

Innst. S. nr. 268

(2001-2002)

Innstilling fra kommunalkomiteen om nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå

St.meld. nr. 19 (2001-2002)

Til Stortinget

1. BAKGRUNN

1.1 Sammendrag

Regjeringen varslet i november 2001 at den i lys av Sem-erklæringen ønsket å vurdere fylkeskommunens oppgaver, og de oppgaveendringene på regionalt nivå som Stortinget sluttet seg til ved behandlingen av St.meld. nr. 31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling.

Regjeringen gir i denne meldingen sin tilråding om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene - stat, fylkeskommune og kommune. Regjeringen har vurdert oppgavefordelingen mellom fylkeskommunen og fylkesmannen, og mellom fylkeskommunen og kommunene, med hovedvekt på de planlagte oppgaveendringene innen miljø, landbruk, planlegging og arealforvaltning. Bakgrunnen for vurderingen er Sem-erklæringens utsagn om at fylkeskommunen ikke må bli en overkommune, at endringer i oppgavefordelingen må bidra til en reduksjon av byråkrati, og at avgjørelser skal fattes så nær dem det angår som mulig.

Regjeringen ønsker å modernisere, omstille og effektivisere offentlig sektor. Følgende mål er sentrale i Regjeringens moderniseringsarbeid:

- Et enklere og ryddigere samfunn
- Et tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov
- En effektiv offentlig sektor
- En produktivitets- og effektivitetsfremmende offentlig sektor
- En inkluderende og stimulerende personalpolitikk

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.

1.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Peter Gitmark, Hans Kristian Hogsnes og Kari Lise Holmberg, fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Per Sandberg, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen og Heikki Holmås, fra Kristelig Folkeparti, Anita Apelthun Sæle og Ivar Østberg og fra Senterpartiet lederen Magnhild Meltveit Kleppa, registrerer at Regjeringen i St.meld. nr. 19 (2001-2002) følger opp de varslede vurderinger av de vedtak Stortingets flertall sluttet seg til våren 2001.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti finner det riktig, i likhet med Regjeringen, å vurdere de beslutninger flertallet gjorde i Budsjett-innst. S. nr. 307 (2000-2001) på nytt. Disse medlemmer mener det nå er meget viktig at Stortinget fatter vedtak som er langsiktige og som skaper forutsigbarhet for forvaltningen.

Fleirtallet i komiteen, medlemmene fra Arbeidarpartiet, Sigvald Oppebøen Hansen, Reidar Sandal, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Signe Øye, Høgre, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet, meiner det framleis er behov for eit regionalt folkevalt nivå. Regional utvikling er eit område som bør leggjast under direkte folkevald styring.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet viser til at regjeringa Stoltenberg i fjor fremma forslag om ei betre oppgåvedeling mellom stat, fylkeskommune og kommune (jf. St.meld. nr. 31 (2000-2001)). Det blei foreslått å styrkje det regionale nivået. Fylkeskommunen fekk ei meir sentral rolle som utviklingsaktør. Regionale utviklingsoppgåver skulle leggjast under direkte folkevald styring. Fylkeskommunen skulle på denne måten få eit tydeleg og samla ansvar for utviklinga av regionen. Desse medlemene viser dessutan til det prinsipielt uheldige i at fylkesmannsambetet har oppgåver som krev avveging og prioritering mellom ulike interesser og regionalpolitisk skjønn og vurdering.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, peiker dessutan på at regjeringa Stoltenberg foreslo at landbruks- og miljøoppgåvene skulle flyttast frå fylkesmannen til fylkeskommunen. Det blei vidare foreslått at fylkesplanen skulle styrkjast, og at fylkeskommunen som planstyresmakt skulle bli sterkare. Fleirtalet viser til at eit breitt fleirtal i Stortinget samansett av Arbeidarpartiet, Kristeleg Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Venstre i all hovudsak slutta seg til forslaget frå regjeringa Stoltenberg (jf. Innst. S. nr. 307 (2000-2001)).

Fleirtalet meiner det er uheldig at Regjeringa har fremma ny sak for Stortinget på dette området fordi det ikkje ligg føre nye moment.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at Stortinget i fjor vår hadde en bred behandling av de ulike oppgavene på det kommunale, det fylkeskommunale og det statlige nivå under behandlingen av St.meld. nr. 31 (2000-2001). Disse medlemmer mener at det nå må bli ro rundt det regionale nivå slik at de ansatte i de ulike forvaltningsnivåene får anledning til å iverksette de nye reformene og at innbyggerne ikke føler en usikkerhet i den enkelte region.

Komiteen viser til at fylkeskommunens rolle i den offentlige forvaltningen har vært under konstant diskusjon.

Komiteen viser også til at debatten omkring fylkeskommunen har skapt stor usikkerhet og forvirring, dette gjelder både for ansatte i forvaltningen, og innbyggerne i den enkelte region.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at Sundsbø-utvalget i delrapport KOU 1-97 "Spiller det noen rolle?", konkluderte med at situasjonen for fylkeskommunen både er utilfredstillende og alvorlig. Utvalget mente at det offentlige regionale nivået må

reformerer i betydelig grad. Det gjaldt såvel struktur, som demokratisk forankring og oppgavefordelingen.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser videre til at endringer i statlig politikk de siste årene har aktualisert nedleggelse av fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå. Statlig overtakelse av sykehusene har fratatt fylkeskommunen majoriteten av oppgavene, som hittil har vært fylkeskommunens viktigste arbeidsoppgave.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at fylkeskommunen ikke har noen eksistensberettigelse i seg selv, bare gjennom de oppgavene fylkeskommunen utfører for samfunnet. Hvis andre aktører kan utføre fylkeskommunens oppgaver minst like godt som fylkeskommunen, mener disse medlemmene at fylkeskommunen er overflødig.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil styrke det lokale selvstyret. Dette vil øke mangfoldet, gi større rom for lokale løsninger og gjøre lokaldemokratiet mer levende og spennende. Avgjørelser skal fattes så nær dem det angår som mulig, og dette nærhetsprinsippet ser disse medlemmer som en meget viktig rettesnor for fordelingen av oppgaver mellom de ulike forvaltningsnivå. For en del oppgaver vil det med dagens kommunestruktur være slik at lavest mulige nivå er det regionale nivået. Disse medlemmer legger derfor til grunn at vi skal ha et regionalt folkevalgt forvaltningsnivå i Norge. Samtidig skal ikke fylkeskommunen utvikle seg til en overkommune. Dobbelbyråkrati må unngås, og ansvarsforhold mellom de ulike aktører og nivåer må være avklart. Disse medlemmer støtter Regjeringens planlagte evaluering av den nye fylkeskommunen. Disse medlemmer har samme utgangspunkt som Regjeringen: Desentralisering av oppgaver og myndighet til kommunesektoren vil gi et reelt lokaldemokrati og en effektiv og brukervennlig forvaltning.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, meiner at forslaget frå Regjeringa inneber ei klar svekking av det folkevalde regionale nivået i forhold til den avgjerda som Stortinget tok i juni i fjor (jf. Innst. S. nr. 307 (2000-2001)). Dette skjer ved at viktige oppgåver på det næringspolitiske området ikkje skal plasserast hos fylkeskommunen, men delast mellom fylkesmannen og kommunane. Miljøpolitikken blir også teken bort frå fylkeskommunen. Dessutan blir det ikkje lagt opp til at fylkesplanen blir styrkt, og at fylkeskommunen som planstyresmakt blir sterkare. Fleirtalet meiner derfor at forslaget frå Regjeringa tek bort viktige delar av arbeidsområdet til fylkeskommunen, og den folke-

valde innverknaden på samfunnsutviklinga blir klart mindre.

Fleirtalet fremmar følgjande forslag:

"Stortinget ber Regjeringa om å leggje til rette for at ansvaret for regionale miljø- og landbruksoppgåver (med unntak av klagebehandling og legalitetskontroll) vert lagt til fylkeskommunen."

"Stortinget ber Regjeringa syte for at fylkeskommunen si rolle som planstyresmakt vert styrkt."

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener Regjeringen med denne meldingen fortsetter den styrte avviklingen av fylkeskommunen. Disse medlemmer viser her til at Regjeringen overfører flere oppgaver til kommunene, foreslår ikke vesentlige nye oppgaver til fylkeskommunen og initierer forsøksordninger som undergraver det regionale folkevalgte nivået. Etter disse medlemmers mening forsterkes dette synet ved at Regjeringen er bevisst uklar om hvordan det regionale folkevalgte nivået i fremtiden skal se ut, både med hensyn til oppgaver og geografisk inndeling.

Disse medlemmer vil vise til sine merknader i Innst. S. nr. 307 (2000-2001) hvor disse medlemmer mente at prinsipper og politiske mål for oppgavefordeling og inndeling skal fastlegges før en tar stilling til geografiske strukturer og delspørsmål. Disse medlemmer vil her vise til at Stortinget først trakk ut tunge sektorsaker slik som sykehus, SND, post og samferdsel og behandlet framtidig organisering og struktur på disse sentrale områdene etter sektorprinsippet, før en tok for seg oppgavefordelingen. Å unnta så sentrale oppgaver fra å bli vurdert helhetlig i sammenheng med andre oppgaver er en "bit for bit"-politikk som ikke fører til gode resultater for befolkningen og gir ikke et riktig grunnlag for beslutninger om ny oppgavefordeling som tar mer hensyn til befolkningen enn til sektorinteressene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet konstaterer at fylkeskommunens generelle handlefrihet, styringsevne og legitimitet er sterkt svekket. Fylkeskommunens reelle styring av sykehussektoren er falt bort ved statlig overtakelse av sykehusene. Det statlige ansvaret for et enhetlig helsetilbud for hele landet er dermed i ferd med å bli tydeliggjort. Disse medlemmer mener også at stykkprisfinansiering kan innføres overfor videregående skoler. Da vil fylkeskommunen fremstå som et kostbart og byråkratiserende mellomledd, uten nødvendig eksistensgrunnlag.

Disse medlemmer mener at med bare 4,5 millioner innbyggere er det kun behov for to forvaltningsnivåer i Norge, det statlige og det kommunale. I en ny forvaltningsstruktur ønsker disse medlemmer en ytterligere satsing på primærkommunene. Gjennom utstrakt interkommunalt samarbeid etter modell fra Finland, og økende kjøp og salg av tjenester mellom

kommuner etter modell fra USA og endret kommunestruktur, vil kommunene være i stand til å yte de forventede tjenester overfor innbyggerne. Disse medlemmer registrerer at mange kommuner allerede har tatt i bruk konkurranse og anbud for å skape en effektiv forvaltning, mange kommuner har også foretatt andre rasjonaliseringsgrep, disse medlemmer mener imidlertid at mange kommuner fortsatt har et stort potensial for innsparinger og at kommunesektoren generelt har tilstrekkelige ressurser.

Disse medlemmer viser til at fylkespolitikkerne i stor grad er bundet av statlige prioriteringer. Deres eget handlingsrom er sterkt begrenset. Den reelle folkevalgte styringen på regionnivået må derfor sies å være minimal. Fylkestingene og de øvrige politiske organene i fylkeskommunen fremstår mer som demokratiske alibi, enn som handlekraftige organ under folkevalgt styring. Det vil derfor ikke være noe smertelig tap for demokratiet om disse organene legges ned. Disse medlemmer mener denne situasjonen vil vedvare selv om fylkeskommunene vil få tilført en ny, diffus rolle som regionsutvikler.

Disse medlemmer mener lokaldemokratiet i Norge har sin styrke i primærkommunene. Ved en avvikling av fylkeskommunen blir det derfor viktig at alt interkommunalt samarbeid forankres demokratisk i primærkommunene.

Disse medlemmer foreslår derfor at Regjeringen setter i gang arbeidet med avvikling av fylkeskommunen, med sikte på fullstendig avvikling i 2005. Dette vil innebære at det ikke avholdes fylkestingsvalg i 2003, men at de sittende fylkesting avvikler fylkeskommunen over to år.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen sette i gang arbeidet med å avvikle fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå."

"Det avholdes ikke fylkestingsvalg i 2003, de sittende fylkesting avvikler fylkeskommunen over to år."

Medlemene i komiteen frå Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til sine respektive merknader i Innst. S. nr. 307 (2000-2001). Disse medlemmene meiner at omsynet til eit levande demokrati og ein god offentleg sektor best blir ivaretatt gjennom tre folkevalde nivå. Disse medlemmene viser til at knapt noko tema er så grundig analysert og utgreidd som nettopp oppgavefordeling og det regionale forvaltningsnivå. Disse medlemmene viser til at det både i offentlege utgreingar og i forskingsrapportar ettertrykkeleg er fastslått at trenivåmodellen i forvaltning og politikk bør oppretthaldast.

Medlemene i komiteen frå Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil likevel påpeike at eit godt og velfungerande lokaldemokrati

ikkje berre vert skapt av gode målsetjingar i denne stortingsmeldinga, men av den reelle viljen til å prioritere kommunar og fylkeskommunar og setje desse i stand til å utøve dei oppgåvene og den makt Stortinget meiner dei bør ha.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet, vil peike på nokre hovudprinsipp for ei god oppgåvefordeling:

- Det lokale sjølvstyret må styrkast ved at det politiske ansvaret for beslutningar og oppgåveløysing vert flytta nærmast mogleg dei det gjeld. Det er eit mål å desentralisere oppgåver frå statleg nivå til kommunar og fylkeskommunar.
- Det er dei folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar som har best kunnskap om lokale og regionale behov og om føresetnadene for å løyse dei på den mest effektive måte i eigen kommune eller fylke. Dette må skje ut frå eit heilskapsperspektiv på tvers av ulike sektorar.
- Kommunane bør overta ansvar for oppgåver som krev lokalt politisk skjønn.

Eit anna fleirtal, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil dessutan peike på:

- Fylkeskommunane må overta oppgåver som krev politisk skjønn på regionalt nivå, herunder oppgåver som krev politisk samhandling/partnerskap mellom stat, fylke og kommunane.

2. FYLKESKOMMUNENS OPPGAVER OG PRINSIPPER FOR OPPGAVEFORDELINGEN

2.1 Sammendrag

Pr. 1. januar 2002 hadde fylkeskommunene ansvaret for videregående opplæring, tannhelsetjenesten, barneverninstitusjoner, familievern, institusjoner for rusmiddelmissbrukere, fylkesveger og regional og lokal kollektivtransport, tilretteleggende næringsutvikling, fylkesplanlegging, museer/andre kulturtiltak og kulturminneforvaltning.

Regjeringen anser oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene som et viktig virkemiddel i moderniseringen av offentlig sektor. For å nå ønskede mål for samfunnsutviklingen er det viktig at fordelingen av oppgaver mellom forvaltningsnivåene er innrettet slik at flest mulig av ønskede hensyn ivaretas. De hensyn har veid tyngst for Regjeringen i vurderingen av oppgavene innenfor miljø, landbruk, plan og areal beskrives nedenfor.

Lokale og regionale folkevalgte organer bør ha ansvaret for oppgaver som krev lokal- og regionalpolitisk skjønn

Politisk skjønn er å foreta avveininger og prioriteringer mellom ulike legitime mål og interesser for å nå frem til et resultat som et flertall kan stille seg bak. Administrasjon dreier seg om å finne de beste midlene for å iverksette de politiske vedtakene. Skjønnet som er involvert her er av faglig karakter og basert på formell utdanning og spesialisert praksis.

Det kan pekes på to hovedgrupper av oppgaver hvor bruken av lokalpolitisk skjønn er ansett som viktig for å få en god oppgaveløsning. Den første gruppen omfatter velferdsoppgaver som retter seg direkte mot innbyggerne. Det forutsetter imidlertid at kommuner og fylkeskommuner har et handlingsrom og en prioriteringsfrihet som gjør det mulig å tilpasse oppgaveløsningen til lokale forutsetninger, ønsker og behov. Den andre gruppen oppgaver dreier seg om utviklingsoppgaver. Utvikling dreier seg om målformulering og prioritering mellom ulike sektorer og områder, om utbygging og bruk av fysisk areal. Målet med regionalt utviklingsarbeid er knyttet til å skape en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling for egen region. Dette er i sitt vesen politiske funksjoner.

