



# Innst. O. nr. 94

(2002-2003)

## Innstilling til Odelstinget frå kommunalkomiteen

Ot.prp. nr. 36 (2002-2003)

### Innstilling frå kommunalkomiteen om lov om endring i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentleg forvaltning

Til Odelstinget

#### 1. SAMANDRAG

##### 1.1 Innleiing

Departementet fremjar i proposisjonen framlegg om endring i lov om forsøk i offentleg forvaltning. Bakgrunnen for framlegget er St.meld. nr. 19 (2001-2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå, og Innst. S. nr. 268 (2001-2002) frå kommunalkomiteen. I stortingsmeldinga tok Regjeringa til orde for at det blei sett i gang forsøk med å organisere fylkesmannsambetet og fylkeskommunen i eitt felles forvaltningsorgan, einskapsfylket. Fleirtallet i kommunalkomiteen støtta i innstillinga framlegget frå Regjeringa.

##### 1.2 Bakgrunnen for proposisjonen

I proposisjonen er det ei oversikt over det formelle juridiske grunnlaget for verksemda til fylkeskommunen og fylkesmannen. Det blir vist til at grunnlaget for fylkeskommunen er å finne i lov om kommunar og fylkeskommunar (kommunelova) og i vallova, medan rolla til fylkesmannen som regionalt forvaltningsorgan ikkje er underlagt generell regulering i lov.

Det er også gjeve ein omtale av forsøkslova, av formål, system og avgrensingar, og kvifor departementet meiner det må til ei lovendring for å kunne setje i gang forsøk med einskapsfylke. I einskapsfylket vil fylkeskommunen og fylkesmannsambetet bli integrerte i eit felles regionalt organ, underlagt felles administrativ leiing. Ei slik organisatorisk justering

ligg utanfor det forsøkslova direkte har teke sikte på å regulere. Etter departementet sitt syn vil eit forsøk med einskapsfylke ha eit slik omfang og endre det regionale forvaltningssystemet på ein slik måte at det er naturleg å ta inn ein særskild og eksplisitt heimel i forsøkslova.

Vidare er det gjeve ein nærare omtale av kva det ligg i omgrepet "einskapsfylke" og om nokre organisatoriske utfordringar knytte til klage, tilsyn og kontroll og til oppgåver som krev nasjonale heilskapsgrep. Det vil vere opp til dei aktuelle fylka å utforme forsøket, gjere greie for korleis forsøket skal gjennomførast og korleis ein skal ta vare på dei ulike omsyna. Det er også teke inn ein kort omtale av dei søknadene departementet har fått inn til no, og korleis den vidare prosessen er lagt opp.

##### 1.3 Vurdering og framlegg frå departementet

Departementet meiner at heimelen i forsøkslova som opnar for å godkjenne forsøk med einskapsfylke, bør utformast som ein avgrensa heimel for forsøk med den typen einskapsfylke som er omtalt i St.meld. nr. 19 (2001-2002).

I samband med ein seinare fullstendig gjennomgang og evaluering av forsøkslova kan det vere aktuelt å vurdere om lova bør supplerast med ein særskild heimel for forsøk som gjeld sjølve forvaltningsstrukturen. Den endringa i forsøkslova som det kjem framlegg om her, er berre meint som ein heimel for dette aktuelle forsøket.

Ei naturleg tolking av ein særskild heimel for forsøk med einskapsfylke, vil vere at det i samband med forsøket er tillate å gjere alle regelavvik som er nødvendige for å gjennomføre forsøket, uavhengig av kor grunnleggjande ein kan seie at reglane er - innanfor eksisterande forvaltningsstruktur. For å gjere dette forholdet heilt eksplisitt, foreslår departementet at det likevel blir presisert i heimelen at forsøk med ein-

skapsfylke kan godkjennast uavhengig av avgrensinga i § 4 a). Det blir lagt til grunn at eventuelle avvik ikkje skal godkjennast i vidare utstrekning enn det som krevst for ei formålstenleg gjennomføring av forsøket.

Departementet foreslår å ta heimelen til å drive med forsøk med einskapsfylke inn som ein ny bokstav d) i § 3 i forsøkslova, som fastset kva forsøk etter forsøkslova kan omfatte.

## 2. MERKNADER FRÅ KOMITEEN

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sigvald Oppebøen Hansen, Reidar Sandal, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Signe Øye, frå Høgre, Peter Gitmark, Hans Kristian Hogsnes og Kari Lise Holmberg, frå Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen og Heikki Holmås, frå Kristeleg Folkeparti, Anita Apelthun Sæle og Ivar Østberg, og frå Senterpartiet, leiararen Magnhild Meltveit Kleppa, viser til Regjeringa sitt framlegg om endring i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Fleirtalet viser vidare til handsaminga av St.meld. nr. 19 (2001-2002), jf. Innst. S. nr. 286 (2001-2002).

