesinndeling etter dette er innlemming av Bergen i Hordaland fylkeskommune i 1972, samt enkelte mindre grensejusteringar mellom fylka.

Fram til midten av 1980-tallet blei fylkeskommunane sine oppgåver kraftig utvida, serskilt innanfor vidaregåande skule, sjukehus og samferdsel. Perioden frå midten av 1980-talet til midten av 1990-talet er kjenneteikna av ei «rydding» i oppgåvefordelinga mellom stat og fylker der staten tok over ulike typar høgare profesjonsutdanningar frå fylkeskommunane medan fylkeskommunen tok over fagutdanningar på vidaregåande nivå, samt nye kulturoppgåver (NOU 2000:22). Perioden frå midten av 1990-tallet fram til midten av 2000-tallet er kjenneteikna av overføring av oppgåver frå fylkeskommunen til staten, serleg innanfor helse- og sosialsektoren. Dessutan gjekk statlege etatar vekk fra praksisen med å organisere seg etter fylkesinndeling. Den klart viktigaste endringa var overføring av spesialisthelsetenesta frå fylkeskommunen til staten i 2002.

Formålet med opprettinga av fylkeskommunen i 1838 var å ivareta spesialiserte tenesteproduksjon som kommunane ikkje sjølv kunne ivareta. Etter kvart fekk fylkeskommunen og ansvar for myndighetsutøving på ein del områder. I etterkant av årtusenskiftet fekk fylkeskommunen ei ny viktig rolle som planleggar og samfunnsutviklar. Etter kvart blei denne rolla langt sterkare vektlagt i reformarbeidet som omfatta fylkeskommunen.

Det regionale nivået har vore gjenstand for utreiingar heilt sidan kommunestrukturendingane i regi av Schei-komiteen på 1960-talet. På 1970-talet blei dette arbeidet organisert under Hovudkomiteen for reformer i lokalforvaltninga, som til saman leverte 23 NOU-er.

Hovudkomiteen sine to målutreiingar (NOU 1974:53 og 1988:38) introduserte fleire overordna prinsipp som sidan er lagt til grunn for dei fleste seinare utreiingsarbeider. Christiansen-utvalet si utreiing i 1992 (NOU 1992:15) følgde opp målsettingane frå Hovudkomiteen, men gjekk meir konkret og systematisk til verks. Arbeidsmåten var å utarbeide dimensjonar og kriterier for kommunal og fylkeskommunal inndeling og verksemd. Kriteria blei så brukt i drøftingar som leia fram til prinsipp for regional og kommunal inndeling. Prinsippa herifrå er seinare lagt til grunn for fleire utreiingar i statleg og KS regi. Både Christiansen-utvalet (1992), Oppgåvefordelingsutvalet (2000) og Effektutvalet (2004) tilrådde endringar i regioninndelinga. Det same gjorde Distriktskommisjonen (2004) og KS-finansierte utreiinga som Selstad (2004b). I desse utreiingane er det lagt stor vekt på prinsippa ei regionendring bør byggje på, likedan krav til demokrati, effektiv produksjon, myndighetsutøving og utviklingsarbeid.

Fylkestinget i Hordaland har ved fleire høve handsama saker knytt til det regionaldemokratiske nivå og saker knytt til ein mogeleg Vestlandsregion. Sist i samband med førebuingane til regionreformen 2009/2010. Stortinget handsama St.meld. nr. 12 (2006- 2007) "Regionale fortrinn - regional framtid" i mai 2007, med framlegg til ny oppgåveportefølje til dei nye regionane. I stortingsmeldinga vart det også presentert tre alternative modellar for inndeling av nye regioner, saman med kriterium som regjeringa meinte burde liggje til grunn for vurdering av nye regionar. Som innspel til denne meldinga gjorde Fylkestinget i Hordaland, 13.juni 2007, følgjande vedtak:

1. Fylkestinget er parat til å ta på seg dei oppgåvene som Stortinget gjennom vedtaket sitt 10. mai 2007 har gjeve til fylkeskommunane, og skal løyse desse på ein god måte. Fylkestinget ser likevel ikkje ein forsterka fylkesmodell som ei tilstrekkeleg løysing. Denne modellen vil ikkje gje regionane tyngde nok til å ta over sentrale velferdsoppgåver og vere eit korrektiv til statleg styring.
2. *Fylkestinget viser til at eit klart fleirtal av høyringsinstansane i Hordaland ønskjer ein Vestlandsregion. Fylkestinget ønskjer å få etablert eit sterkt folkevald regionalt nivå som kan ta på seg store samfunnsoppgåver, og som kan vere eit talerøyr for regionen og ei motmakt mot den*