Staten bør ha ansvaret for standardiserte og regelorienterte oppgaver og kontrolloppgaver

På områder der nasjonale mål gir så sterke signaler om standardisering, likhet og rettigheter at det ikke er rom for lokale og regionale tilpasninger, vil det i utgangspunktet være mer naturlig å legge de aktuelle oppgavene til statlige organer enn å legge dem til kommuneforvaltningen. En annen gruppe oppgaver er oppgaver der forutsigbarhet og likebehandling er av avgjørende betydning for den enkeltes rettssikkerhet.

Staten bør ha ansvaret for oppgaver som krev et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning

På områder hvor hensynet til nasjonale og internasjonale mål er så avgjørende for valg av løsning at det lokale/regionale handlingsrommet er minimalt, bør staten ha ansvaret for oppgaveløsningen.

Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå

Oppgaver som er rettet mot den enkelte innbygger bør som hovedregel legges til det offentlige organ som er tettest på innbyggerne. Formuleringen "lavest mulig effektive nivå" indikerer imidlertid at idealet om tettest mulig på innbyggerne må avveies mot hensynet til effektivitet. Sentralt for avveiningen mellom nærhet og effektivitet vil være de offentlige organers økonomiske og faglige forutsetninger for å løse oppgavene, og svaret mellom en oppgaves geografiske nedslagsfelt og avgrensingen av det geografiske ansvarsområdet til den aktuelle myndighet.

Fylkeskommunen bør ikke utvikles til en overkommune

Problemstillingen knyttet til begrepet overkommune må drøftes med utgangspunkt i kompetanseforholdet (myndighetsforholdet) mellom kommuner og fylkeskommuner. Regjeringens oppfatning er at et lokalt folkevalgt organ ikke bør utvikle seg til å være et overordnet organ for et annet lokalt folkevalgt organ. Dette fordi en slik overkommunefunksjon vil bidra til å svekke legitimiteten til kommunene som beslutningsnivå.

En juridisk basert definisjon av overkommune som Regjeringen legger til grunn, er at fylkeskommunen har en overkommunefunksjon i de tilfeller der den med hjemmel i lov har myndighet til å godkjenne, kontrollere eller omgjøre kommunale vedtak, avgjøre klage på kommunale enkeltvedtak, og til å føre tilsyn med kommunene.

For å unngå å gjøre fylkeskommunen til en overkommune bør derfor oppgaver på regionalt nivå som innebærer slik myndighet legges til fylkesmannen eller andre statlige regionale organer.

Endringer i oppgavefordelingen bør bidra til redusert byråkrati

Når man ønsker å redusere byråkratiet, har dette utgangspunkt i mål om forenkling, brukervennlighet og effektivitet.

Andelen av offentlige ressurser som er bundet opp til administrative prosesser må reduseres. Regjeringen vil øke andelen av offentlige ressurser som fristilles til brukerrettet tjenesteproduksjon.

Uttrykket "dobbelbyråkrati" benyttes i ordskiftet om forholdet mellom regional statsforvaltning og fylkeskommunen.

En aktuell problemstilling er hvor stor kostnaden ved å vedlikeholde slike parallelle fagmiljøer er sammenliknet med nytten av å holde oppgaver av ulik art atskilt. På de aktuelle områdene vil dette gjerne også være relativt små miljøer, som hvis de splittes kan bli både svekkede og sårbare.

2.2 Komiteens merknader

Fleirtalet i komiteen, medlemene fra Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er opptekne av at det skal vere sterk politisk styring over samfunnsutviklinga. Ein må derfor leggje til rette for at avgjerder blir flytta frå byråkratiet til folkevalde organ. Dette er også ei viktig rettesnor når ein skal fastsetje oppgavefordelinga mellom ulike forvaltningsnivå. Oppgåvene som dei folkevalde skal løyse, må ha eit omfang og eit innhald som gir mening. Dei må inspirere til politisk aktivitet. Fleirtalet meiner at dette er med på å bestemme kva holdning som blir skapt til politisk arbeid i samfunnet vårt.

Fleirtalet viser til at Regjeringa prøver å skape det inntrykket at fylkeskommunen fungerer som ein overkommune. Det er ikkje ei allmenn oppfatning mellom lokalpolitikarar flest at fylkeskommunen har den

rolla. Det finst ei rekkje eksempel på at fylkeskommunen har ytt viktige bidrag til å løyse opp i motsetnader som over tid har vore i ein region, motsetnader mellom regionale statlege styresmakter og ulike kommunar. Denne samordnande rolla kan styrkjast dersom fylkeskommunen får eit breiare aktivitetsområde som regional aktør slik fleirtalet i Stortinget la til grunn i Innst. S. nr. 307 (2000-2001).

Fleirtalet er opptekne av at ein skal ha eit minst mogleg byråkrati på dei ulike forvaltningsnivåa. Det sentrale er nemleg å utløyse mest mogleg ressursar til tenesteproduksjon. Fleirtalet meiner at Regjeringa sitt forslag med å dele viktige næringspolitiske og miljøpolitiske oppgåver mellom fylkesmannen og kommunane i staden for å la fylkeskommunen ta seg av dei, skaper dobbeltarbeid og meir byråkrati enn den løysinga fleirtalet i Stortinget fastsette i Innst. S. nr. 307 (2000-2001).

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti deler de hensyn Regjeringen har vektlagt i sine vurderinger av oppgavefordelingen.

Disse medlemmer viser til nærhetsprinsippet om at avgjørelser skal tas så nær den det angår som mulig. Disse medlemmer mener Regjeringen her utviser et meget godt eksempel på den delegering og desentraliseringen som er så sentral i Regjeringens moderniseringsarbeid.

Disse medlemmer forutsetter at Regjeringens forslag om å overføre landbruks- og miljøoppgavene til kommunene vil føre til mindre byråkrati, ikke mer. Det er nødvendig å overføre saker hvor skjønn spiller en sentral rolle til folkevalgte organer. Men dersom disse oppgavene ble overført til fylkeskommunene ville brukerne måtte forholde seg til både kommune, fylkeskommune og fylkesmann. Dette er slett ikke ønskelig fordi det helt klart ville øke byråkratiet og være alt annet enn brukervennlig. Sammen med nærhetsprinsippet er dette et sentralt argument for overføringen av disse oppgavene nettopp til kommunene. Disse oppgavene er heller ikke utpregede utviklingsoppgaver og er ikke nødvendige for at fylkeskommunen skal være en regional utviklingsaktør.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til sine generelle merknader i Innst. S. nr. 307 (2001-2002) hvor de mener det ikke er behov for tre forvaltningsnivå i Norge, og mener det bør etableres en forvaltningsstruktur basert på to nivå.

Disse medlemmer mener begrepet region ikke er et uproblematisk begrep å bruke i forhold til spørsmålet om fylkeskommunens fremtid og eventuell omlegging av arbeidsoppgavene. Region er et udefinert begrep, og det er fullt mulig å konstatere behovet for en regionpolitikk uten at man mener at man trenger et regionalt folkevalgt nivå av typen fylkeskommunen for å gjennomføre det. Disse medlemmer mener hele retorikken rundt regionalutviklingsrollen som begrun-

nelse for å opprettholde dagens fylkeskommuner er feilslått og vil ikke kunne fungere. Disse medlemmer viser til at både de større byene og interkommunalt samarbeid vil være bedre organer for å ta ansvar for en regionalutvikling. Det vil gi naturlige samarbeidsstrukturer i forhold til næringsgrunnlag og geografi og få den legitimitet i arbeidet det vil være at de som forestår samarbeidet har sitt mandat fra de enkelte kommunene.

Disse medlemmer er grunnleggende uenige i vurderingene av hvordan de nye oppgavene vil sikre fylkeskommunen legitimitet. Den nye fylkeskommunen vil ha arbeidsoppgaver som er diffuse, få reelle ansvarsområder og mange kompetansestridigheter med andre forvaltningsnivå med langt høyere folkelig oppslutning og legitimitet enn fylkeskommunen har. Disse medlemmer mener fylkeskommunen først og fremst vil fremstå som et politisk byråkrati uten direkte betydning for den enkelte innbygger. Disse medlemmer tror ikke fylkeskommunen med disse arbeidsoppgavene vil bestå særlig lenge.

Disse medlemmer er av den oppfatning at fylkeskommunenes ansvar for finansiering og organisering av helsevesen og undervisning må overlates til staten, for å sikre et likeverdig tilbud over hele landet. De videregående skolene og institusjonene innen sosial omsorg må fristilles og få sine inntekter i form av statlig stykkprisfinansiering. Disse medlemmer foreslår derfor:

"Stortinget ber Regjeringen utrede alternativ finansiering av de videregående skolene og institusjonene innen sosial omsorg, med basis i en stykkprisfinansiering."

Komiteens flertall, medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, vil peke på at utgangspunktet for endringer i oppgavefordeling må være behovet for demokratiske reformer som øker befolkningens deltaking og mulighet til å påvirke samfunnsutviklingen. Endringene må sette forvaltningsnivåene i stand til å løse velferdsoppgavene på en bedre måte enn i dag.

Flertallet mener reformer må ha som mål å styrke mangfoldet og utnytte de ulike styrkene og fortrinnene og utviklingsmulighetene som finnes i ulike deler av landet. Skal lokalt folkestyre være meningsfullt, må det finnes handlingsrom for utøving av politisk skjønn og for tilpassing til lokale forhold og verdier.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti vil advare mot løsninger der det regionale/fylkesnivået ikke blir gitt tilstrekkelig myndighet og blir et "liksomdemokrati" uten myndighet eller mulighet til å ta egne beslutninger. Dette har ingen mening og ødelegger folks respekt og forståelse for politisk arbeid.

Disse medlemmer vil påpeke at områder som krever nasjonal styring og der ulikhet er uønsket, må sikres gjennom en klarere lovgivning enn i dag. Befolkningens behov på områder som skal unntas fra lokale variasjoner sikres sterkere enn i dag gjennom minstestandarder og rettigheter. Eksempler på dette er behovet for bedre miljø- og naturvern, rett til barnehageplass og nivå på barnehagesatser og standarder for omsorg og satser for sosialhjelp. Disse medlemmer vil påpeke at det medfører at staten må ta et langt større ansvar for finansiering av disse tjenestene og synliggjøre hvilke av oppgavene som kan løses med større grad av frihet lokalt.

Disse medlemmer vil påpeke at utvikling av demokratiet i en stadig mer individualisert verden er en stor utfordring. Stor grad av individuell frihet kombinert med utstrakte rettigheter som samfunnsborger, er et stort gode for den enkelte. For Sosialistisk Venstreparti er det et prinsipp at frihet og rettigheter skal gjelde alle. Dette kan bare sikres gjennom at fellesskapsordningene er tilgjengelige og gode - at beslutninger om fordeling, finansiering og kvalitet har legitimitet i befolkningen, og gjennom at beslutninger og medbestemmelse i større grad skjer gjennom demokratiske beslutninger enn gjennom markedsløsninger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, vil også påpeke at politisk styring i en globalisert og åpen verden er svært krevende og forutsetter at nasjonalt nivå konsentrerer seg om overordnede nasjonale og internasjonale målsettinger. Utvikling av politiske løsninger innafor rammer fastsatt på nasjonalt nivå må i langt større grad enn i dag delegeres til kommune- og fylkesnivå. Større frihet på disse områdene vil også få fram kreativitet, et bredt og mangfoldig erfaringsgrunnlag og utvikle politiske løsninger som nasjonalt nivå er helt avhengig av. En styrking av lokaldemokratiet krever store reformer og en kraftig desentralisering av makt til lokalnivået.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener at mer makt over politikktutforming må flyttes fra Storting, departement, direktorat og statlige regionale kontorer til lokale og regionale nivåer som er direkte folkevalgte.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti vil påpeke at oppgavefordeling kan kreve en geografisk inndeling som passer bedre de oppgavene de skal løse og som tar hensyn til dagens naturlige arbeidsmarkedsregioner og samferdselsmønster.

For disse medlemmer er det viktig at beslutninger som innebærer politisk skjønn og prioriteringer på lokalt eller regionalt nivå, skal tas av lokale og regionale folkevalgte organer.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti vil her påpeke at fylkesnivået ikke har fått delegert nok myndighet til å kunne ivareta de oppgaver de er pålagt og har heller ikke selv, i de fleste tilfeller, forsøkt å tilrive seg en sterkere rolle som kunne gitt nivået legitimitet. Reformen må ha som mål å etablere et sterkt og potent regionalt nivå som kan drive fram utviklingsarbeid og velferdsløsninger med lokal tilpassing og forankring.

Disse medlemmer vil påpeke at alle utviklede land har ett eller flere nivåer med folkevalgt styrte enheter mellom primærkommune og staten. Disse medlemmer vil spesielt vise til utviklingen i Europa hvor det folkevalgte regionale nivået stadig får flere oppgaver i forhold til de nasjonale parlamentene. Disse medlemmer vil her vise til at Norge går i stikk motsatt retning når det gjelder det regionale nivået. Istedenfor å overføre oppgaver til det regionale nivået, tappes det regionale nivået for oppgaver og dermed legitimitet. Disse medlemmer vil også vise til at det har vært lite nytenking om det regionale nivået i forhold til den regionale utviklingen som skjer i Europa. Disse medlemmer mener derfor at en må sette igang forsøk med regioner/fylker i Norge, som får delegert myndighet over bruken av tildelte virkemidler og strategivalg innafor regional og strategisk utvikling, dvs. i næringspolitikk, distriktpolitikk, samferdsel, kompetansutvikling, overordnet arealpolitikk, kultur- og arbeidsmarkedspolitikk.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti ser nødvendigheten av en helhetlig og koordinert innsats for innovasjon, nyskaping og næringsutvikling i regionene. Disse medlemmer vil understreke at ulike regioners behov løses med ulike virkemidler. Valg og prioriteringer må i større grad overlates den enkelte region. En slik helhetlig regional satsing på næringsutvikling kan oppnås gjennom en samling av offentlige virkemidler i regionale partnerskap hvor utdanningsinstitusjoner, næringsliv, primærkommuner, fylkeskommuner og andre er aktører. Disse medlemmer deler Regjeringens mål om en enklere budsjettstruktur og forutsetter at arbeidet med budsjettreformen ses i sammenheng med og tilpasses endringene i virkemiddelapparatet.

Fleirtallet i komiteen, medlemmene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet, viser til at Regjeringa legg opp til at fylkeskommunane skal ha ei aktiv og koordinerande utviklingsrolle og at dette skal skje i ein politisk partnerskap med kommunane.

Eit anna fleirtal, medlemmene i komiteen frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, meiner difor det er naudsynt at fylkeskommunane har myndigheit til å ta avgjersler i saker som har konsekvensar for heile fyl-

ket, eller for fleire kommunar i fylket. Ein føresetnad for dette er at dei aktuelle kommunane og fylkeskommunane gjennom forhandlingar og avtalar er politisk sameinte om at fylkeskommunen skal ha slik myndigheit i dei respektive saker.

Medlemene i komiteen frå Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at dette er i tråd med sluttevalueringa av "Planforsøket på regionalt nivå i Akershus" (NIBR-rapport 2002:3) som vart lagt fram tidlegare i år, og som mellom anna viser at kommunane gjennomgåande er positive til at fylkeskommunen har vedtaksmyndigheit i innsigelsessaker. Ein utvida samhandlings- og forhandlingsarena mellom fylkeskommune og kommunar er og i tråd med planlovutvalets første delinnstilling.

Desse medlemmene støttar Regjeringa i at endringar i oppgåvefordelinga skal bidra til redusert byråkrati.