I Innst. S. nr. 286 (2001-2002) heiter det m.a.:

"Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeiderpartiet, Høgre, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet, meiner det kan vere formålstenleg å drive forsøk med einskapsfylke. Fleirtalet peiker på at det må setjast i gang mange forsøk med einskapsfylke for å få breiast mogleg erfaring med ein ny administrativ modell."

Fleirtalet viser til at eit slikt forsøk ikkje er heimla i forsøkslova, og at det difor er naudsynt med ei lovendring.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet, ser at det har vore vist stor interesse frå mange fylkeskommunar i samband med einskapsfylket. Innstillinga gjer greie for at det er kome 6 førebels søknader og at to av desse er avslegne. Fleirtalet meiner eit slikt tal forsøk er tilstrekkeleg for å få naudsynt med erfaring av nye administrative modellar.

Fleirtalet er kjent med at både Østfold fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune etter at proposisjonen vart lagt fram, har trekt søknadene sine om einskapsfylke. Begge fylkeskommunane meiner Regjeringa og statsråden har sendt ut uklare signal.

Fleirtalet viser til at Regjeringa i St.meld. nr. 19 (2001-2002) skriv:

"Et av hovedprinsippene for regjeringens modernisering av offentlig sektor, er delegering og desentralisering av ansvar og myndighet. Det betyr at lokal frihet og lokalt ansvar skal stå sentralt i moderniseringsarbeidet. Det lokale selvstyret skal styrkes. For kommunene og fylkeskommunene betyr det at de skal gis større handlefrihet og selvstendighet. Regjeringen mener at desentralisering av oppgaver og myndighet til kommunesektoren vil gi et reelt lokaldemokrati og en effektiv og brukervennlig forvaltning."

Regjeringa skriv vidare:

"Lokale og regionale folkevalgte organer bør ha ansvaret for oppgaver som krever lokal- og regionalpolitisk skjønn."

I si grunngjeving om å trekkje søknaden, skriv fylkesrådmannen i Østfold:

"... har basert vår søknad på de premisser som har ligget til grunn i St.meld. nr. 19 (2001-2002). Videre på departementets invitasjonsbrev av 13. august 2002, der det understrekes at "... alle fylkesmannens oppgaver i utgangspunktet skal inngå i forsøket og i enhetsfylket." Departementet satte kun krav om at klage- og tilsynsoppgavene skulle "holdes klart atskilt fra øvrige oppgaver og organiseres i en statlig boks"."

I Østfold fylkeskommune sin søknad av 4. oktober 2002 er den berande ideen med forsøket formulert slik:

"Å samle regional utvikling, regional tjenesteyting og regional forvaltning i en enhet under folkevalgt styring, likevel slik at klage-, kontroll- og tilsynsfunksjonene organiseres utenfor det folkevalgte leddet og den ordinære administrasjonen."

I Kommunal- og regionaldepartementet sitt svarbrev til Østfold fylkeskommune av 13. desember 2002, fekk dei tilslutning til å gå vidare med ein utdjupande søknad, utan at departementet kom med innvendingar til innhaldet i den fyrste søknaden.

Komiteen har òg merka seg at kommunal- og regionalministeren i Stortinget den 5. mars 2003 uttalte følgjande:

"Da hovedtyngden av de gjenværende oppgavene hos fylkesmannen har en overkommunal karakter, betyr dette at det ikke er aktuelt som en del av forsøk med enhetsfylke, å gi fylkestinget økt politisk innflytelse over disse oppgavene."

"... hensikten med forsøket med enhetsfylke er å avdekke om det skapes mindre byråkrati og bedre beslutningsgrunnlag ved å samordne fylkesmannsembetet og fylkeskommunens administrasjon. Det er altså ikke en overføring av oppgaver som er hensikten med forsøket, men å få frem synergieffekter og styrke samarbeidet på regionalt nivå."

På bakgrunn av dei motstridande signala departementet og politisk leiing har gjeve i denne prosessen, har Østfold fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune altså trekt sine søknader.

Fleirtalet vil også peike på at Hedmark fylkeskommune i sin søknad legg til grunn innføring av parlamentarisk styringsmodell for sitt forsøk med einskapsfylke, og at dei legg til grunn at fylkesrådet skal utgjere den administrative leiinga i einskapsfylket.

Medlemene frå Arbeidarpartiet og Senterpartiet er sterkt uroa over den prosessen departementet har lagt opp til i denne saka. Når statsråden no legg seg på ei særst streng fortolking av kva som skal vere premissane for forsøk med einskapsfylke, er det vanskeleg å sjå føremålet med å setje i gang slike forsøk.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, legg til grunn at føremålet med forsøka er å gi fylkeskommunane og det regionale folkevalde nivå gjennom nye oppgaver høve til å ha eit meir heilskapleg ansvar for å utforme ein meir kraftfull regionalpolitikk. Fleirtalet meiner det er viktig å sikre at fylkeskommunen skal ha ei leiroll i forsøka på alle område der det er mogleg.