sterke sentralstyringa vi har i Noreg i dag. Fylkestinget meiner dette vil styrkje Vestlandet som verdiskapingsregion, og gje eit berte grunnlag til å ta tak i Vestlandet sine utfordringar på landselen sine eigne premisser. Med dette utgangspunktet og i tråd med tidlegare vedtak, vil fylkestinget rå til at det vert etablert ein Vestlandsregion der fylka Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane vert ei eining. Alternativet er at Hordaland og eitt av dei to grannefylka vert ein region, men fylkestinget meiner dette vil vere eit veikare alternativ enn å etablere ein samla Vestlandsregion.

3. Fylkestinget viser til at regionråda for Hardanger, Sunnhordland og Haugalandet meiner at dei bør høyre til i same regionen, og ber Stortinget og Regjering om særleg å merka seg dette.
4. Fylkestinget meiner at Regjering og Storting må vise mot og vilje til å etablere store og sterke regionar på landsbasis, dersom eit stort fleirtal av fylkeskommunane og kommunane i landet ønskjer dette.
5. I tillegg til dei oppgåvene som er vedtekne overførte, meiner fylkestinget at:
  - Innovasjon Norge sine regionkontor bør bli overførte til regionane, og alle verkemidlane til SIVA bør gå inn i regionale innovasjonsselskap.
  - Regionane bør få ansvar for heile regionkontora til Staten Vegvesen.
  - Forvaltinga av noverande statlege tilskotsordningar til lokale og regionale kulturtilbod, inkl. museum som ikkje har nasjonal status og som i dag blir delvis finansierte over statsbudsjettet bør overførast til regionnivået. Det same gjeld regionale oppgåver og funksjonar som i dag er lagde til statlege institusjonar. Det bør skje ei klårgjering av ansvaret innan kulturminneforvaltinga.
  - Regionane bør på sikt få ansvar for drift av spesialisthelsetenesta og den spesialiserte sosialtenesta (barnevern og rusvern).
  - Det er i dag uklårt kva som ligg av overføring av oppgåver innan miljøfeltet. Regionane bør få eit utvida ansvar på dette området, innanfor eit statleg regelverk.

*Fleire av desse oppgåvene vil krevje større regionar enn i dag, og overføring av oppgåver kan gjerast avhengig av at det blir etablert landsdelsregionar.*

6. Fylkestinget meiner at fylkesmannsembetet må avviklast i si noverande form, og erstattast av eit organ med sikte på å ta seg av klage, kontroll og tilsyn.

## **Stortinget sine føringar knytt til kommunereformprosess som blei sett i gong i 2014.**

I Sundvolden-erklæringa står det: *Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden, jf. samarbeidsavtalen (med Venstre og KrF). (...) Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sette 3. januar 2014 ned eit ekspertutval (Vabo – utvalet) som på fritt fagleg grunnlag skulle foreslå kriterier som har betyding for oppgåveløysinga i kommunane.

### **Andre sentrale datoar knytt til arbeidet med kommunereformen:**

31. mars 2014 la ekspertutvalet fram sin første delrapport, «*Kriterier for god kommunestruktur*». Rapporten presenterte kva kriterie kommunane må ivareta for å løyse oppgåvene dei i dag har ansvar for.

14. mai 2014 blei Kommuneproposisjonen lagt fram for Stortinget. I ein eigen meldingsdel presenterte regjeringa rammene for kommunereformen, her under måla for reformen, økonomiske verkemiddel og ein framdriftsplan for gjennomføring av reformen med viktige milepælar.

Juni 2014; Stortingsbehandling av meldinga om kommunereform. Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2015. Fylkesmannen blei så gjeitt ansvar for å sette i gong regionale og lokale prosessar.

Hausten 2014 starta Kommunal- og moderniseringsdepartementet utredning av et regionalt folkevalt nivå som del av kommunereformen. Møreforskning blei gjeitt i oppdrag å samanstille og vurdere mulige modellar for det regionale folkevalte nivået ut frå tidlegare utreiingar av regionspørsmålet.

1. desember 2014 la Ekspertutvalet fram sin sluttrapport om kriteria for god kommunestruktur. Her har utvalet sett på kva kriterier kommunane bør oppfylle for å kunne ta på seg nye oppgåver.

Våren 2015; Stortingsmelding om nye oppgåver til større og meir robuste kommunar blir lagt fram i Stortinget. Eksempel på redusert statleg styring av større og meir robuste kommunar vil vere eit tema i meldinga. Meldinga vil og innehalde ein samanstilling av tidlegare utreiingar om regionalt folkevalt nivå, samt skissere kva oppgåver det kan vere aktuelt å vurdere overført til nye regionar.