Desse medlemmene er derimot tvilande til at redusert byråkrati blir resultatet av Regjeringa sin politikk. Regjeringa har sagt at apparatet hjå fylkesmannen må styrkast for å handtere dei nye oppgåvene som skal leggast til kommunane. Samstundes vil fylkeskommunane framleis måtte oppretthalde sin kompetanse på desse områda da dei som planmyndigheit med ansvar bl.a. for å rettleie kommunane i planfaglege spørsmål, framleis må ha plan- og miljøfaglig kompetanse. Desse medlemmene meiner Regjeringa sin ambisjon om å unngå dobbeltbyråkrati best kan løysast ved at dei oppgåvene som er att blir samla i fylkeskommunen, slik Stortinget vedtok ved behandlinga av St.meld. nr. 31 (2000-2001).

Desse medlemmene vil og peike på den betydelege kompetansen som må byggast opp hjå kommunane. Ein vil spesielt vise til at landbruksfagleg og miljøfagleg kompetanse har vorte bygd ned i kommunane dei seinare åra, og at det vil innebere eit betydeleg løft å få dette opp på eit nivå som kan handsame dei oppgåvene Regjeringa ynskjer å overføre. Desse medlemmene viser til Regjeringa sin manglande vilje til å prioritere kommunane økonomisk og meiner kommunane har all grunn til å frykte nok ei reform utan at pengar følgjer med.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti forutsetter at det samtidig med overføringen av disse landbruks- og miljøoppgavene også avvikles tilsvarende ressurser hos fylkesmannsembetene. Disse medlemmer forutsetter at tilsvarende ressurser skal gjøres tilgjengelige for kommunene. Sammen med allerede eksisterende faglige ressurser og kommunenes evne til å løse oppgavene i fellesskap, vil dette sikre god og tilstrekkelig kompetanse til å løse disse oppgavene. Disse medlemmer støtter en videreutvikling av dagens praksis hvor flere kommuner går sammen om å dele enkelte oppgaver. Disse medlemmer viser til at dette er i samsvar med Regjeringens moderniseringsarbeid og forsøk på å finne mer effektive måter å løse samfunnsoppgaver på.

3. MILJØ- OG LANDBRUKSOPPGAVENE PÅ REGIONALT NIVÅ

3.1 Sammendrag

Fylkesmannen har i dag ansvaret for regionale miljøvernoppgaver. Fylkesmannen har også, sammen med fylkeslandbruksstyret, ansvaret for regionale landbruksoppgaver. Fylkeskommunen har ansvaret for kulturminneforvaltningen på regionalt nivå, og ansvaret for deler av friluftslivspolitikken gjennom arbeidet med kultur/idrett og forebyggende helsearbeid. Utover dette er ikke fylkeskommunen gitt miljøvernoppgaver. Fylkeskommunen har heller ikke ansvar for landbruksoppgaver. Fylkeskommunen har imidlertid et generelt ansvar for fylkesplanlegging og næringsutvikling, hvor også miljø- og landbrukshensyn skal ivaretas.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 31 (2000-2001) sluttet Stortinget seg til å overføre ansvaret for regionale miljø- og landbruksoppgaver, med unntak av klagebehandling og lovlighetskontroll, fra fylkesmannen til fylkeskommunen. Stortinget sluttet seg også til å nedlegge fylkeslandbruksstyret og å overføre dets oppgaver og myndighet, med unntak av klagesaksbehandling og lovlighetskontroll, til fylkeskommunen.

Regjeringen har gått gjennom og vurdert miljø- og landbruksoppgavene som er forutsatt overført fra fylkesmannen og fylkeslandbruksstyret til fylkeskommunen, i lys av de hensyn som oppgavefordelingen skal ivareta. Regjeringen tilrår at oppgaveendringene ikke iverksettes. Regjeringen ønsker i stedet å overføre oppgaver som krever lokalt folkevalgt skjønn til kommunene. Regjeringen anser kommunene som lavest mulig effektive nivå for disse oppgavene. De resterende miljø- og landbruksoppgavene er av en slik karakter at staten fortsatt bør ha ansvaret for dem.

Gjennomgangen viser at en overveiende del av de regionale miljø- og landbruksoppgavene som i dag er fylkesmannens og fylkeslandbruksstyrets ansvar, vil være oppgaver som vil få overkommunal karakter dersom de overføres til fylkeskommunen. Fylkeskommunen vil bli en overkommune ved å føre tilsyn med kommunene innen forurensning, gjennom godkjenning og kontroll av kommunale vedtak innen flere felt innen miljøvern og gjennom godkjenning og kontroll av kommunenes forvaltning av tilskuddsmidler innen miljø og landbruk.

Regjeringens utgangspunkt er at fylkeskommunen ikke bør utvikles til en overkommune. Regjeringen anser det som uheldig å bryte med det prinsippet som tradisjonelt har ligget til grunn for forholdet mellom det lokale og det regionale folkevalgte nivå - at de to nivåene skal være likestilte. Myndigheten og oppgavene gitt til de to nivåene må være utfyllende, ikke overlappende. Regjeringen mener at det å gi fylkeskommunen overkommunal myndighet kan bidra til å undergrave legitimiteten til kommunene, og slik svekke det viktigste og mest sentrale organ for lokaldemokrati.

I St.meld. nr. 31 (2000-2001) ble det lagt til grunn at miljø- og landbruksoppgavene på regionalt nivå hovedsakelig var utviklingsoppgaver, som av den grunn burde underlegges regional folkevalgt styring. Gjennomgangen viser imidlertid at oppgavene i stor grad ikke er utviklingsoppgaver, men er knyttet til myndighetsutøving (vedtak i førsteinstans, behandling av klagesaker og tilsyn med kommunene) og tilskuddsforvaltning. Oppgavens karakter, hvor kravet til likhet og rettssikkerhet er stort, ville gitt fylkeskommunen lite handlingsrom til å drive politikk. Fylkeskommunen ville i stedet blitt en forvalter av statlig myndighet. En betydelig andel av fylkesmannens og fylkeslandbruksstyrets oppgaver er enten standardiserte og regelorienterte eller kontrolloppgaver. Regjeringen er av den oppfatning at statlige organer bør ha ansvaret for denne typen oppgaver.

De planlagte oppgaveendringene innen miljø og landbruk ville bety at klagebehandling og lovlighetskontroll ble skilt fra den øvrige forvaltningen. Konsekvensen ville i så fall bli at både fylkeskommunen og fylkesmannen må ha kompetanse på miljø og landbruk. Det ville bety dobbeltbyråkrati og dobbelkompetanse på regionalt nivå.

Regjeringens forslag om å desentralisere miljø- og landbruksoppgaver til kommunene, jf. kapittel 4 i innstillingen, vil endre fylkesmannens rolle i og med at et betydelig antall enkeltsaker på de to områdene overføres til kommunene. Fylkesmannen skal imidlertid fremdeles ha et hovedansvar for gjennomføringen av den nasjonale landbruks-, bygde- og miljøvernpolitikken. Fylkesmannen skal ha ansvar for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger for å sikre at nasjonale hensyn blir tatt i landbruks- og miljøvernpolitikken. Fylkesmannen skal fortsatt være myndighetsutøver på nasjonalt viktige områder, og ha oppgaver hvor rettssikkerhets- og likhetsaspektet står sentralt.

Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet vil vurdere delegering på landbruks- og miljøvernområdet fra sentralt nivå til fylkesmannen. Dette vil departementene komme tilbake til.

3.2 Komiteens merknader

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, meiner at dei regionale miljø- og landbruksoppgåvene skal liggje hos fylkeskommunen. Unnateke her er klagebehandling og legalitetskontroll som fylkesmannen skal ha ansvaret for. Fleirtalet viser til sine respektive fraksjonar sitt syn og si grunngeving i Innst. S. nr. 307 (2000-2001) og til merknadene sine i kap. 1 i denne innstillinga.

Fleirtalet meiner at forslaget frå Regjeringa med behandling av landbruks- og miljøoppgåvene både hos fylkesmannen og hos kommunane vil skape dobbeltarbeid og unødvendig stort byråkrati.

Fleirtalet viser elles til at fylkeslandbruksstyret skal leggjast ned etter den modellen for oppgåvedeling som Stortinget vedtok i juni i fjor.

Fleirtallet legg til grunn at dei oppgaver som fylkeslandbruksstyret no har blir overførte til fylkeskommunen. Fleirtalet fremjar følgjande forslag:

"Stortinget ber Regjeringa syte for at noverande fylkeslandbruksstyre vert nedlagt og at dei oppgåvene fylkeslandbruksstyret har i dag, vert overførte til fylkeskommunen."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at fylkeslandbruksstyret behandlar saker der bruk av landbruksfaglig skjønn er sentralt. Det er et folkevalgt organ som både sikrer demokratisk legitimitet og at endelig avgjørelse skjer regionalt. Disse medlemmer støtter Regjeringens forslag om å videreføre fylkeslandbruksstyret.

Disse medlemmer foreslår derfor:

"Stortinget ber Regjeringen videreføre fylkeslandbruksstyret."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at flertallet ga sin tilslutning til at fylkeslandbruksstyrene ble lagt ned ved behandlingen av St.meld. nr. 31 (2000-2001). Disse medlemmer mener disse oppgavene kan legges til fylkesmannen eller departementet, og foreslår at vedtaket om nedleggelse opprettholdes.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti er enig med Regjeringen i at en rekke av fylkesmannens miljø- og landbruksoppgaver heller bør overføres til kommunene og ikke til fylkeskommunen. Disse medlemmer mener i likhet med Regjeringen at oppgaver som krever lokalt folkevalgt skjønn bør overføres primærkommunene, og at disse oppgavene vil gi fylkeskommunen en karakter av overkommunal karakter.

Disse medlemmer forutsetter at denne endringen bidrar til forenkling og nedbygging av byråkrati. Disse medlemmer forutsetter utvikling av ressursene benyttet hos fylkesmannsembetene til disse landbruks- og miljøoppgaver. Tilsvarende ressurser stilles til disposisjon for kommunene.

Disse medlemmer ser det som viktig at de planlagte oppgavene overføres fra fylkesmannsembetene til kommunene i det omfang og tempo som er forutsatt av Regjeringen i meldingen. Disse medlemmer mener fylkesmannsembetet kan reduseres i forhold til i dag. Ikke bare gjennom å flytte oppgaver til andre forvaltningsnivå, men først og fremst gjennom å forenkle lover og regelverk slik at behovet for tilsyn og kontroll overfor kommunene blir mindre. Disse medlemmer vil understreke at fylkesmannen som klageinstans skal utøve legalitetskontroll, ikke skjønnutøvelse.

Disse medlemmer ber Regjeringen vurdere om flere oppgaver enn de som er omtalt i meldingen, kan

overflyttes til primærkommunene, men disse medlemmer vil advare mot at overføringen av oppgaver til kommunene skal ledsages av nye avgifter eller gebyrer.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti mener det ikke må legges noen statlige begrensinger på kommunenes muligheter til å benytte ulike virkemidler for å gjennomføre lokale miljø- og energiplaner. For disse medlemmer er det viktig at eventuelle nye gebyrer og avgifter følger prinsippet om at forurenser betaler og at gebyrer skal være kostnadsdekkende. Disse medlemmer vil vise til forslag i innstillingen til kommuneproposisjonen for 2003, St.prp. nr. 64 (2001-2002).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at det mest forutsigbare nå ville være å konsentrere fremtidig forvaltning om en to-nivå-inndeling av forvaltningsstrukturen.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til at Sosialistisk Venstreparti sluttet seg til regjeringen Stoltenbergs forslag om å overføre miljø- og landbruksoppgavene til fylkeskommunen i Innst. S. nr. 307 (2000-2001). Disse medlemmer mener de oppgavene som var ment overført til fylkeskommunen er regionale utviklingsoppgaver og var av en slik karakter at de krever politisk skjønn og derfor burde overføres til fylkeskommunen.

Disse medlemmer merker seg at Regjeringen nå ønsker å overføre flere av disse oppgavene til kommunene. Disse medlemmer er bekymret for om kommunene har den nødvendige kompetansen for å ta over disse oppgavene. Disse medlemmer vil her vise til en rapport fra Senter for utvikling og miljø, UiO, "Miljøvernlederstillinger og Lokal Agenda 21. Hva er status?" (2000), som viser at antall miljøvernlederstillinger i kommunene er blitt betydelig redusert siden MIK-prosjektet ble avsluttet i 1997. Tendensen er at miljøoppgavene blir nedprioritert i kommunene når det ikke lengre blir gitt direkte tilskudd til kommunene.

Disse medlemmer er også bekymret for faren for en oppsplitting av fagmiljøene dersom disse oppgavene delegeres til kommunene. Disse medlemmer vil her vise til svarbrev fra kommunal- og regionalministeren til Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe som viser at en desentralisering av miljø- og landbruksoppgavene vil bety at antall ansatte i fylkesmannsembeter vil reduseres.

Disse medlemmer mener derfor det bør etableres minimumskrav i forhold til kommuner og fylkeskommuner på dette området. Dette kan skje ved krav om miljøvernledere, om egne miljøvernavdelinger, faglig miljøvernkompetanse eller andre tilsvarende krav. Her er det selvsagt nødvendig å differensiere i forhold til kommunestørrelse.

Disse medlemmer viser i den anledning til Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkepartis forslag i

Innst. S. nr. 307 (2000-2001) om å sikre minstekrav til miljøfaglig og landbruksfaglig kompetanse i kommuner og fylkeskommuner.

Disse medlemmer vil understreke at Sosialistisk Venstreparti ønsker en sterkere nasjonal styring for å ivareta viktige miljø- og naturpolitiske utfordringer. Lovverket må strammes opp slik at natur og miljø får et bedre vern i dag. Disse medlemmer går inn for en større gjennomgang av lovverket på dette området for å forsterke den nasjonale politikken og ansvaret for miljø og natur. En slik gjennomgang må klargjøre rommet for det lokale skjønnnet. Områder som det er riktig å stramme inn på er blant annet forvaltningen av strandsonene, motorferdsel i utmark og vern av biologisk mangfold. Det må utarbeides nye rikspolitiske retningslinjer med differensierte rammer og regler for ulike områder av landet med ulikt behov for vern på sårbare områder. Uavhengig av hvem som skal forvalte det lokale skjønnnet skal dette skje innenfor lovverket som er vedtatt og innenfor rammene for statlig politikk.

Det er etter disse medlemmers syn riktig at folkevalgte skal forvalte det skjønnnet som er lagt til lokalt eller fylkesnivå.

Disse medlemmer vil påpeke viktigheten av å beholde hjemmel som sikrer initiativrett og innsigelsesrett for nasjonale myndigheter i plan- og arealsaker.

Disse medlemmer vil påpeke viktigheten av arbeidet som er utført gjennom Lokal Agenda og det store miljøengasjementet en finner mange steder. Dette arbeidet er nært knyttet opp mot arbeidet til de frivillige organisasjonene for natur- og miljøvern.

Disse medlemmer viser til viktigheten av å styrke dette arbeidet i forbindelse med at flere beslutninger på området skal legges til kommuner. Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen foreta en større gjennomgang av lovverket på miljø- og naturvernområdet for å forsterke den nasjonale politikken og ansvaret for miljø og natur."

Medlemene i komiteen frå Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at Regjeringa meiner at oppgåvene innanfor miljø- og landbruksoppgåver på regionalt nivå i stor grad er knytta til myndighetsutøving (vedtak i førsteinstans, behandling av klagesaker og tilsyn med kommunane) og tilskotsforvaltning. Desse medlemene er uenig i Regjeringa si vurdering om at dette i hovudsak er standardiserte regelorienterte oppgåver eller kontrolloppgåver. Dette synest tvert imot for ein stor del å vere plan- og utviklingsorienterte oppgåver av politisk karakter som dels vil kome i tillegg til dei oppgåver fylkesmannen dekkjer i dag. Desse medlemene er difor av den oppfatning at dei vedtak som blei gjort i Innst. S. nr. 307 (2000-2001) samsvarer med dei prinsippa som Regjeringa legg til grunn for St.meld. nr. 19 (2001-2002). Desse medlemene undrar seg difor

over kva Regjeringa legg i omgrepet "standardiserte regeloppgåver", når så åpenbart mange av oppgåvene som framleis må ligge på regionalt nivå ikkje er av ein slik art.