Fleirtalet ber difor Regjeringa syte for at forsøka inneheld flytting av oppgaver frå fylkesmannen inn under folkevald kontroll.

Fleirtalet forutset at dette er departementet sitt grunnlag i det vidare arbeidet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Per Sandberg og Torbjørn Andersen, mener en forsøksordning med en felles administrasjon mellom fylkeskommunen og fylkesmannsembetet er unødvendig da de åpenbare negative følgene allerede er belyst, og at disse klart gir grunnlag for å avvise ideen om et såkalt enhetsfylke.

Disse medlemmer mener at en sammenkobling mellom fylkeskommunen og fylkesmannsembetet vil danne en overkommune som vil være med å begrense den kommunale selvråderetten. Disse medlemmer viser videre til at det i dag er store motsetninger mellom kommuner og fylkeskommunene bl.a. i forhold til arealplanlegging. Disse medlemmer mener at et enhetsfylke vil forsterke fylkesmannens og fylkeskommunens overkommunale rolle, og dermed være med å bremse utviklingen i å gi kommuner økt selvråderett.

Disse medlemmer mener videre at et slikt forsøk er unødvendig i og med at fylkeskommunen har utspilt sin rolle som forvaltningsnivå. En sammenslåing er derfor unødvendig i lys av at den beste løsningen ville vært å avvikle fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsorgan.

Disse medlemmer viser videre til sine merknader i Innst. S. nr. 268 (2001-2002), jf. St.meld. nr. 19 (2001-2002). Disse medlemmer vil stemme imot lovforslaget.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til merknader i Innst. S. nr. 286 (2001-2002), der Sosialistisk Venstrepartis fraksjon gikk imot forsøk med enhetsfylket og foreslo å gi fylkeskommunen langt flere oppgaver, bl.a. de forvaltningsoppgavene som nå sorterer under fylkesmannen. Videre foreslo Sosialistisk Venstreparti at fylkesmannen skulle bli en ren kontroll- og tilsynsetat.

Disse medlemmer vil påpeke at den framlagte proposisjonen ikke har gitt avklaring på hvordan forsøket skal gjennomføres med hensyn til forvaltningsmessige uklarheter og uløste organisatoriske problemene. Dette gjelder både for å unngå å bli overkommune og når det gjelder fylkesmannens embetsstilling i forhold til folkevalgt styring. Disse medlemmer er kritiske til at Regjeringen ikke tar ansvar for å avklare så viktige prinsipielle spørsmål knyttet til forslag de selv fremmer.

Disse medlemmer vil vise til at kontroll- og tilsynsvirksomhet er områder der fylkesmannen ivaretar en statlig oppgave, og som ikke kan legges inn i en felles forvaltning. Andre forvaltningsoppgaver hos fylkesmannen er i hovedsak knyttet til funksjon som overkommune. Disse medlemmer mener at dette kunne vært løst ved å åpne for forsøk der fylkeskommunen kunne overtatt oppgaver på disse områdene. Disse medlemmer vil derfor under forutsetning av at det blir gjennomført forsøk, tilrå en slik løsning.

Disse medlemmer forutsetter at hensikten med forsøkene er å gi fylkeskommunene og det regionale folkevalgte nivå gjennom nye oppgaver mulighet til å ha et mer helhetlig ansvar for å utforme en mer kraftfull regionalpolitikk.

Disse medlemmer mener at det blir viktig å sikre at fylkeskommunen skal ha en lederrolle i forsøkene på alle områder det er mulig, og at departementet legger dette til grunn i videre arbeid med forsøkene.

### 3. TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

Tilrådinga frå komiteen er fremja av alle med unntak av Framstegspartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjere slikt

vedtak til lov

om endring i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning

#### I

I lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning blir det gjort følgjande endring:

§ 3 første ledd skal lyde:

Kongen kan godkjenne forsøk med:

- a) avvik fra gjeldende lover og forskrifter om hvordan staten, fylkeskommunene eller kommunene skal organisere sin virksomhet og løse sine oppgaver
- b) avvik fra bestemmelsene om oppgavefordelingen mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale forvaltningsorganer
- c) unntak fra statlige kontrollordninger overfor fylkeskommunene og kommunene
- d) *enhetsfylke uten hinder av § 4 første ledd bokstav a. Med enhetsfylke menes at fylkeskommunen og fylkesmannen integreres i ett regionalt organ med felles administrativ ledelse.*

#### II

Lova tek til å gjelde straks.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 27. mai 2003

**Magnhild Meltveit Kleppa**

leiar og ordførar