### **Meir utfyllande om prosessar som påverkar det regionale folkevalgte nivået:**

Regjeringa varsla i Prop. 95 S (2013-2014) *Kommuneproposisjonen 2015* at den vil legge fram eit samla forslag til Stortinget om kva oppgåver som kan overførast til meir robuste kommunar våren 2015. Då kommunereformen blei handsama i Stortinget i juni 2014, ba Stortinget regjeringa om å gå gjennom oppgåvene til eit regionalt nivå. Bakgrunnen var eit forslag frå Venstre. Det blei då fatta følgjande vedtak:

*«Stortinget ber regjeringa gå gjennom oppgåvene til fylkeskommunane/eit regionalt nivå parallelt med arbeidet med å gi fleire oppgåver til kommunane. Dette kan gjerast med utgangspunkt i ei samanstilling frå tidlegare utgreiingar. Stortinget ser fram til ei melding til Stortinget om dette våren 2015.»*

Ved den samtidige handsaminga av kommuneproposisjonen 2015 gjorde Stortinget slikt vedtak:

*«Stortinget konstaterer at det ikkje er fleirtal for Høgre og Framstegspartiet sine primærstandpunkt om to folkevalde nivå, jf. dessa partia sine merknader i saken.*

*Stortinget viser vidare til felles merknad i saka frå medlemmene frå Høgre, Framstegspartiet, Venstre og Kristeleg Folkeparti der det kjem fram at parallelt med kommunereforma må regjeringa gjennomgå og samanstille utredningar gjeldande mellomnivået og sjå desse i samanheng med reforma utan at dette skal forseinke arbeidet med kommunereforma for primærkommunane.*

*Stortinget stadfester at gjennomgangen av oppgåvene til kommunane må inkludere oppgåvene som skal ligge til eit folkevald regionnivå/mellomnivå/færre fylkeskommunar.»*

Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen 2015 om demokrati og maktfordeling i kommuneproposisjonen (Innst. 300 S (2013–2014))

*”Komiteen ønsker et aktivt og levende lokaldemokrati med reell makt over lokal utvikling. Dette krever at makt er desentralisert, og at demokratiske organer i kommuner og fylkeskommuner har reell beslutningsmakt. Komiteen mener oppgaver bør løses på et folkevalgt nivå nærmest mulig innbyggerne.*

*Komiteen ønsker at så mange som mulig av innbyggerne er politisk aktive og deltar i beslutningsprosesser. Forutsetningen for å rekruttere folk til politisk arbeid er muligheten for reell innflytelse på samfunnsutviklingen. Derfor må vi unngå at politisk makt blir konsentrert til få organer og få personer.”*  
*”Fleirtalet viser til at regjeringa òg må vurdere kva for moglege oppgåver i staten, herunder direktorater, statsforvaltning, tilsyn og fylkesmannen, som kan flyttast for å sikre ein god demokratireform der avgjerder kan tas på eit lågare nivå. Fleirtalet meiner at det må verte lagt til rette for gode prosessar for dette i regionnivå/mellomnivå/færre fylkeskommunar, og at det vert utvikla gode belønningsordningar også for dette.”*

Då kommunereformen blei handsama i Stortinget i juni, ba eit fleirtal på Stortinget om at det blei gjennomført ein gjennomgang av oppgåvene til fylkeskommunane parallelt med arbeidet med å gje fleire oppgåver til kommunane. For å gje Regjering og Storting eit godt fagleg grunnlag for beslutning, fekk Møreforskning hausten 2014 i oppdrag å samanstillе og vurdere moglege modellar for det regionale folkevalte nivået ut frå tidligare utreiingar av regionspørsmålet.

Oppdraget besto av tre delar:

- Ein samanstilling og vurdering av eksisterande utreiingar/stortingsdokument som inneheld vurderingar og anbefalingar om korleis eit nytt regionalt nivå kan inndelast
- Ei samanstilling og vurdering av innhaldet i utreiingar/stortingsdokument om kva funksjonar og oppgåver som er lagt til grunn for ulike inndelingsalternativ.
- På sjølvstendig grunnlag skissere egna funksjonar og oppgåver til regionalt folkevalt nivå ut frå ulike inndelingsalternativ.