Medlemene i komiteen frå Senterpartiet viser vidare til merknader kap. 2.2.

4. FLERE OPPGÅVER TIL KOMMUNENE INNEN MILJØVERN OG LANDBRUK

4.1 Sammendrag

Regjeringen mener at avgjørelser bør fattes så nær dem det angår som mulig. Kommunen er derfor det viktigste og mest sentrale organ for lokaldemokratiet. Dersom kommunene kan ivareta oppgavene på en hensiktsmessig måte, bør kommunene få ansvar for oppgaver som krever lokalpolitisk skjønn.

Stortinget sluttet seg ved behandlingen av St.meld. nr. 31 (2000-2001) til en kommunesatsing på miljøvern- og landbruksområdet. Regjeringens gjennomgang av miljøvern- og landbruksoppgavene som i dag ivaretas regionalt viser at det er ønskelig å desentralisere flere oppgaver til kommunene innenfor disse områdene enn det man tidligere har forutsatt. Særlig i forhold til økonomiske virkemidler, men også i forhold til juridiske, ønsker Regjeringen å gå lenger i å overføre ansvar enn det regjeringen Stoltenberg la opp til i St.meld. nr. 31 (2000-2001).

Regjeringen mener at en styrket lokal miljø- og landbruksforvaltning kan bidra til bedre måloppnåelse i forhold til nasjonale og internasjonale mål. Kommunene må av den grunn gis flere virkemidler og større handlingsrom til å løse lokale miljø- og landbruksoppgaver.

Regjeringen vil innen landbruksområdet gi kommunene økt ansvar for konsesjonssaker og delingssaker. Kommunene vil også få flere nye oppgaver innen skogbruk. Kommunene vil videre overta ansvaret for forvaltningen av de bedriftsrettede bygdeutviklingsmidlene, miljømidlene under Landbrukets utviklingsfond og skogmidlene under Landbrukets utviklingsfond og over statsbudsjettet. Hoveddelen av oppgaveendringene skal skje i 2004. Regjeringen tilrår at fylkeslandbruksstyret videreføres. Regjeringen vil at fylkeslandbruksstyret fortsatt skal ha ansvaret for saker med et sterkt innslag av landbruksfaglig skjønn og for plansaker.

Regjeringen vil innen miljøvernområdet gi kommunene økt myndighet i forhold til forurensningsspørsmål av lokal karakter. Kommunene skal videre være myndighet overfor lokale utfordringer knyttet til friluftsliv, forvaltning av biologisk mangfold og kulturminnevern. Overføring av oppgaver og myndighet fra staten til kommunene vil skje gradvis i perioden 2002-2005.

I forbindelse med konsultasjonsordningen mellom Regjeringen og Kommunenes Sentralforbund legges det opp til en dialog med kommunesektoren angående overføringen av ansvar og myndighet til kommunene.

Regjeringen mener at de gjenværende oppgaver på regionalt nivå etter at alle oppgavene som krever folkevalgt skjønn er overført til kommunene, i hovedsak vil være oppgaver som er typisk statlige og/eller vil gjøre fylkeskommunen til en overkommune dersom de blir overført.

Denne reformen innebærer et løft for kommunene på miljøvern- og landbruksområdet, og viser at Regjeringen har tillit til at kommunene kan løse oppgavene de blir gitt. Kompetanseutfordringer vil være sentrale i forbindelse med reformen. Ved å gi kommunene mer ansvar og handlingsrom, ved å endre kriterier i inntektssystemet for kommunene og ved betydelig kompetanseoverføring fra regionalt nivå, vil nødvendig kompetanse beholdes og videreutvikles i kommunene.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til prinsippet om at avgjørelser bør fattes så nær dem det angår som mulig.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti deler derfor Regjeringens ønske om å desentralisere flere oppgaver til kommunene av juridisk og økonomisk art.

Fleirtalet i komiteen, medlemmene fra Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at Regjeringa foreslår å overføre dei bedriftsretta bygdeutviklingsmidlane frå SND til kommunane. Det er to år sidan ei omlegging skjedde, midlane blei då overførte frå fylkesmannen til SND. Omlegginga som no er foreslått, vil etter fleirtalet sitt syn føre til meir byråkrati. Ein vil tape synergieffektar og miste sjansen til å sjå innsatsen i ein større geografisk samanheng. Fleirtalet legg også vekt på at midlane i for stor grad blir oppsplitta etter Regjeringa sitt opplegg.

Fleirtalet meiner dessutan at fleire av verkemidlane er av ein slik storleik at kommunene ikkje ville kunne drive vesentleg næringsutvikling. Fleirtalet viser også til at desse midlane blei overført til SND pr. 1. januar 2000, og at avtalepartane er fornøgd med denne ordninga.

Fleirtalet fremjar følgjande forslag:

"Stortinget ber Regjeringa leggje til rette for at Statens nærings- og distriktsutviklingsfond framleis skal forvalte dei bedriftsretta bygdeutviklingsmidlane."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil understreke at oppgaver som krever politisk skjønn bør legges til folkevalgte organer. Samtidig bør oppgaver legges på lavest mulig effektive nivå. Ettersom BU-midlene er av lokal karakter

vil det følgelig være fornuftig å legge avgjørelsesmyndighet nærmere brukeren. Dermed tilføres kommunene økt handlingsrom og flere virkemidler i sin tilrettelegging og bidrag til lokal landbruks- og næringsutvikling. Videre kan en desentralisering av disse virkemidlene føre til bedre måloppnåelse i forhold til nasjonale og internasjonale mål.

Disse medlemmene viser til at en overføring av BU-midlene til kommunene vil gi mindre byråkrati, ikke mer byråkrati: Allerede i dag gjør kommunen mye av arbeidet med BU-søknadene. Kommunene forbereder sakene, er behjelpelige med å utforme søknader, samler inn de dokument som skal ligge ved og kommer med tilrådning overfor SNDs distriktskontor. Men selv om mye av arbeidet allerede gjøres av kommunene i dagens system avgjøres ikke søknadene i kommunene. Dette gir unødvendig byråkrati ettersom et nytt nivå her må kobles inn med dagens system.

Disse medlemmene peker på at overføringen av BU-midlene vil føre til mindre byråkrati ettersom det er et tydelig effektiviseringspotensial ved at kommunene ser oppgaver i sammenheng - fiskeri, landbruk og øvrig tilrettelegging for næringsutvikling og bedriftsrettet støtte.

Disse medlemmer viser til at Regjeringen åpner for ulike former for interkommunal forvaltning av BU-midlene. Et eksempel er to regioner i Oppland hvor regionrådene sammen med bondeorganisasjonene har hatt avgjørelsesmyndighet. Erfaringene fra disse forsøkene er positive når det gjelder å legge avgjørelsesmyndighet nærmere søker.

Disse medlemmer støtter at slike lokale samarbeidsløsninger utvikles ved bruk av forsøksloven, for eksempel i form av interkommunale landbrukskontor, ansvar lagt til regionråd osv. Disse medlemmer er også positive til nye løsninger som at kommunene kan kjøpe tjenester hos for eksempel SND til å forvalte disse midlene.

Disse medlemmer støtter derfor Regjeringens forslag om overføring av BU-midlene til kommunene.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti registrerer at Regjeringens forslag til endringer medfører mer ansvar til kommunene for konsesjonssaker og delingssaker. Flertallet forstår dette slik at dette gjelder tilskuddsordninger, overtakelse av landbrukseiendommer og saker vedrørende jordloven. Flertallet støtter dette.

Komiteen vil gjøre oppmerksom på at mange kommuner er under store omstruktureringer pga. store økonomiske utfordringer og at nye oppgaver må fullfinansieres.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil understreke at ansvaret ikke må overføres uten en grundig dialog med kommunen selv.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at fylkesplanleggingen bør vurderes med sikte på fjerning og at kommunene gjøres hovedansvarlige for arealplanleggingen. Disse medlemmer viser til sine merknader under 5.2.

Disse medlemmer mener at landbruksforvaltningen bør kunne styres av kommunene selv, og at det ikke er behov for noe regionalt styringsorgan.

Komiteen viser til merknader og forslag om fylkeslandbruksstyret under kap. 3.2.

Komiteen mener at lokal mobilisering og forankring av miljøvernpolitikken vil være en styrke for å bidra til bedre måloppnåelse i forhold til generelle miljømål. Komiteen viser til at kommunene allerede har et vesentlig ansvar i å ivareta nasjonale miljømål gjennom plan- og bygningsloven, og finner det derfor riktig å gi kommunene større ansvar og frihet for å ivareta oppgaver av lokal karakter innen saksfelt som skogbruk, jordbruk, samferdsel, lokal forurensning, støyproblemer, friluft og jakt- og fiskeforvaltning.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til St.meld. nr. 31 (2000-2001) og til merknad frå fleirtalet i Innst. S. nr. 307 (2000-2001) som har eit positivt syn på at miljøoppgåver av lokal karakter skal handterast på kommunalt nivå. Desse medlemene vil peike på at Regjeringa i liten grad har avklart kva for ansvarsområde kommunane skal ha på miljø- og landbruksområda. Det er dessutan ikkje gjort greie for kva for økonomiske rammer kommunane skal arbeide under for å løyse dei nemnde oppgåvene. Elles viser desse medlemene til merknadene sine i kap. 1-3.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet viser også til forslaget sitt i kap. 1.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til forslag i Budsjett-innst. S. nr. 5 (1999-2000) hvor disse medlemmer foreslo at hoveddelen av de distriktpolitiske virkemidlene skulle legges inn i bevilgningsrammer som i sin helhet disponeres av kommuner og fylkeskommuner etter vedtatte planer og lokale behov.

Medlemene i komiteen frå Senterpartiet er positiv til å flytte miljøoppgåver av lokal karakter til kommunenivået, slik dette og er omtala i fleirtalsmerknad i St.meld. nr. 31 (2000-2001). Denne medlemmen vil påpeike at det frå Regjeringa foreligg lite konkret, og heller ikkje avklaring i kva for oppgåver og kor mykje ansvar innanfor oppgåvene som skal leggjast til kommunane. Denne medlemmen vil peike på at dette skaper ein uforutsigbar situasjon for kommunane og for dei som skal forhalde seg til retningslinjer og regelverk.

Denne medlemmen er samd i overføring av avgjersler til kommunane som førsteinstans i saker etter skogbruksloven.

Denne medlemmen viser til at ei overføring av landbruksoppgåver til kommunane må medføre ei viktig kompetanseoppbygging i kommunesektoren.

Denne medlemmen viser til merknader under kap. 3.2.

Denne medlemmen er einig i at oppgåver knytta til konsesjon og frådelling bør overførast kommunane, då dei i dag har ansvar for sakshandsaming og gir tilråding til Fylkeslandbruksstyret. Denne medlemmen viser til at det ikkje er nokon motsetnad mellom å leggje lokale miljø- og landbruksoppgåver til kommunane, og samstundes leggje tilsvarande oppgåver som er geografisk meir overgripande til fylkeskommunane. Denne medlemmen meiner det er avgjerande viktig at skjønnsmessige oppgåver blir handsama av politiske organ og ikkje av statsbyråkratiet.

Denne medlemmen er difor av den oppfatning at oppgåver av lokal karakter innanfor miljø- og landbruksforvaltninga skal leggjast til kommunane, mens fylkeskommunane får eit utvida ansvar for oppgåver der større område enn den einskilde kommune er i fokus. Fylkesmannen sine avdelingar innanfor miljø- og landbruk kan såleis reduserast; dei skal berre ha ansvar for kontroll og tilsynsoppgåver.

5. PLAN- OG AREALFORVALTNINGEN

5.1 Sammendrag

Stortinget ga ved behandlingen av St.meld. nr. 31 (2000-2001), jf. Innst. S. nr. 307 (2000-2001) sin tilslutning til å styrke fylkeskommunens planmyndighet.

Planlovutvalget har lagt fram sin første delutredning, NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. I utredningen drøftes prinsipielle spørsmål knyttet til utviklingen av planleggingen etter plan- og bygningslovens regler. Den første delutredningen har vært på en bred høring. Planlovutvalget vil legge fram forslag til lovendringer i sin neste og siste delutredning, som etter planen vil foreligge ved utgangen av 2002. Miljøverndepartementet tar sikte på at oppfølgingen av Planlovutvalget legges fram for Stortinget våren 2004.

Stortingets tilslutning til at fylkesplanen skal styrkes og at den skal gis en generelt forpliktende virkning overfor stat og kommune i regionale spørsmål, betyr at fylkesplanen vil få en sterkere binding enn i dag overfor kommunene og staten i spørsmål av regional karakter. Etter Regjeringens oppfatning vil en slik endring i fylkesplanens status gjøre fylkeskommunen til en overkommune. Det er riktignok en forutsetning for de nevnte endringene at kommunene og staten i sterkere grad må trekkes inn i planprosessen. Kommunal medvirkning og medbestemmelse vil etter Regjeringens oppfatning i noen grad kunne redusere fylkeskommunens rolle som overkommune. Regjeringen legger til

grunn at økt kommunal medvirkning ikke øker byråkratiet i fylkesplanprosessen.

I oppgavemeldingen ble det lagt til grunn at dagens form for statlig godkjenning av fylkesplanen ville bli vurdert nærmere. Regjeringen viser til at en videreføring av den statlige godkjenningsordningen av fylkesplanen vil redusere den ovennevnte overkommuneproblematikken.

Regjeringen understreker at kommunene fortsatt skal være den viktigste arealforvaltningsmyndigheten. Planlovutvalgets forslag om at deler av fylkesplanen skal kunne gjøres rettslig bindende for arealbruk i regionen vil gi fylkeskommunen en overkommunal rolle. En slik rolle vil begrense kommunenes myndighet i arealforvaltningen, selv om fortsatt sentral godkjenning av fylkesplanen og utvidet kommunale medvirkning i noen grad vil kunne redusere fylkeskommunens rolle som overkommune.

Regjeringen vil ikke nå ta stilling til om fylkeskommunens planmyndighet skal styrkes ved å gjennomføre de planlagte oppgaveendringene. Regjeringen vil vurdere de planlagte oppgaveendringene nærmere under oppfølgingen av Planlovutvalget.

Regjeringen vil understreke at det er behov for å samarbeide om planspørsmål på tvers av kommune- og fylkesgrenser, og viser i den sammenheng til Planlovutvalgets forslag om interkommunalt plansamarbeid. Det vises også til at det er gode erfaringer med regionalt samarbeid om fylkesplaner for avgrensede problemstillinger eller områder.

Planlovutvalgets utredning inneholder ikke forslag om å overføre myndighet til å avgjøre innsigelsessaker fra Miljøverndepartementet til fylkeskommunen. Spørsmålet om en eventuell desentralisering av avgjørelsesmyndigheten i innsigelsessaker vil bli sett i sammenheng med oppfølgingen av Planlovutvalget.

5.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti finner det riktig, i likhet med Regjeringen, å avvente å ta stilling til regional planlegging inntil oppfølgingen av Planlovutvalgets arbeid er avsluttet ved utgangen av 2002.

Fleirtalet i komiteen, medlemene fra Arbeidspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til St.meld. nr. 19 (2000-2001) der det blei foreslått å styrkje fylkesplanen og gi den meir forpliktande verknad overfor stat og kommune i regionale spørsmål. Fleirtalet peiker elles på at fylkeskommunen som planstyresmakt blei styrka og viser til sitt partiet sine merknader frå sine respektive fraksjonar i Innst. S. nr. 307 (2000-2001). På dette grunnlaget går fleirtalet imot Regjeringa sitt opplegg på dette punktet.

Fleirtalet viser elles til forslaget sitt i kap. 1.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at fylkesplanleggingen bør vurderes med sikte på å gjøre kommunene reelt til hovedansvarlige for arealplanleggingen. Dette kan baseres på interkommunalt samarbeide. I denne sammenhengen blir det viktig å sette fokus på fremtidig kommunestruktur.