Møreforskning fremma 5 ulike scenarior for framtidige regionale strukturar, avhengig av kva kommuneinndeling ein kjem fram til:

- 0-alternativer – små fylker bergensar dei større fylka si utvikling.
- Storbyalternativet – svekka effektivitet og auka samordningsutfordringar.
- Samanslåing – det tryggaste alternativet, vil gje ein moderat forbetring på alle kriterier, mest robust ifht. ulike kommunestrukturar.
- Landsdel kan løyse samordningsutfordringar og styrke det regionale demokratiet– føreset politisk vilje til å delegerе makt og oppgåver.
- Fleksibel organisering er spanande men risikabelt – kan løyse utfordringar knytt til ekstrem variasjon i busettingsmønster, føreset nytenking i forhold region – kommune/stat, alternativet er lite utreid.

### **Ekspertutvalet/Vabo-utvalet sin rapport 1. og 2:**

Ekspertutvalget ble sett ned av kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner i januar 2014. I mars kom den første delrapport, der utvalet blant anna konkluderte med at ein kommune bør minst ha 15.000-20.000 innbyggjarar for å vere robust og kunne gje eit godt tenestetilbod. I sluttrapporten, som blei presentert av utvalet sin leiar Signy Irene Vabo 1. desember 2014, blei denne konklusjonen vidareført. I tillegg har utvalet skissert sju oppgåver som større kommunar kan overta ansvaret for.

Oppgåvene utvalet har teke for seg er psykisk helsevern, tverrfagleg spesialisert rusbehandling, habilitering og rehabilitering, hjelpemiddel, barnevern, arbeidsmarknadstiltak og vidaregåande opplæring. Kommunal- og moderniseringsministeren kjem til å legge fram i Stortingsmeldinga til våren, forslag på kva oppgåver kommunane skal utføre når dei slår seg saman.

Utvalet har berre teke utgangspunkt i relevante kriterier frå delrapporten i vurderinga av eksempel på oppgåver det kan vere aktuelt å overføre til kommunane. Utvalet har ikkje gjort ei fullstendig vurdering av alle samfunnsmessige forhold knytt til oppgåvene, her under økonomiske og administrative

konsekvensar av eventuelle oppgåveendringar. Med utgangspunkt i at ulike oppgåver kan kreve ulikt innbyggjartal, finn utvalet det nærliggande å skissere konsekvensane av tre ulike kommunemodellar:

*Modell 1* inneber ei vidareføring av generalistkommuneprinsippet der alle kommunar (unnateke Oslo) har ansvar for same oppgåve portefølje. I tråd med utvalet sine anbefalingar frå delrapporten føreset kommunane å ha ein minstestørrelse på 15 000– 20 000 innbyggjarar. Alle kommunane inngår som i dag i eit fylke/region.

*Modell 2* opnar for at kommunar har ulike oppgåver ut frå kor mange innbyggjarar dei har (oppgåvedifferensiering) og overføring av fleire oppgåver til storkommunar. Alle kommunane (unnateke Oslo) inngår som i dag i fylket/regionen.

*Modell 3* opnar og for oppgåvedifferensiering og tildeling av Oslo-status til fleire storkommunar, det vil sei at storkommunen i tillegg til å ha regionale oppgåver og utgjer eit eige fylke/region. Modell 3 inneber at nabokommunane til storkommunen går inn i eit anna fylke/region, slik tilfellet er for nabokommunane til Oslo i dag.

### **Om stortingsmeldinga som blir fremma våren 2015:**

Regjeringa vil legge fram ei melding til Stortinget om oppgåvefordeling og region- og kommunestruktur innan utgangen av mars 2015: *«I løpet av våren legges det fram en melding for Stortinget om nye oppgaver til kommunene som del av kommunereformen. Her vil regjeringen også orientere om oppfølgingen av Stortingets vedtak om det regionale folkevalgte nivået. Stortingsmeldingen vil drøfte ulike retninger for hvordan det regionale folkevalgte nivået kan utvikles. Koblingen til kommunereformen skal også omtales. Kommunereformen vil ha kommet noe lengre enn arbeidet med det regionale nivået våren 2015. Stortingets behandling av meldingen våren 2015 vil legge viktige premisser for det videre arbeidet med utvikling av regionnivået. Det gjelder både med hensyn til oppgaver, regional inndeling og forholdet til kommunene.»*

### **Fylkeskommunane sitt eige arbeid knytt til den pågående reformen:**

Då kommunereformen blei handsama i Stortinget i juni 2014, ba Stortinget regjeringa om å gå gjennom oppgåvene til eit regionalt nivå. Bakgrunnen var eit forslag frå Venstre. Det blei då fatta følgjande vedtak:

*«Stortinget ber regjeringa gå gjennom oppgåvene til fylkeskommunane/eit regionalt nivå parallelt med arbeidet med å gi fleire oppgåver til kommunane. Dette kan gjerast med utgangspunkt i ei samanstilling frå tidlegare utgreiingar. Stortinget ser fram til ei melding til Stortinget om dette våren 2015.»*

Ved den samtidige behandlinga av kommuneproposisjonen 2015 gjorde Stortinget slikt vedtak:

*«Stortinget konstaterer at det ikkje er fleirtal for Høgre og Framstegspartiet sine primærstandpunkt om to folkevalde nivå, jf. dessa partia sine merknader i saken. Stortinget viser vidare til felles merknad i saka frå medlemmene frå Høgre, Framstegspartiet, Venstre og Kristeleg Folkeparti der det kjem fram at parallelt med kommunereforma må regjeringa gjennomgå og samanstillte utredningar gjeldande mellomnivået og sjå desse i samanheng med reforma utan at dette skal forseinke arbeidet med kommunereforma for primærkommunane. Stortinget stadfester at gjennomgangen av oppgåvene til kommunane må inkludere oppgåvene som skal ligge til eit folkevald regionnivå/mellomnivå/færre fylkeskommunar.»*

Med bakgrunn i Stortinget si behandling av kommuneproposisjonen 18. juni 2014, samt Stortinget sin fleirtalsmerknad, uttrykte eit enstemmig kollegi av fylkesordførare-/rådsleiarar bekymring over at arbeidet med kommunereform manglar eit engasjement for korleis dei regionale oppgåvene skal løysast til innbyggjarane sitt beste.

Ut frå dette gjorde Fylkesordførar-/rådsleiarkollegiet i sitt møte 9. september 2014 følgjande vedtak:



*"Fylkesordfører-/rådslederkollegiet viser til Stortinget sine vedtak av 18. juni 2014 der en ber regjeringen gjennomgå oppgavene til fylkeskommunene/et regionalt nivå parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene. Kollegiet oppfatter at flertallsmerknadene fra kommunal- og forvaltningskomiteen tilsier at vi fortsatt skal ha tre forvaltningsnivåer i Norge og at det også skal klargjøres hvilken organisering og hvilke oppgaver som bør ligge på det regionale folkevalgte nivå. Fylkesordfører-/rådslederkollegiet viser i denne sammenheng til foreliggende rapport "Oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform" av 17. juni 2014. Denne viser på en god måte forutsetningene for å ivareta oppgaver som i dag er lagt til fylkeskommunene/det regionale nivå. Fylkesrådmannskollegiet bes, med bistand fra KS, om å forberede et konkret forslag om hvilke oppgaver som bør overføres fra staten og videreføres til et regionalt folkevalgt nivå."*

Slik fylkesrådmannen ser det er ein hovudgrunn til fylkesordførarkollegiet sitt vedtak at det ikkje er nok å vurdere kva oppgåver som kan overførast til større kommunar. Vi veit at ein del oppgåver, for eksempel kollektivtransport og vidaregåande utdanning, uansett blir for store for dei aller fleste kommunane. Dersom vi ikkje ser lokalt og regionalt folkevalt nivå i samanheng, er det stor risiko for at slike oppgåver blir overført til staten. Stortinget har slege fast at eit regionalt nivå skal behaldast. Derfor ynskte fylkesordførarkollegiet å ta ei leiarrolle i arbeidet med regionreform.

Kollegiet sa i same møte at dei set som ein føresetnad at fylkeskommunane blir trekt aktivt med i det vidare arbeidet med å vurdere kva oppgåver som skal ligge til det regionale folkevalte nivå.

Fylkeskommunane har med utgangspunkt i signala regjeringa ga i regjeringsplattforma og seinare i fleirtalsvedtak under Stortingsbehandlinga av kommuneproposisjonene den 18.6.2014 utarbeidd to viktige rapportar:

Den første har tittelen **«Oppgavefordeling ved en kommune- og regionreform»**, og blei presentert og vedteken under fylkesordfører-/rådslederkollegiets møte på Oscarsborg 8.og 9. september 2014.

Som oppfølging av vedtak i fylkesordførarkollegiet 9.september, blei det frå fylkesrådmannskollegiet sett ned ei arbeidsgruppe beståande av 7 medlemmar. Arbeidsgruppa har vore leia av fylkesrådmann Rune Haugsdal, frå Hordaland. Denne arbeidsgruppa har saman med representantar frå KS utarbeidd rapport nr 2 : **«Nye folkevalgte regioner – mål, prinsipper og oppgaver»**.