Disse medlemmer mener at primærkommunen skal ha ansvaret for arealplanlegging etter plan og bygningsloven. Disse medlemmer mener grenseoverskridende planleggingsbehov må løses i samarbeid mellom de berørte primærkommuner eventuelt med fylkesmannen som meglingsinstans for å løse konflikter. Det er etter disse medlemmers mening meningsløst å gi fylkeskommunen en form for overordnet rolle i forhold til denne planleggingen. Fylkeskommunen vil de fleste steder ikke ha bedre grunnlag for å løse grenseoverskridende planleggingsbehov enn et samarbeid mellom de berørte kommuner, tvert om vil det oppstå grenseproblemer i områder med fylkesgrenser og for mange instanser vil blandes inn i avgjørelsesprosessen. Dette skaper forsinkelser, tregere planarbeid og f.eks. at det vil ta lengre tid å tilrettelegge for boligområder.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti mener det er et betydelig behov for å forenkle hele planleggingsprosessen etter plan og bygningsloven, og i møteser en revisjon av denne loven.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil vise til NOU 2000:22 hvor evalueringen av fylkesplanarbeidet beskrives slik:

"Når det gjelder spørsmålet om fylkesplanens samordningsfunksjon oppsummerer evalueringen med at fylkesplanen ikke fungerer etter intensjonen i plan- og bygningsloven. Fylkesplanprosessen er i liten grad en arena for politiske prioriteringer og fungerer i liten grad som et intern fylkeskommunalt styringsmiddel. Dette gjelder særlig overfor de tjenesteytende virksomhetene. Fylkesplanen synes også i liten grad å fungere som et regionalt samordnende styringsvirkemiddel i forhold til regional stat og kommunene. Fylkesplanene tar ikke opp de store regionale konfliktene i fylkene."

Det vises videre til studier som viser at:

"[...] fylkesplanprosessene vitner om stort engasjement - fra alle involverte parter både på så vel politisk som administrativt hold. Men fylkesplanen var primært et planleggerinitiativ og -produkt. Entusiasmen begrenser seg til de som deltok i prosessen. Ingen andre synes å tillegge fylkesplanene nevneverdig betydning."

Disse medlemmer mener at fylkesplanlegging i stor grad er overflødig og bør avvikles. Norge klarer seg fint uten fylkesplanlegging, i realiteten viser evalueringen at det har vi klart til nå. Fylkesplanleggingen har ikke hatt praktisk betydning, men krevd mange årsverk i alle deler av offentlig virksomhet. Ressurser som

vi i et fornyelsesperspektiv kan bruke på å bedre velferden.

Disse medlemmer mener at når man fastslår at det er kommunene som har ansvaret for arealplanlegging, men samtidig ønsker å gi fylkesplanen en generell forpliktende virkning overfor stat og kommuner i grenseoverskridende spørsmål, og at fylkesplanen skal være sentral i å avklare spørsmål knyttet til arealdisponering og utbyggingsmønster over kommunegrensene, da går man faktisk inn for å etablere fylkeskommunen som overkommune.

Disse medlemmer vil for øvrig vise til det forslag Stortinget vedtok på Høyres initiativ 26. mars 1998 om en bedre samordning og reduksjon av statlige myndigheters innsigelser overfor kommunenes arealplaner. Disse medlemmer viser til at dette skal følges opp i planlovutvalgets arbeid. Disse medlemmer mener planlovutvalget bør ta utgangspunkt i at fylkesplanleggingen skal avvikles og utarbeide lovendringene i plan- og bygningsloven som baserer seg på at fylkesplanleggingen skal avvikles.

Disse medlemmer vil fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen endre mandatet til planlovutvalget slik at ny plandel i plan- og bygningsloven baseres på at fylkesplanlegging avvikles."

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti mener det er uheldig at Regjeringen fremmer denne stortingsmeldingen med endringer i oppgavefordelingen uten at Planlovutvalget har avgitt sin innstilling. Disse medlemmer mener det hadde vært ryddigere både for fylkeskommunen og Stortinget om planmyndigheten hadde vært behandlet i en større helhet. Disse medlemmer mener også at den bebudede oppfølgingen av Planlovutvalget i 2004 bør sees i sammenheng med den varslede evalueringen av fylkeskommunen Regjeringen har lagt opp til i slutten av stortingsperioden.

Medlemene i komiteen frå Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til NOU 22:2000 Om oppgavefordelinga der eit av hovudproblema som vert drøfta er at fylkeskommunane har blitt tillagd sentrale planverktøy, utan at det er gitt verktøy for gjennomføring av dette planverket. Desse medlemene meiner fylkesplanen må utviklast til ein premissgjevar for regional utvikling og for nasjonal politikk. Desse medlemene viser til at ein i dag i for liten grad får gitt fagleg melding frå regionale myndigheter til sentrale styresmakter om kva behova og utfordringane er. Gjennom ein meir forpliktande fylkesplan og ein velutvikla regional arena for samhandling mellom kommunar og fylkeskommunar, vil lokale og regionale myndigheter bli viktige premissgivarar for komande statsbudsjett og stortingsmeldinger om dei ulike saksfelt.

Desse medlemene vil påpeike at det i dei Regionale utviklingsprogramma (RUP) er etablert ein arena

for koordinering av bruken av regionale midlar for næringsutvikling, basert på partnerskap mellom de viktigaste utviklingsaktørane på regionalt nivå. Gjennom vidareutvikling bør RUP kunne danne basis for ein meir heilskapleg, fleksibel og målretta utviklingspolitikk basert på regionspesifikke utfordringar, behov og prioriteringar.

RUP bør være eit program som fokuserer på effektiv samhandling for utvikling av regionane sine føresetnader for innovasjon og læring (lærande regionar). Alle sektorar og myndighetsorgan som spelar ei rolle i utvikling og tilrettelegging av infrastrukturen for næringsutvikling på regionalt nivå, bør inngå som likeverdige partnarar i eit reelt partnerskap med ansvar for utforming og gjennomføring av RUP.

Medlemene i komiteen frå Senterpartiet meiner at dei regionale utviklingsprogramma primært bør ha eit systemfokus, dvs. at dei vert konsentrert om realiseringa av tiltak for å styrke næringslivet si utviklings- og innovasjonsevne (regionale innovasjonssystem). I tillegg bør RUP gje meir generelle strategiske føringar for bruken av dei etterspurnadstyrte bedriftsretta verkemidlane som forvaltaast regionalt.

Denne medlemene meiner ein god modell kan sjå slik ut:

- For alle fylke vert det utarbeidd regionale utviklingsprogram og strategiske næringsplanar, med eit 4 års perspektiv og basert på brei medverknad frå næringslivet sine organisasjonar og regionale utviklingsaktørar. Midlane kan tildelast gjennom årlege budsjett, men under føresetnad av at det vert gitt moglegheiter for overføring av udisponerte midlar eitt år til komande budsjettår. Midlane går direkte til den aktuelle verkemiddeloperatør, ev. via det politiske regionale nivå som får moglegheiter til å leggje inn meir langsiktige regionale føringar for verkemiddelbruken.
- På grunnlag av dei fireårige programma og utviklingsavtalen mellom det regionale og sentrale nivået, utarbeider eit regionalt partnerskap samansett av dei viktigaste utviklingsaktørane i årlege handlingsplanar for det næringsretta utviklingsarbeidet. Planane føreset å vere innanfor ramma av nasjonale politiske føringar som må gjerast mindre detaljerte og meir fleksible enn i dag.
- Verkemidlane for næringsutvikling vert å administrere i hovudsak av eksisterande aktørar. For å oppnå større fleksibilitet i høve til den enkelte region sine behov og føresetnader, bør det vurderast om den delen av utviklingsmidlane som er innretta mot det regionale innovasjonssystemet og overlappende ansvarsområde for deltakarane i partnerskapet (både mjuk og hard infrastruktur for forskning og utvikling og kompetanseutvikling i næringslivet, inkubatorar og liknande) og som ikkje er retta mot enkeltbedrifter eller enkeltkommunar, bør samlast i ei ramme for kvart enkelt fylke.

- Det vert for alle ordningar på regionalt nivå etablert eit skilje mellom strategisk styring og tildeeling av midlar. Det strategiske ansvaret ligg til det politiske nivået, medan det operative ansvaret vert lagt til den/dei fagleg ansvarlege.

6. FYLKESKOMMUNEN SOM REGIONAL UTVIKLINGSAKTØR

6.1 Sammendrag

6.1.1 Fylkeskommunen er regionalpolitisk aktør

Formålet med regional utvikling er å skape en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling for egen region. I dette ligger det for eksempel økt verdiskapning, god tilgang på stabil arbeidskraft, variert arbeidsmarked, godt tjenestetilbud og vekstkraftige regioner. Med de komplekse og sammensatte utfordringer regionene står overfor, er det viktig å møte disse med en helhetlig politikk, der brukernes behov står i fokus og hvor det kan settes inn tiltak på områder som er kritiske for god regional utvikling.

Regionalt utviklingsarbeid er knyttet til å se sammenhenger i og å forbedre hele det regionale samfunnet ut fra nasjonale, regionale og lokale målsettinger og behov. Spesielt er dette knyttet til systematisk å forbedre forholdene for næringsliv og befolkning i regionen. Dette krever at man tar utgangspunkt i den spesielle regions situasjon og utfordringer. Uten kontinuerlig kompetanseutvikling, nyskaping og bevisst satsing på ulike regioners fortrinn, kan enkelte distrikt eller næringer bli tapende i den voksende konkurransen, som stadig blir mer internasjonal. Utviklingen av gode transport- og samferdselsløsninger er også sentral.

I meldingen vises det til at fylkeskommunens legitimitet som regional utviklingsaktør har vært sviktende de siste årene. Dette var også Oppgavefordelingsutvalgets inntrykk (jf. NOU 2000:22).

6.1.2 Fra myndighetsutøver til partner

Regjeringen ønsker at fylkeskommunen skal bli fornyet og styrket i rollen som regional utviklingsaktør. Fylkeskommunene skal derfor gis økt myndighet i forvaltningen av distrikts- og regionalpolitiske virkemidler. Fra før har fylkeskommunene et betydelig ansvar innenfor følgende sektorer som er viktige for regional utvikling: Videregående opplæring, samferdsel, kultur og regional planlegging.

Gjennom å styrke fylkeskommunens mulighet til å fylle rollen som regional utviklingsaktør, vil den bli en mer interessant samarbeidspartner for næringsliv, regional statsforvaltning og kommuner. Fylkeskommunen vil dessuten kunne være med å finansiere ulike programmer og vil selv ha midler til å gjennomføre prosjekter. Regjeringen anser dette som viktigere for å styrke fylkeskommunen som utviklingsaktør enn å overføre ansvaret for regionale miljø- og landbruksoppgaver.

6.1.3 Distrikts- og regionalpolitiske virkemidler

Kommunal- og regionaldepartementet vil utvide fylkeskommunenes ansvar og myndighet knyttet til de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene vesentlig. Dette skjer gjennom å forenkle budsjettstrukturen, ved at samtlige poster som gjelder de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene av statsbudsjettet under kategori 13.50 slås sammen til tre eller fire poster, fordelt på to kapitler for regional utvikling. Hoveddelen av midlene desentraliseres til fylkeskommunene. Fylkeskommunene vil, på bakgrunn av prosesser i partnerskapet foreta en fordeling av midler til SNDs distriktskontor, kommuner og til områder hvor de selv er hovedaktør. Resterende midler skal forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet, og skal benyttes til nasjonal politikkutvikling, Interreg III b og c og nasjonale programmer.

Endringene betyr at fylkeskommunen styrkes som utviklingsaktør ved at den får:

- Større frihet og handlingsrom til å foreta egne strategiske vurderinger, til å fastsette egne mål og koble virkemiddelbruken til disse, og til å inngå samarbeid med andre
- Bedre muligheter for tilpasning av virkemiddelbruken til regionale forhold
- Ansvaret for å prioritere mellom formål
- Større mulighet til å legge føringer på SNDs innsats på regionalt nivå
- Resultatansvar overfor egne innbyggere
- Mer nærhet til brukerne/tilskuddsmottakerne
- Synliggjøring av fylkeskommunens ansvar i det regionale næringsutviklingsarbeidet

Regjeringen ønsker en omlegging av virkemidlene overfor næringslivet med økt vekt på generelle rammebetingelser og større spissing av de direkte virkemidlene. Nærings- og handelsdepartementet har derfor iverksatt en fullstendig gjennomgang av det offentlig finansierte virkemiddelapparatet rettet mot næringslivet. Målene for denne gjennomgangen vil blant annet være å få avklart balanse og samspillet mellom generelle rammebetingelser og direkte virkemidler. Man vil også vurdere hvor det offentlige bør spille en rolle og hva markedet selv løser best.

Gjennomgangen vil danne basis for en debatt som Regjeringen på egnet måte vil ta opp med Stortinget.

For å styrke fylkeskommunene som utviklingsaktør er det viktig at de får virkemidler som kan benyttes i de deler av fylket det er viktig og riktig å satse på ut fra nasjonale og regionale mål og strategier. Her er det spesielt viktig at fylkeskommunene og det regionale partnerskapet gis handlingsrom til å se utviklingen i hele fylket i sammenheng.

For å kunne se større områder i sammenheng, har Kommunal- og regionaldepartementet åpnet for at tilretteleggende virkemidler kan gis et bredere geografisk nedslagsfelt.

6.1.4 Regionalt partnerskap og regionale utviklingsprogram

Hensikten med regionale partnerskap er å bringe sammen ulike aktører - politikere, offentlige etater, brukergrupper og frivillige grupper - for å drøfte mål og strategiske hovedlinjer for å iverksette tiltak i situasjoner der en regional aktør ikke er i stand til å nå vedtatte målsettinger alene. Partnerskapet må ta utgangspunkt i de konkrete behovene til innbyggere og næringsliv i den enkelte region.

Konkret vil slike partnerskap for eksempel være aktuelle i forbindelse med utviklingen av regionale utviklingsprogram.

Kommunal- og regionaldepartementet ser det som naturlig at fylkeskommunene i arbeidet med regionale utviklingsprogram tar lederskapet og de nødvendige initiativ for å videreutvikle de regionale partnerskapene. Fylkeskommunen skal være sekretariat for partnerskapet. I partnerskapsarbeidet er behovene til både innbyggere og næringsliv for en effektiv og samordnet offentlig sektor viktige premisser.

Regjeringen legger vekt på at aktørene i det regionale partnerskapet skal ha reell innflytelse på innretningen av strategiene i det regionale utviklingsprogrammet. Slik blir regional utvikling til et felles ansvar mellom de ulike aktørene. For å styrke det regionale partnerskapet vil Regjeringen vurdere økt delegering til det regionale nivået innenfor ulike statlige sektorer. Dette er også i samsvar med hovedprinsippene for Regjeringens moderniseringsarbeid.

Fylkeskommunen har som regional utviklingsaktør ansvar for å forankre deltakelsen i internasjonalt regionalpolitisk samarbeid regionalt og lokalt. Det internasjonale samarbeidet må inngå som en integrert del av det regionale utviklingsprogrammet.

6.2 Komiteens merknader

6.2.1 Fylkeskommunen - regional utviklingsaktør og partner

Komiteen deler Regjeringens syn om å skape en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling, og at det i dette ligger økt verdiskapning, tilgang på arbeidskraft, variert arbeidsmarked, godt tjenestetilbud og vekstkraftige regioner.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet, er einig i at fylkeskommunen skal styrkjast som regional utviklingsaktør. Det vil gjere den til ein viktigare samarbeidspartner for næringsliv, kommunar og regionale statlege styresmakter. Fleirtalet sluttar seg dessutan til at fylkeskommunen skal få utvida ansvar og mynde når det gjeld forvaltninga av distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel. Fylkeskommunen bør spele ei sentral rolle i det regionale partnerskapet.