Rapporten blei overlevert til fylkesordfører-/rådsleiarkollegiet sitt møte den 5.12.2014. Med desse rapportane som utgangspunkt vart det fatta vedtak i fylkesordførar-/rådsleiarkollegiet den 5.12.2014. Hovudstyret i KS fatta eit likelydande vedtak på sitt møte den 12.12.2014.

#### **Vedtak i fylkesordførar-/rådsleiarkollegiet 5.12.2014**

Fylkesordførar-/rådsleiarkollegiet viser til vedtak i fylkesordførar-/rådsleiarkollegiet 5.12.2014 og vedtak i KS hovudstyre den 12.12.2014 samt til fylkeskommunane sin eigen rapport «Nye folkevalgte regioner - mål, prinsipper og oppgaver» (datert 8.des. 2014), og anbefaler at følgjande prinsipp bør leggjast til grunn for eit framtidig regionalt folkevalt nivå:

1. I Norge er det behov for eit robust regionalt nivå underlagt direkte folkevalt styring som kan ta eit regionalt leiarskap i samarbeid med kommunar, næringsliv og statleg forvaltning.
2. Det regionale nivået må få eit klart definert ansvar for dei oppgåver/sektorar som er viktige for den regionale utviklinga, og for samordninga av desse oppgåvene med kommunane og staten si verksemd i regionen. Det regionale folkevalte nivå styrkjer demokratiet og inneber maktspreiing.
3. Det regionale nivået må styrkast gjennom samordning av sektorinteresser framfor statleg sektoriell detaljstyring. Oppgåver med regional/lokalt handlingsrom vert best løyst av folkevalte regioner i samhandling med kommunane innanfor ramma av nasjonal politikk.
4. Generalistprinsippet skal framleis gjelde for regionalt folkevalte nivå.

5. Folkevalte regionar bør få overført oppgåver frå staten innanfor følgjande områder:
  - a. Statens vegvesens regionapparat/fylkesavdelingar
  - b. Kulturrådet og tildelingar til regionale formål frå Kulturdepartementet
  - c. Kjøp av regionale jernbanetenester
  - d. Delar av Forskningsrådet sine program
  - e. Konesjonsoppgåver og veileiningsoppgåver frå NVE og anna naturressursforvaltning av regional karakter
  - f. Dei delar av BUF-etat som ikkje kan leggest til kommunane
  - g. Miljø/klima
  - h. Landbruk
  - i. Prosjektskjønnsmidlar

Mange av desse oppgåvene er av ein slik karakter at dei føreset ein anna regional organisering enn dagens. Dette må sjåast i samanheng med framtidige endringar i kommunestruktur.

6. Staten bør som hovudregel organisere si verksemd slik at den korresponderer med den folkevalte regionstruktur som blir etablert.
7. Fylkesmannsembetet sine oppgåver bør konsentrerast om kontroll og tilsyn.
8. Alle avklaringar som gjeld det folkevalte regionale nivå må skje parallelt med tilsvarende avklaringar knytt til kommunestrukturen, jamfør Stortinget sine føresetningar av juni 2014. Med dette som utgangspunkt ber XX ... fylkesting om at Regjeringa i den stortingsmeldinga som fremma våren 2015 gjer si vurdering av dei prinsipp som ligger i dette vedtaket.
9. Prosessen med å vurdere eventuelle endringar av det regionale folkevalte nivået bør starte i det enkelte fylke i 2015 med siktemål om vedtak i fylkestinga hausten 2016.
10. Fylkesordfører-/rådsleiarkollegiet føreset at både fylkeskommunane og KS blir trekt aktivt med i det vidare arbeidet med vurdering av oppgåver som skal ligge til det regionale folkevalte nivå.

#### **Meir om generalistkommune prinsippet v.s. differensiert oppgåvefordeling:**

Eit av de berande prinsippa i dei reformene som har vore gjennomført i Norge, er generalistprinsippet. Prinsippet inneber kort at dei lovpålagde oppgåvene er like i alle kommunar og fylkeskommunar og at oppgaveansvaret er breitt, finansierings- og styringssystema er dei same og kommunelova gjev dei same rammene for organisering og styring. Innanfor desse rammebetingingane skal kommunane og fylkeskommunane gjennom lokale prioriteringar finne fram til lokalt tilpassa løysingar av eit breitt spekter av oppgåver, basert på demokratiske beslutningsprosessar. Kommunane og fylkeskommunane er med andre ord "generalistar" og ikkje "spesialistar". Spørsmålet om kva oppgåver kommunane og fylkeskommunane skal ha ansvar for, heng då saman med kommunen/fylkeskommunen sine ressursmessige føresetningar og geografi. Dei ulike kommunar/fylkeskommunar har stor forskjell i størrelse og ressursgrunnlag. I generalistsystemet blir dermed strukturen dimensjonerande for kva oppgåver det er aktuelt å tildele alle kommunar/fylkeskommunar.