Eit anna fleirtal, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, konstaterer at Regjeringa i for liten grad klargjer kva rolle fylkeskommunen skal spele som regional utviklingsaktør, og peiker på at den ikkje berre må avgrensast til å forvalte regionalpolitiske verkemiddel.

Dette fleirtalet meiner at dersom fylkeskommunen skal vere ein effektiv utviklingsaktør med nødvendig legitimitet, må ein særleg ta omsyn til befolkninga sine interesser i regionen når det t.d. gjeld arbeids- og næringsliv, utdanning og velferdsordningar. Det regionale folkevalde nivået har gode føresetnader for å tilpasse verkemidla slik at dei treffer presist fordi ein er nær dei regionale utfordringane.

Dette fleirtalet viser til at fylkeskommunen har spela ei heilt sentral rolle når det gjeld å setje i verk Reform 94 som har endra heile utdanningssystemet for ungdom i aldersgruppa 16-19 år. Fylkeskommunen har dessutan ei viktig oppgåve i å gjennomføre etter- og vidareutdanningsreforma. Som utviklingsaktør må fylkeskommunen sjå heile kompetanseløpet på regionalt nivå i samanheng.

Vidaregåande opplæring har ei viktig oppgåve når det gjeld yrkesførebuing. Dette fleirtalet meiner dessutan at denne opplæringa er viktig i eit distriktpolitisk perspektiv. For at utdanningssøkjande skal ha reelle val når det gjeld kvar dei skal bu, må det vere eit best mogleg opplæringstilbod på eller nærmast mogleg heimstaden.

Dette fleirtalet viser til at næringslivet stiller aukande krav til kompetanse. Det vil vere viktig for at næringslivet skal få ekspandere og rekruttere ny kvalifisert arbeidskraft at opplæringstilbodet i regionen tek mykje omsyn til krava som næringslivet stiller. Fylkeskommunen si oppgåve blir derfor å finne balansen mellom ønska til dei som skal ta utdanning, og næringslivet og samfunnet sitt behov for arbeidskraft. Dette fleirtalet meiner at den same avveginga må gjerast for regionale høgskuletilbod. Det vil derfor vere naturleg at fylkeskommunen får ei meir sentral rolle enn no når dei regionale høgskulestyra skal peikast ut.

Dette fleirtalet ber Regjeringa å vurdere å gi regionale styresmakter eit større ansvar for Aetat sitt kompetansearbeid. På den måten kan det bli betre samsvar mellom næringslivet sitt behov for arbeidskraft, det næringspolitiske utviklingsarbeidet som blir drive, og den arbeidskrafta som blir tilbydd.

Utvikling av kompetanse og infrastruktur vil etter dette fleirtalet sitt syn vere heilt sentrale i arbeidet for å utvikle regionane og gjere dei attraktive når personar vurderer kvar dei skal busetje seg, og næringslivet tek stilling til kvar arbeidsplassar skal lokalisrast. Den regionale utviklingsaktøren vil ha kjerneoppgåvene sine på desse områda.

Dette fleirtalet konstaterer at fylkesplanlegginga dei seinare åra er blitt meir prega av partnerskap. Dette gjer at fylkesplanen som regionalt utviklingsverktøy har fått ein sterkare posisjon. Dette fleir-

talet viser i denne sammenhengen til merknadene sine i kap. 5.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti er tilfreds med at Regjeringen ønsker å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Gjennom å gi fylkeskommunene handlefrihet i forhold til prioriteringen av de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene, får fylkeskommunen en stor mulighet til å ta lederskapet i det regionale partnerskapet. Når Regjeringen legger opp til en betydelig større handlefrihet enn hva regjeringen Stoltenberg la opp til i sitt forslag til oppgavefordeling, vil fylkeskommunens legitimitet overfor næringsliv, utdanningsinstitusjoner og primærkommuner øke.

Disse medlemmer legger vekt på at fylkeskommunene med Regjeringens opplegg får et utvidet handlingsrom. Disse medlemmer har stor tillit til at fylkeskommunene bruker dette handlingsrommet for å utvikle sin lederrolle i det regionale partnerskapet. Dette vil kreve en nyorientering i fylkespolitikken hvor utvikling og dialog vil stå mer sentralt enn kontroll- og planoppgaver. Disse medlemmer registrerer med tilfredshet at fylkespolitikkerne har en offensiv og proaktiv holdning til sin nye rolle.

Disse medlemmer legger til grunn at Regjeringen vil følge opp sine prinsipper for moderniseringsarbeidet som bl.a. innebærer økt delegering og desentralisering. Dette innebærer mer fleksibilitet gjennom mindre sektorvis regelstyring. I utvikling av det regionale partnerskapet kan økt frihet for regionale statsetater og større handlingsrom for fylkeskommunene på sektorområder som kultur, samferdsel, folkehelse, utdanning være viktig. Disse medlemmer er kjent med Oppland fylkeskommunes søknad om nettopp et slikt forsøk og er svært fornøyd med at kommunalministeren har gitt sin positive tilslutning til Opplands prosjekt "Fritt Fram". Disse medlemmer ser det som viktig at de berørte fagdepartementene i dette forsøket bidrar med økte frihetsgrader på sine områder. Erfaringene fra dette pilotprosjektet må være en del av den evalueringen regjeringen legger opp til i tilknytning til fylkeskommunens nye rolle.

Disse medlemmer påpeker at fylkeskommunene i sin rolle som regional utviklingsaktør må ha stor oppmerksomhet rettet mot innovasjon, nyskaping og entreprenørskap. Disse medlemmer legger til grunn at Regjeringen i sin bebudede gjennomgang av virkemiddelapparatet foreslår en ny struktur hvor et "nytt" virkemiddelapparat fremstår som mer helhetlig, tyngre og profesjonelt enn dagens modell. Samtidig må fylkeskommunen ha en tydelig rolle i den nye modellen som sikrer folkevalgt innflytelse over viktige regionale utviklingsspørsmål.

Disse medlemmer legger vekt på at fylkeskommunens rolle i dette partnerskapet er knyttet til politikkutvikling og strategisk ledelse, mens forvaltningen av ulike tilskuddsordninger håndteres av et effektivt og målrettet virkemiddelapparat. Disse medlemmer

legger til grunn at ulike regioner står overfor ulike utfordringer og at gode løsninger best utformes i regionen selv. Dette tilsier at fylkeskommunene selv må ha en betydelig frihet til å utforme løsninger. Administrative grenser må ikke legge begrensninger på næringsutviklingen. Disse medlemmer vil derfor understreke betydningen av ulike varianter av interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid. Samtidig, for å nå målene om økt innovasjon i hele landet, peker disse medlemmer på at en viss nasjonal koordinering kan være nødvendig på områder hvor dette er mest formålstjenlig. Dette kan inkludere nasjonal og internasjonal erfaringsutveksling eller særlige satsninger som krever et nasjonalt perspektiv.

Disse medlemmer viser videre til at fylkeskommunen har ansvar for kompetanseutviklingen på videregående nivå. Dette er viktig for regional utvikling. I tillegg har fylkeskommunen en betydelig rolle innen etter- og videreutdanning. Som regional utviklingsaktør har fylkeskommunen her ansvaret for vår ungdoms forberedelse for yrkeslivet, og på denne måten har fylkeskommunen et avgjørende potensiale for selv å ta ansvar for utviklingen av regionen.

Disse medlemmer vil understreke at fylkeskommunen innen rammene av det regionale partnerskapet må utvikle denne rollen i nært samspill med de aktører som har ansvar for øvrige deler av kompetanseløpet slik at dette kan ses i sammenheng. Disse medlemmer peker på misforholdet mellom hva skoleverket på alle nivå tilbyr og den kompetanse dagens arbeidsliv krever. På dette området har fylkeskommunen som en utviklingsaktør en stor utfordring å gripe fatt i, for selv å ta ansvar for egen økonomisk utvikling og framtid. Disse medlemmer imøteser nytenkning også på dette området når nå fylkeskommunene proaktivt tar og utvikler rollen som regional utviklingsaktør.

Disse medlemmer har tro på at det regionale partnerskapet kan gjøre alle landsdeler mer attraktive, både som bosted, arbeidssted og for lokalisering av nye arbeidsplasser. Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at de regionale utviklingsaktørene tar ansvar for regionens egen framtid.

Fleirtalet i komiteen, medlemmene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, meiner at kjerna i det regionale utviklingsarbeidet skal vere politiske avveingar knytta til bruk og ivaretaking av dei fysiske, økonomiske og kompetansemessige ressursar som finst i regionen. Nærings- og kompetanseutvikling, saman med samferdsel, kultur, miljøvern og arealforvaltning, må vere viktige dimensjonar i eit breitt regionalt utviklingsarbeid i Norge.

Fleirtalet meiner difor at det er viktig at fylkeskommunen får ei rolle som regional utviklingsaktør som ikkje er avgrensa til forvaltning av nokre distrikts- og regionalpolitiske virkemidlar. Fleirtalet vil hevde at om ein skal utvikle eit sterkt næringsliv i regi-

onane er kompetansenivået, kommunikasjonane og kulturen i regionen minst like viktig som dei spesielle tilretteleggjande verkemidlane innanfor regional- og distriktspolitikken. Det er difor av avgjerande tyding at Stortingets slår fast det er ein brei næringsretta regional utviklingspolitikk fylkeskommunen skal ha ansvar for.

Fleirtalet ber Regjeringa bidra til å utvikle regionale partnerskap, der fleire statsinstitusjonar deltek med sine ressursar og sin kompetanse. Gjennom å bringe Norges Forskningsråd, Norges Eksportråd saman med SND og SIVA ut i det regionale næringsutviklingsarbeidet, vil ein kunne utvikle betydelege synergieffektar.

Dei lokale og regionale vilkåra for næringsutvikling er svært forskjellige i ulike delar av landet. Det inneber at mål, strategier og tiltak for å skape utvikling også må vere ulike og tilpassa dei aktuelle føresetnadene og utfordringane i den enkelte region.

Fleirtalet peiker difor på at den overordna politikk for regional utvikling må ta omsyn til desse forskjellane og tillate ein betydeleg fleksibilitet i prioriteringar, arbeidsformer og tiltak.

Fleirtalet vil foreslå:

"Stortinget ber Regjeringa medverke til ein modell som skaper reelle partnerskap mellom fylkeskommunane og ulike statlege aktørar, der partane deltek forpliktande i ulike regionale utviklingsprosjekt."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er i tvil om at fylkeskommunenivået, via et folkevalgt organ, vil være en effektiv regionalutviklingsaktør. Disse medlemmer peker på at det er veldig diffust hva Regjeringen ønsker med fylkeskommunen som en regional utvikler. Disse medlemmer kan heller ikke se at fylkeskommunens nye rolle i dette er utredet.

Disse medlemmer finner det lite trolig at Regjeringen oppnår redusert byråkrati ved at fylkeskommunen skal utføre næringsutviklingsrollen i regionen. At næringslivet i tillegg skal forelegge saksbehandling og beslutninger for et folkevalgt organ finner også disse medlemmer noe tvilsomt. Hvis fylkeskommunen skal opprettholdes, bør den etter disse medlemmers mening kun ha en strategisk og infrastrukturell rolle. Denne rollen burde imidlertid, etter disse medlemmers mening, primærkommunene enten alene, eller i naturlige interkommunale samarbeidsordninger i felles arbeidsmarkedsregioner, fyller bedre enn fylkeskommunene. Disse medlemmer mener dette blir en løsning nærmere befolkning og næringsliv som skaper mer egenmobilisering og entusiasme. Disse medlemmer mener derfor at arbeidet med det regionalt strategiske og infrastrukturelle bør desentraliseres til kommuner og interkommunalt samarbeid.

I tillegg ser disse medlemmer selvfølgelig nødvendigheten av en samlet næringsutvikling i regionene.

Disse medlemmer mener imidlertid at det trengs en tung profesjonell næringsutvikler som danner partnerskap med utdanningsinstitusjonene, forskningen, næringslivet og primærkommunene. Videre bør en slik aktør ha en tyngde og en profesjonalitet som i dag finnes, men som dessverre er spredt, noe som gjør det vanskelig å samordne de forskjellige virkemiddelområdene.

6.2.2 Virkemidler

Komiteen påpeker at gjennom de ulike fasene i en bedrifts utvikling, vil behovene for kapitaltilgang og eierkompetanse endres. En god nærings- og distriktutvikling krever et mangfold av eiere, eiertyper og eiermiljø. En nystartet bedrift har helt andre behov enn en moden bedrift. Komiteen viser også til at behovet for kapital i ulike faser av en bedrifts liv også må få konsekvenser for næringspolitikken. Her vil komiteen påpeke at oppstartsfasen for en bedrift kjenne- tegnes av at den trenger tilgang på finansiell kapasitet, nettverk og kompetanse i flere ledd. Det er i denne sammenhengen det vil være avgjørende at det offentlige stiller kapital disponibelt.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti registrerer at Regjeringen ønsker en omlegging av virkemidlene overfor næringslivet med økt vekt på de generelle rammebetingelsene og en større spissing av de direkte virkemidlene. Disse medlemmer deler disse målene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at et fylkesting alltid vil bestå av forskjellige politiske visjoner, noe som vil gi seg utslag i prioriteringer eller "hestehandel" som ikke nødvendigvis vil skape sterkere varige arbeidsplasser. Denne type prioriteringer ender opp i en stor grad av "knoppskyting", noe som enten holder liv i eller skaper arbeidsplasser med svakt næringsgrunnlag.

Disse medlemmer mener det er viktig at kapitalen går dit den har størst verdi, og vil i denne sammenhengen avvente vurderingen av fylkeskommunens rolle i næringsutviklingsarbeidet til Virkemiddelmeldingen foreligger.

7. ANDRE FYLKESKOMMUNALE OPPGAVER

7.1 Sammendrag

I meldingen redegjøres det for oppgaver innenfor helse- og sosialområdet, som det i lys av statliggjøringen av spesialisthelsetjenesten fra 1. januar 2002, har vært behov for å vurdere nærmere. Tiltak for rusmiddelmissbrukere, barnevern, familievern og tannhelse er gjenstand for vurderinger. Det legges stor vekt på å sikre og styrke samarbeidet mellom de ulike delene av helse- og sosialtjenesten, for blant annet å legge bedre til rette for mer brukervennlige løsninger.

7.2 Komiteens merknader

Komiteen registrerer at det er nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe mellom Helsedepartementet, Sosialdepartementet og Barne- og familiedepartementet som skal foreta en nærmere vurdering av fylkeskommunale oppgaver innen barnevern, familievern og tiltak for rusmisbrukere.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet, viser til at det i meldinga blir gjort greie for at Regjeringa har til vurdering kva for forvaltningsnivå som skal ha ansvar for diverse fylkeskommunale oppgåver. Fleirtalet tek denne framstillinga til orientering.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet imøteser en slik vurdering. Disse medlemmer mener det overordnede ansvaret for barnevernsinstitusjonene bør ligge hos staten. Dette begrunnes med at det finnes for få institusjoner til at dette ansvaret skal ligge hos kommunene, og når i tillegg kommunene er ansvarlige for overtagelse av omsorg, blir dette en uheldig situasjon.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, vil avvente utredningen før en tar stilling til framtidig organisering av barnevernet. Flertallet understreker nødvendigheten av få en gjennomgang av ressurser til dette arbeidet slik at det ledd som til enhver tid har ansvaret også har ressurser til å ivareta de oppgavene de blir pålagt.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener at dagens økonomiske overføringer fører til at fylkesmennene ikke klarer å oppfylle de pålagte oppgavene de har i forhold til tilsyn med barnevernstjenester i kommuner og fylkeskommuner.

Vedrørende fosterhjem mener komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet imidlertid at dette ansvaret bør ligge hos kommunene. Dette vil styrke barnas muligheter for kontakt med biologiske foreldre.

Vedrørende tannhelsetjenesten ser ikke disse medlemmer at den offentlige tannhelsetjenesten bør videreføres som en fylkeskommunal tjeneste, men at den bør bli et statlig ansvar, underlagt foretakene.

Disse medlemmer viser videre til at heller ikke rusomsorgen i sin helhet ble tatt med i spesialisthelsetjenestens overgang fra fylkeskommunal til statlig drift.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og

Senterpartiet, vil vise til komitémerknaden i Budsjett-innst. S. nr. 11 (2001-2002) hvor komiteen sier:

"Komiteen har merket seg at regjeringen Bondevik II foreslår å dele opp Sosial- og helsedepartementet i to departementer. I den forbindelse har man besluttet at ansvaret for helsetiltak for rusmiddelmissbrukere skal overføres til Helsedepartementet. Dette innebærer at ansvaret for legemiddelassistert rehabilitering og utvikling av lavterskel helsetiltak for rusmiddelmissbrukere legges til Helsedepartementet. Komiteen tar dette til etterretning."

Flertallet viser til at ansvaret for helsetiltak for rusmiddelmissbrukere legges til helsetjenesten og sier seg ellers tilfreds med at Regjeringa ifølge meldinga vil legge frem en vurdering av framtidig plassering av institusjoner rettet mot rusmiddelbrukere.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener behandlingstilbudene innen rusfeltet bør bli et statlig ansvar. Dette er viktig for å øke prestisjen rundt denne omsorgen slik at de rusavhengige unngår klientstempelen og i større grad blir betraktet som pasienter. Rusomsorgen må betraktes som en omsorg på linje med psykiatrien.

Disse medlemmer mener videre at de behandlingstilbudene innen rusfeltet som i dag er organisert og inngår i de fylkeskommunale helseplaner, må bli et statlig ansvar, og at tannhelsetjenesten og behandlingstilbudene innen rus, som i dag drives på fylkeskommunalt nivå, også blir et statlig ansvar.

Medlemene i komiteen frå Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil peike på dei store utfordringane som ligg på rusfeltet. Det er eit sterkt behov for å forsterka innsatsen både på det forebyggjande området når det gjeld behandlingstilbodet, ettervernet og kontrollen med tilgangen av rusmidlar. Desse medlemene vil meine at det er naudsynt med ein gjennomgang og ei avklaring av ansvar og oppgåver, men at det på dette feltet også tydeleg trengst meir pengar. Desse medlemene vil hevde at god oppfølging er avgjerande for den som kjem ut etter eit behandlingstilbod, og at kommunane også framover må ha både ansvar og midlar i forhold til det. Desse medlemene vil avvente Regjeringa sine vurderingar av behandlingstilboda, men vil be Regjeringa ta med i vurderinga si den faren som ligg for nedprioritering ved sterk tilknytning til helseføretak med mange oppgåver frå før. Det same vil vere tilfelle med fylkeskommunalt ansvar dersom det ikkje fylgjer med meir midlar enn i dag.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti vil påpeke at Regjeringa nå åpner for ulike forsøk hvor oppgaver løses på andre områder enn tradisjonelt har vært tilfelle. Dette vil gi et mangfold av løsninger og erfaringer. Disse erfaringene vil være vik-

tige når Stortinget endelig tar stilling til fordeling av oppgaver som fortsatt er uavklart.

8. FYLKESINNDELINGEN

8.1 Sammendrag

Stortinget ga i Innst. S. nr. 307 (2000-2001) tilslutning til forslaget i St.meld. nr. 31 (2000-2001), om å opprette et rådgivende utvalg for fylkesinndelingen som skulle sikre faglig bistand og samordning av de frivillige sammenslutningsprosessene. Det ble også lagt opp til at utvalget, i samarbeid med berørte fylkeskommuner, skulle kunne ta initiativ til å igangsette utredninger av muligheter for sammenslutninger.

Prosessene i fylkene har kommet relativt langt når det gjelder å utrede fylkessammenslutninger. På bakgrunn av dette mener Regjeringen at det ikke er formålstjenlig å opprette utvalget nå. I den grad det er behov for faglig bistand til og samordning av sammenslutninger, vil dette bli ivaretatt av Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund.

En rekke fylkeskommuner har tatt initiativ til å utrede sammenslutninger på bakgrunn av signalene i St.meld. nr. 31 (2000-2001). I St.meld. nr. 19 (2001-2002) er det redegjort for hvilke prosesser som er igangsatt.

Regjeringen er av den oppfatning at fylkeskommunene på frivillig grunnlag og ut fra de oppgaver de nå skal løse, må vurdere om dagens inndeling er hensiktsmessig. Dette er i tråd med at kommunalt selvstyre og lokal handlefrihet skal ligge til grunn for den statlige styringen av kommunesektoren.

Stortinget ga i Innst. S. nr. 307 (2000-2001) sin tilslutning til forslaget i St.meld. nr. 31 (2000-2001), om full kompensasjon av nødvendige engangskostnader ved fylkessammenslutninger, samt dekning av kostnader til eventuelle utredninger og folkehøringer.

Regjeringen mener det ved fylkessammenslutninger må stilles samme type krav til egenandel til dekning av engangskostnader, som det gjøres overfor kommunene ved en kommunesammenslutning. Dette er nødvendig av hensyn til kostnadskontroll.

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår at det legges opp til en statlig kompensasjon som utgjør 40-60 pst. av nødvendige engangskostnader, i tråd med gjeldende praksis ved de siste kommunesammenslutningene. Kommunal- og regionaldepartementet foreslår også at fylkeskommuner som ønsker å vurdere sammenslutning får tilskudd til dekning av kostnader til utredninger og folkehøring. Dette vil innebære en likebehandling av kommuner og fylkeskommuner når det gjelder kompensasjonsordninger.

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår at fylkeskommuner som slutter seg sammen skal få beholde effektivitetsgevinstene de oppnår som følge av sammenslutningen.

Regjeringen mener interfylkeskommunalt samarbeid er et nødvendig supplement til fylkesinndelingen. Fylkeskommunene vil gjennom samarbeidsløsninger på tvers av fylkesgrensene kunne møte felles utfordringer. Regjeringen mener videre at interfylkeskommunalt samarbeid vil kunne være et alternativ for fylkeskommuner som ikke ønsker sammenslutning.

8.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Stortinget i Innst. S. nr. 307 (2000-2001) også ga tilslutning til at det skulle gis full kompensasjon av kostnader knyttet til utredninger, sammenslutninger og folkehøringer. Komiteen deler Regjeringens syn på at det ved fylkessammenslutninger stilles krav til egenandeler, men at fylkeskommuner som slår seg sammen skal få beholde effektiviseringsgevinsten.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at Stortinget i Innst. S. nr. 307 (2000-2001) ga tilslutning til å opprette et rådgivende utvalg for fylkesinndeling. Målet for utvalget skulle være faglig bistand og samordning av de frivillige sammenslutningsprosessene og igangsette utredninger og muligheter for sammenslutninger. Mange fylkeskommuner har fått midler for å utarbeide ulike samarbeidsformer. Ulike utredninger er nå ute til høring, mens andre fylker venter på tilrådinger fra arbeidsgrupper som er nedsatt. Disse medlemmer mener i likhet med Regjeringen at det ikke er formålstjenlig å opprette dette utvalget nå.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet peker på at store ressurser er brukt og brukes i den enkelte fylkeskommune for å legitimere fylkeskommunen.

Disse medlemmer viser til at mange nå etterlyser ro omkring fylkeskommunens fremtid, og at mange nå ser det nødvendig med en felles strategi for fremtidig forvaltning. Disse medlemmer er enig i dette og mener at en konklusjon på alle utredninger og vurderinger om ulike former for sammenslutninger bør foreligge innen utgangen av 2002. En videreføring av slike prosesser fører bare til unyttig bruk av ressurser og skaper uvisshet om mål og visjoner for fremtidig forvaltning.

Medlemene i komiteen fra Arbeidarpartiet og Sosialistisk Venstreparti ser positivt på det arbeidet som går føre seg i flere fylkeskommunar med tanke på mogleg samanslåing. Disse medlemmene ser dessutan positivt på drøftingane mellom enkelte fylkeskommunar med tanke på nye samarbeidsrelasjonar og ber Regjeringa leggje best mogleg til rette for at arbeidet skal bli vellykka.

Medlemene i komiteen frå Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til Innst. O. nr. 86 (2000-2001) der desse medlemene held fast ved vedtaket om at framtidige endringar i kommunestrukturen ikkje skal gjennomførast mot kommunane si vilje. Det same må gjelde eventuelle endringar i forhold til dagens fylkesgrenser. Desse medlemene registrerer at det i mange fylke er sett i gang utgreiingar for å sjå på løysingar for fylkessamanslutningar.

Medlemene i komiteen frå Senterpartiet vil vise til at ifølgje Kommunal Rapport 6. juni 2002 er dei aller fleste av desse prosessane no lagt på vent. Denne medlemen meiner det ligg mykje fornuftig tenking bak dagens fylkesinndeling. For mange er denne kombinert med ei sterk orientering mot ulike former for regionalt samarbeid basert på fylkeskommunane sine eigne strategiar og behov der fylka samarbeider som likeverdige partnarar. Denne medlemen viser til merknader under kap. 1.1 om Senterpartiet si haldning til fylkeskommunen som forvaltningsnivå.

9. FORSØK

9.1 Sammendrag

Lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven) gir muligheter for forsøksvirksomhet i forvaltningen, der hvor den øvrige lovgivningen ikke åpner for det.

Godkjenning av forsøk kan gis for en periode på inntil fire år, men det kan åpnes for at forsøksperioden forlenges med inntil to år. Forsøksloven stiller krav om evaluering av forsøket.

Regjeringen ønsker å iverksette forsøk med to alternative modeller: 1) organisere fylkesmannen og fylkeskommunen i ett forvaltningsorgan - enhetsfylket, og 2) kommunal oppgavedifferensiering, som betyr at enkelte kommuner får ansvaret for en eller flere fylkeskommunale eller statlige oppgaver.

9.1.1 Enhetsfylket

Enhetsfylket innebærer at dagens fylkeskommune integreres med fylkesmannsembetet (inkludert statens utdanningskontor og fylkeslegeembetene) til ett regionalt organ. Den nye enhetsadministrasjonen vil ivareta både tradisjonelt statlige oppgaver - som lovlighetskontroll, klage og tilsyn - og øvrige oppgaver, som tjenesteyting og regional utvikling. Enhetsfylket vil bestå av en statlig del med en administrativ leder, og en fylkeskommunal del underlagt fylkestinget. Det vil være en absolutt forutsetning at tilsyns- og klageoppgavene holdes separat fra øvrige oppgaver i enhetsfylket. Enhetsfylkets leder kan være enten fylkesmannen eller fylkesrådmannen. For innbyggerne vil enhetsfylket kunne fremstå som en forenkling av den offentlige organiseringen på regionalt nivå. Enhetsfylket kan

videre bidra til reduksjon av dobbeltbyråkrati og dobbelkompetanse.

Kommunal- og regionaldepartementet tar sikte på at forsøk skal være av fireårig varighet med mulighet for forlenging i ytterligere to år, jf. forsøksloven § 3 siste ledd. Det tas sikte på å igangsette et begrenset antall forsøk som blant annet prøver ut ulike modeller for organisering av klage- og tilsynsoppgaver. Forsøk kan starte opp senest ved årsskiftet 2003-2004.

9.1.2 Kommunal oppgavedifferensiering

Kommunal oppgavedifferensiering er i tråd med prinsippet om at oppgaver og beslutninger bør legges nærmest mulig dem det gjelder. Flere oppgaver til kommunene vil kunne skape gode vilkår for innbyggernes aktive deltakelse i lokalpolitisk virksomhet og for en videreutvikling av et levende folkestyre i kommunene.

Oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene bygger i dag på det såkalte generalistkommunesystemet. Det betyr at alle kommuner og fylkeskommuner skal fylle de samme funksjonene knyttet til dimensjonene demokrati, tjenesteproduksjon, rettsikkerhet og lokale utviklingsoppgaver. Kommunal oppgavedifferensiering innebærer at kommuner med ulike forutsetninger spesielt med henhold til størrelse, får ulike oppgaver. Hensikten med forsøkene må være å legge til rette for en oppgaveløsning som innebærer et kvalitativt bedre tjenestetilbud for brukerne. Kommunal oppgavedifferensiering har noen ulemper, men disse vil kunne reduseres dersom oppgavedifferensieringen avgrenses til at et begrenset antall kommuner gis ansvaret for noen få klart definerte fylkeskommunale eller statlige oppgaver.

Regjeringen foreslår videre at det i forsøk med kommunal oppgavedifferensiering også legges opp til at enkelte oppgaver kan desentraliseres til kommuner under forutsetning av at de løses gjennom interkommunalt samarbeid. Regjeringen vil også åpne for forsøk som innebærer at fylkeskommunen kan overta oppgaver fra statlige etater. Dette kan blant annet være aktuelt for å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Regjeringen vil være tilbakeholden med å igangsette forsøk med kommunal oppgavedifferensiering innenfor fylkeskommunens kjerneoppgaver. Det tas sikte på å igangsette et begrenset antall forsøk senest ved årsskiftet 2003-2004.

9.1.3 Evaluering

Regjeringen sa i tiltredelseserklæringen at den ville ta initiativ til en evaluering av fylkeskommunen. Regjeringen tar sikte på å evaluere fylkeskommunen i to faser: Regjeringen vil mot slutten av denne valgperioden legge frem en vurdering av fylkeskommunen for Stortinget. Denne vurderingen vil i hovedsak være avgrenset til en vurdering av fylkeskommunens nye rolle som regional utviklingsaktør og en vurdering av partnerskapets funksjon i den sammenheng. Men det vil også gis en generell omtale av status for fylkeskom-

munens roller og oppgaver. Regjeringen vil i neste stortingsperiode gjennomføre en bred og forskningsbasert evaluering av fylkeskommunen og organiseringen av det regionale nivå generelt. Denne evalueringen skal i tillegg inkludere forsøkene med enhetsfylke og kommunal oppgavedifferensiering.

9.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, registrerer at Regjeringen ønsker en god og hensiktsmessig oppgavefordeling med bl.a. mål om redusert byråkrati. Flertallet registrerer at Regjeringen allikevel finner det riktig, med bakgrunn i lov 26. juni 1992 nr. 87, å fremme forslag om iverksettelse av to typer forsøk for å vurdere alternative måter å organisere oppgavefordelingen på.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, imøtekommer forskjellige forsøk, men mener imidlertid at slike forsøk ikke bør være av en karakter som skaper usikkerhet og blander klage- og tilsynsoppgavene med skjønn.

9.2.1 Enhetsfylket

Fleirtallet i komiteen, medlemmene fra Arbeidarpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener det kan vere formålstenleg å drive forsøk med einskapsfylke.

Fleirtallet peiker på at det må setjast i gang mange forsøk med einskapsfylke for å få breiast mogleg erfaring med ein ny administrativ modell.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti mener Regjeringens forslag til forsøk med enhetsfylke er av en slik karakter at det ikke kan støttes.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen sørge for at forsøk med enhetsfylke ikke iverksettes."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener enhetsfylket vil fremstå som en "overkommune", noe som Regjeringen selv advarer mot.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at enhetsfylket vil innebære en fullstendig samordning mellom fylkeskommunen og fylkesmannsembetet, dette inkluderer også statens utdanningskontor og fylkeslegen. En slik enhetsadministrasjon vil da måtte ivareta både statlige og fylkeskommunale oppgaver, og derav styres både av departement og fylkestinget, men med en leder. Disse medlemmer mener dette vil skape vanskelige avveininger mellom forvaltning og myndighet. Disse medlemmer vil her vise til den

åpenbare faren for sammenblanding av roller, både hos den administrative ledelsen og ansatte. Disse medlemmer vil derfor advare mot denne type forsøk. Skulle et slikt forslag ivareta rettssikkerheten og dempe inntrykket av en overkommune noe, måtte klage- og tilsynsdelen vedrørende fylkeskommunale vedtak skilles ut i et egnet uavhengig organ.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet finner det ikke riktig å fremme forslag til en slik løsning, da dette sannsynligvis kun ville utvide byråkratiet, noe som bryter med formålet i St.meld. nr. 19 (2001-2002).