Ei einskapleg oppgåvefordeling bidreg til eit likeverdig lokalt sjølvstyre i alle delar av landet. Effektivitetsfordelane kan utløysast gjennom moglegheit til å allokere ressursar på tvers av oppgåver, lokale incentiv for kostnadseffektive løysingar og det finansielle ansvarsprinsippet. Systemet legg til rette for ei

oversiktleg offentleg forvaltning. For staten kan det vere ein fordel at systemet gjer det mogeleg å utforme eit einskapleg overføringssystem og einskapleg lovgrunnlag.

I Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015* heiter det at regjeringa legg til grunn generalistkommuneprinsippet ved reformen. Samtidig opnar regjeringa opp for å vurdere prinsippet på nytt dersom resultatane av dei lokale strukturprosessane blir ein fortsatt svært heterogen kommunestruktur.

Differensiert oppgåvefordeling legg til rette for å legge oppgåver til kommunar og det folkevalte regionale nivå ut frå den enkelte si evne til å ivareta oppgåveløysinga. Differensiert oppgåvefordeling tek utgangspunkt i eit fleksibelt syn på kommuneinstitusjonen: Dei ulike føresetnadane som eksisterer i Norge, ikkje minst i geografi og befolkningsgrunnlag, kan leggast til grunn for ei variert forvaltningsutforming. Dette kan opne for å hauste desentraliseringsgevinstar i form av betre behovstilpassing, meir effektiv ressursbruk ved at fleire oppgåver kan løysast på lavare nivå (desentralisering til nokre kommunar) og det kan legge grunnlag for å vitalisere lokalpolitikken gjennom større oppgåveansvar lokalt.

## Vurdering

Fylkeskommunen er tenesteproducent og samfunnsutviklar. Kjernen i fylkeskommunen sitt ansvar er å ivareta tenesteproduksjon og å skape ei heilskapleg og ønska samfunnsutvikling for eigne lokalmiljø og regionar. Dei ulike områda av landet og ulike delar av kommunar og fylker, har forskjellige føresetningar, og behov, ynskjer og prioriteringar endrast over tid. Det krev ein politikk tilpassa det lokale og regionale terrenget. Lokal og regional tenesteproduksjon og utvikling krev og ein brei tverrsektoriell innsats. Regionalt utviklingsarbeid og tenesteproduksjon handlar og om å sjå koplingar mellom ulike sektorar og utvikle strategiar for å fremje tenesteytinga og den samfunnsutviklinga ein ynskjer i ege lokalsamfunn og region. For fylkeskommunen inneber det å sjå eigne og andre sine ansvarsområder i samheng og å utvikle sektorovergripande perspektiv og tiltak. Som politisk organ skal fylkeskommunen forme ein heilskapleg politikk for eit geografisk område, noko som og inneber å tilpasse og samordne nasjonal sektorpolitikk til regionale utfordringar. I Norge er det behov for et robust regionalt nivå underlagt direkte folkevalt styring, som kan ta et regionalt leiarskap i samarbeid med kommunar, næringsliv og statlig forvaltning. Fylkeskommunens oppgåver skal bygge på dagens fylkeskommunale rolle og leiing av det regionale partnerskapet. I et regionalt leiarskap kan dette og utviklast til å omfatte statlege oppgåver frå regional stat.

Eit folkevalte regionalt leiarskap vil sikre ein koordinering av og samordning av ei stadig meir opp splitta og sektorisert offentleg forvaltning ovanfor kommunar og innbyggjarar. Dette gjev ein politisk meirverdi i forhold til prioriteringseffektivitet, effektiv verkemiddelbruk, og bidra til ei meir effektiv problemløysing der statlege einingar, kommunar, og innbyggjarar er involvert.

Eit folkevalte regionalt leiarskap vil gjennom samordning bidra til å finne løysingar på viktige og samansette lokale og grenseoverskridande samfunnsutfordringar (klimautfordringar, heilskapleg transport og arealutvikling, samspel mellom by/land, fråfall, studiepreferansar m.v.) For å sikre byane som motor i den regionale samfunnsutviklinga krev det og eit robust og sterkt folkevalt nivå som har mynde til å kalle staten og lokale aktørar inn til dialog og forpliktande samhandling. For å sikre eit felles utviklingsperspektiv må produksjon og myndighetsoppgåver på statlig, regionalt og lokalt nivå sjåast i samheng .

Regionen sin moglegheit for å ta eit regionalt leiarskap avheng av at myndigheiter, oppgåver og ansvar vert overført frå staten til regionane, og at regionane sin størrelse og inndeling vert sett i samheng med regionane si rolle og framtidig kommuneinndeling.

### **Oppsummert kan det skisserast 5 sentrale grunnar for eit styrka regionalt folkevalt nivå:**

#### *Regionalt folkestyre for maktbalanse mellom forvaltningsnivåa*

Den politiske maktfunksjonen tek utgangspunkt i at staten treng ei motmakt for å hindre statleg detaljstyring. Gjennom det regionale demokratiet får staten nødvendige korrektiv og lokaldemokratiet får betre rammevilkår.

*Regionalt folkestyre som samordningsorgan*

Funksjonen er knytt til koordinering av, og samordning av, ei stadig meir opp splitta og sektorisert offentlig forvaltning ovanfor kommunar og innbyggjarar. Dette gjev ein politisk meirverdi i forhold til prioriteringseffektivitet, effektiv verkemiddelbruk, og bidreg til ein meir effektiv problemløysing der statlege einingar, kommunar, og innbyggjarar er involvert. Samordningsfunksjonen er serleg knytt til rolla som regional planmynde.

*Regionalt folkestyre som utviklingsaktør*

Funksjonen er knytt til samfunnsutvikling og næringsutvikling og gjennom det ta initiativ til vekst, utvikling og innovasjon i regionen. Regionale politikarar er «fritekne» frå forvaltningsklemma mellom staten som oppdragsgjevar og befolkninga som rettighetshavar og mottakarar av kommunale tenester. Dette gjer rom for å vere utviklingsaktør og ta initiativ og finne løysingar som ingen andre klarar.

*Regionalt folkestyre som tenesteprodusent.*

Funksjonen som tenesteprodusent byggjer på nærleiksprinsippet om at oppgåver skal løysast på lavast mogeleg effektive nivå. Typiske oppgåver som krev eit relativt stort innbyggartall er vidaregåande opplæring, kollektivtransport og prioritering av samferdselsinvesteringar.

*Regionalt folkestyre som forvaltingsaktør*

Funksjonen er knytt til forvaltning, tilskotsforvaltning og veiledning ovanfor kommunane og byggjer på prinsippet om at staten ikkje bør forvalte ordningar som skal bidra til lokal regional tilpassing. Typiske oppgåver er tilskot til kultur og idrettsanlegg og forvaltning av regionale utviklingsmidlar.

**Regionalt folkevalt nivå og forholdet til regional stat**

Dei som erfarer konsekvensane av offentleg politikk, skal kunne øve påverknad på politikken. Som demokratisk organ skal samansettinga av lokale og regionale folkevalte organ reflektere lokalbefolkninga sine eigne prioriteringar. Dette, saman med nærleik til veljarane, gjer at lokale og regionale folkevalte vil vere best i stand til å sikre samsvar mellom det offentlege sitt tilbod og befolkninga sine behov og ynskjer. Dette inneber og å foreta dei nødvendige prioriteringar for, til ei kvar tid, å tilpasse tenestetilbodet til det som er mogeleg å gjennomføre.

At det lokale og regionale fellesskapet skal ha anledning til å verkeleggjere eigne mål gjennom folkevalte organ, inneber maktspreiing. Det lokale og regionale forvaltningsnivå sine representantar i ein slik samanheng ei motvekt mot konsentrasjon av politisk makt på staten si hand og er eit demokratisk alternativa til styring gjennom statlige fagetatar.

Fylkesrådmannen si vurdering er at alle oppgåver, unnateke tilsyns-, klage- og kontrolloppgåver etter kommunelova og særlovgjeving, bør som hovudregel ligge til eit folkevalt nivå. I sin konsekvens inneber det at fylkesmannsembetet får ein reindyrka funksjon som tilsyns-, klage- og kontrollmynde og at utviklingsoppgåver, tenesteproduksjon, forvaltingsoppgåver og veiledning bør bli ivareteke av kommunar eller det regionale folkevalte nivå, avhengig av oppgåva sine krav til innbyggjargrunnlag og funksjonalitet. Hovudregelen bør og vere at det nivå som har hovudansvaret for ei oppgåve sjølv har ansvaret for fagadministrasjonen.