Medlemen i komiteen frå Senterpartiet meiner Regjeringa sitt opplegg inneber ei forsiktig administrativ samordning i forsøket. Denne medlemen meiner at ein bør opne for ei tydeleg breiare tilnærming, slik at det kan gjennomførast ei reell samordning mellom ulike avdelingar. Såleis kan ein også få til reduksjon og forenkling av byråkratiet.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet har merket seg at Regjeringen åpner for forsøk som innebærer at dagens fylkeskommune integreres med fylkesmannsembetet til ett regionalt organ; et såkalt enhetsfylke. Disse medlemmer er positive til at modellen med enhetsfylke utprøves. Enhetsfylket vil bestå av en statlig del med en administrativ leder, og en fylkeskommunal del underlagt fylkestinget. Fylkesmannens skjønnsoppgaver vil ivaretas av den fylkeskommunale delen underlagt fylkestinget og regional politisk styring. Forsøk av denne type vil etter disse medlemmers mening kunne gi svar på om de offentlige oppgavene i fremtiden kan løses på en enda enklere, mer oversiktlig og mer brukervennlig måte enn hva som er tilfellet i dag. Om enhetsfylket vil medføre rasjonalisering og effektivisering er etter disse medlemmers oppfatning viktig å undersøke gjennom forsøk, og erfaringene må sammenholdes med erfaringer fra andre forsøk og danne grunnlag for videre vurdering av fylkeskommunens fremtid og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Etter disse medlemmers oppfatning må en slik endelig oppgavegjennomgang skje samtidig med evalueringen av fylkeskommunen. Disse medlemmer legger vekt på at det ved utprøving av enhetsfylkemodellen må velges organisering som tydeliggjør skillet mellom kontroll- og tilsynsoppgaver og saksforberedende oppgaver for folkevalgte organ.

9.2.2 Kommunal oppgavedifferensiering

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til prinsippet om at oppgaver og beslutninger bør legges nærmest dem det gjelder. Disse medlemmer deler derfor Regjeringens mål om å desentralisere flere oppgaver til primærkommunene.

Dette vil som Regjeringen sier i meldingen, skape gode vilkår for innbyggernes aktive deltakelse i lokalpolitisk virksomhet og for en videreutvikling av et levende folkestyre i kommunene. Disse medlemmer vil imidlertid legge vekt på at eventuelle nye oppgaver til kommunene må sikres ved at tilstrekkelige økonomiske ressurser følger med.

Fleirtalet i komiteen, medlemmene fra Arbeidarpartiet, Høgre og Kristeleg Folkeparti, sluttar seg til at det kan opnast for forsøk med kommunal oppgåvedifferensiering.

Eit anna fleirtal, medlemmene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil gå imot at det skal drivast forsøk med kommunal drift av vidaregåande opplæring. Der- som dette opplæringstilbodet skal få den faglege breidde som er nødvendig, må den femne om eit større geografisk område. Kommunenivået blir i denne samanhengen for smalt.

Dette fleirtalet vil også poengtere at kommunal drift av den vidaregåande opplæringa særleg vil ramme det yrkesfaglege tilbodet, noko som er uakseptabelt for dei utdanningssøkjande og for næringslivet som har behov for kvalifisert arbeidskraft.

Dette fleirtalet fremjar følgjande forslag:

"Stortinget ber Regjeringa om ikkje å tillate forsøk med oppgåvedifferensiering av vidaregåande opplæring."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til sine merknader om å utvikle fylkeskommunen. Disse medlemmer har ingen generelle innvendinger til at vidaregåande skoler kan ligge under fylkeskommunen hvis den skal opprettholdes, men mener at det er viktig å gi valgfrihet for elevene, og at fylkesgrenser ikke påfører enkelte elever unødige lange reiser for å få et skoletilbud i eget fylke hvis det er nærmere til samme utdanningstilbud i nabofylket. Disse medlemmer mener generelt at skolene bør få et større selvstyre og få mulighet til å utvikle egenart og ulike pedagogiske ideer. Derfor mener disse medlemmer det bør etableres et stykkprissystem hvor pengene følge eleven.

Disse medlemmer viser til at enkelte kommuner har uttrykt ønske om selv å drive de vidaregåande skolene i sin kommune. Disse medlemmer mener det ville være interessant å gjennomføre forsøk hvor ansvaret for vidaregåande skoler ble overlatt til enkeltkommuner.

Disse medlemmer foreslår derfor:

"Stortinget ber Regjeringen innvilge forsøk med at kommuner overtar ansvaret for vidaregåande skoler hvis enkeltkommuner ønsker dette."

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet ber om at det blir lagt til rette for fleire forsøk med at fylkeskommunen overtek oppgaver frå statlege etatar. Dette kan vere bidrag i arbeidet med å utvikle den regionale utviklingsaktøren. Det blir i denne samanhengen vist til egne merknader i kap. 6.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet og Sosialistisk Venstreparti meiner det bør setjast i gang forsøk på regionalt nivå mellom fleire fylkeskommunar. På den måten kan ein vinne erfaring med å utvikle regional meirverdi på tvers av tradisjonelle grenser.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti er positive til ulike former for interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid så lenge dette er basert på frivillighet og drevet fram nedenfra utfra lokale behov. Dette er en konkretisering av lokaldemokratiets søken etter nye og bedre måter å løse sine oppgaver på og er en naturlig del av moderniseringsarbeidet som denne Regjeringen legger opp til. Disse medlemmer viser til at Regjeringen er positiv til forsøksvirksomhet som kan støtte opp om dette.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti vil vise til at regjeringen i St.meld. nr. 26 (2001-2002) Bedre kollektivtransport ønsker forsøk med alternativ forvaltningsorganisering av transportsystemet i større byområder. Disse medlemmer støtter disse forsøkene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at det er stor forskjell på kommunestørrelsen i Norge og at de større byene selv bør kunne ta hånd om kollektivtrafikkansvaret og tilhørende midler.

Disse medlemmer er kjent med at enkelte kommuner har søkt å få overta dette ansvaret i en forsøksperiode, det mener disse medlemmer bør gjennomføres og foreslår:

"Stortinget ber Regjeringen iverksette forsøk hvor kommuner som ønsker det kan få overta ansvaret for kollektivtrafikk og tilhørende midler."

"Stortinget ber Regjeringen utvikle forslag hvor enkeltkommuner og interkommunale samarbeidsorganer får overta rollen som regional utviklingsansvarlig, og dermed de virkemidler som tillegges fylkeskommunen knyttet til regional næringsutvikling."

Disse medlemmer vil vise til at de generelt mener at langt flere av dagens fylkeskommunale oppgaver kan overføres til kommunene. Disse medlemmer mener det ikke er naturlig fremover å la de

minste kommunene i Norge være dimensjonerende for hvilke oppgaver de større kommunene kan løse. Det kan ikke være slik at det skal være Utsira kommunes evne til å løse oppgaver som skal være bestemmende for hvilke oppgaver Bergen kommune skal ha. Disse medlemmer mener derfor vi må utvikle oss mot modeller hvor enkelte kommuner kan ha ansvar for flere oppgaver enn andre har - hvis flertallet ikke ønsker å legge ned fylkeskommunen.

Disse medlemmer mener derfor at hvis fylkeskommunen opprettholdes, så bør det være mulig for kommuner å overta oppgaver lagt til fylkeskommunen gjennom forsøksordninger og eventuelt senere på permanent basis. Disse medlemmer mener at fylkeskommunen ikke kan ha vetorett mot slike forsøk. Det må først og fremst være kommunenes initiativ og departementet som vurderer rammene økonomi og organisering.

Disse medlemmer mener det bør åpnes for at det gjennomføres en folkeavstemming om avvikling av fylkeskommunen. Forutsatt befolkningens tilslutning, kan kommunene i det enkelte fylke i en forsøksperiode overta fylkeskommunens arbeidsoppgaver og etablere frivillige samarbeidsordninger mellom kommunene. Disse medlemmer mener dette ville være et spennende prosjekt, som forutsatt tilslutning i befolkningen, bør kunne utprøves. Et slikt forsøk må ha en tidsramme på minimum 10 år for reelt å kunne vurdere virkningene av forsøket.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen praktisk iverksette forsøk med å overlate fylkeskommunens oppgaver til kommunene og avvikle fylkeskommunen hvis et flertall av befolkningen og kommuner i et fylke ønsker å delta i et slikt forsøk."

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener forsøk med kommunal oppgavedifferensiering kan komme til å gi noen byer i en region enorm innflytelse over den regionale utviklingen. Etter disse medlemmers mening vil dette rive opp helhetstenkningen i regionen/fylket, hvor de store kommunene og de små kommunene, utkant og sentrum, løser oppgavene sammen og tar hensyn til helheten i regionen/fylket.

Disse medlemmer vil vise til at det er andre forsøk i fylkeskommunene som gir fylkene bedre muligheter til å være regionale utviklingsaktører. Disse medlemmer vil her vise til de positive erfaringene fra f.eks. frifylkeforsøkene i bl.a. Nordland og Aust-Agder. Disse medlemmer mener det er viktig at Regjeringen gir disse forsøksordningene rom for reell overføring av myndighet til fylkeskommunene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil vise til

at flere fylker utreder muligheten om å slå seg sammen til større fylker. Disse medlemmer mener Regjeringen bør utrede forsøk med større fylker, som får delegert helhetlig myndighet over bruken av tildelte virkemidler og strategivalg innafor regional og strategisk utvikling, dvs. i næringspolitikk, distriktpolitikk, samferdsel, kompetanseutvikling, kultur- og arbeidsmarkedspolitikk. Færre fylker/regioner vil bidra til en ny dynamikk i forholdet kommune/region, og region/stat, som gjør at regionnivået kan få en reell mulighet til å være en sentral utviklingsaktør i regionen. Hvordan utformingen av det folkevalgte regionnivået skal være, må vurderes nærmere.

Disse medlemmer vil derfor fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen iverksette forsøk med større fylker, som får delegert helhetlig myndighet over bruken av tildelte virkemidler og strategivalg innafor regional og strategisk utvikling, - det vil si i næringspolitikk, distriktpolitikk, samferdsel, kompetanseutvikling, overordnet arealpolitikk, kultur- og arbeidsmarkedspolitikk."

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser også til sine forslag om økte oppgaver til det regionale nivået i Innst. S. nr. 307 (2000-2001).

10. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

10.1 Sammendrag

Det er foreløpig ikke foretatt konkrete beregninger av de økonomiske konsekvensene av å gjennomføre de foreslåtte endringene i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Det vil bli gjort i forbindelse med at departementene kommer tilbake til Stortinget med de proposisjoner som er nødvendig for å få gjennomført forslagene i denne meldingen.

Regjeringen mener at en oppgavefordeling hvor alle miljø- og landbruksoppgaver på regionalt nivå holdes samlet, slik det foreslås i meldingen, vil gi en mer effektiv oppgaveløsning.

Fra og med 2002 er midlene til landbrukskontorene i kommunene innlemmet i inntektssystemet gjennom overgangsordningen. Som en oppfølging av meldingen vil Kommunal- og regionaldepartementet endre kriteriene i inntektssystemet for kommunene, slik at det blir god sammenheng mellom tildeling av midler og oppgavemengden i kommunene. Departementet vil komme tilbake til dette i kommuneproposisjonen for 2004.

Desentralisering av miljø- og landbruksoppgaver og -virkemidler til kommunene fra fylkesmennene og SND vil isolert sett over tid bety at antall ansatte i fylkesmannsembetene og SND kan reduseres.

10.2 Komiteens merknader

Komiteen tar til etterretning at Regjeringen ikke har foretatt konkrete beregninger av de økonomiske konsekvensene av å gjennomføre de foreslåtte endringer. Komiteen viser til at Regjeringens formål med oppgavefordelingen bl.a. er å bidra til redusert byråkrati. Komiteen forutsetter at de foreslåtte endringer samlet sett medfører en effektiviserings- og rasjonaliseringsgevinst.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil vise til de store potensielle innsparingene som en opphevelse av fylkeskommunene som forvaltningsledd kan gi, hovedsakelig gjennom reduserte utgifter til et overflødig og lite smidig byråkrati. Disse medlemmer vil også vise til Fremskrittspartiets tidligere merknader og forslag om innsparingspotensialet i kommunesektoren, gjennom effektivisering, rasjonalisering og konkurranseutsetting.

11. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen iverksette forsøk med større fylker, som får delegert helhetlig myndighet over bruken av tildelte virkemidler og strategivalg innafor regional og strategisk utvikling, - det vil si i næringspolitikk, distriktpolitikk, samferdsel, kompetanseutvikling, overordnet arealpolitikk, kultur- og arbeidsmarkedspolitikk.

Forslag fra Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen videreføre fylkeslandbruksstyret.

Forslag fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen sørge for at forsøk med enhetsfylke ikke iverksettes.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 4

Det avholdes ikke fylkestingsvalg i 2003, de sittende fylkesting avvikler fylkeskommunen over to år.

Forslag 5

Stortinget ber Regjeringen sette i gang arbeidet med å avvikle fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå.

Forslag 6

Stortinget ber Regjeringen utrede alternativ finansiering av de videregående skolene og institusjonene

innen sosial omsorg, med basis i en stykkprisfinansiering.

Forslag 7

Stortinget ber Regjeringen endre mandatet til planlovutvalget slik at ny plandel i plan- og bygningsloven baseres på at fylkesplanlegging avvikles.

Forslag 8

Stortinget ber Regjeringen innvilge forsøk med at kommuner overtar ansvaret for videregående skoler hvis enkeltkommuner ønsker dette.

Forslag 9

Stortinget ber Regjeringen praktisk iverksette forsøk med å overlate fylkeskommunens oppgaver til kommunene og avvikle fylkeskommunen hvis et flertall av befolkningen og kommuner i et fylke ønsker å delta i et slikt forsøk.

Forslag 10

Stortinget ber Regjeringen utvikle forslag hvor enkeltkommuner og interkommunale samarbeidsorganer får overta rollen som regional utviklingsansvarlig, og dermed de virkemidler som tillegges fylkeskommunen knyttet til regional næringsutvikling.

Forslag 11

Stortinget ber Regjeringen iverksette forsøk hvor kommuner som ønsker det kan få overta ansvaret for kollektivtrafikk og tilhørende midler.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 12

Stortinget ber Regjeringen foreta en større gjennomgang av lovverket på miljø- og naturvernområdet for å forsterke den nasjonale politikken og ansvaret for miljø og natur.

12. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I

St.meld. nr. 19 (2001-2002) - nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå - vedlegges protokollen.

II

Stortinget ber Regjeringa om å leggje til rette for at ansvaret for regionale miljø- og landbruksoppgåver (med unntak av klagebehandling og legalitetskontroll) vert lagt til fylkeskommunen.

III

Stortinget ber Regjeringa syte for at noverande fylkeslandbrukstyre vert nedlagt og at dei oppgåvene fylkeslandbruksstyret har i dag, vert overførte til fylkeskommunen.

IV

Stortinget ber Regjeringa syte for at fylkeskommunen si rolle som planstyresmakt vert styrkt.

V

Stortinget ber Regjeringa leggje til rette for at Statens nærings- og distriktsutviklingsfond framleis skal forvalte dei bedriftsretta bygdeutviklingsmidlane.

VI

Stortinget ber Regjeringa medverke til ein modell som skaper reelle partnerskap mellom fylkeskommunane og ulike statlege aktørar, der partane deltek forpliktande i ulike regionale utviklingsprosjekt.

VII

Stortinget ber Regjeringa om å ikkje tillate forsøk med oppgåvedifferensiering av vidaregåande opplæring.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 14. juni 2002

Magnhild Meltveit Kleppa
leder

Per Sandberg
ordfører

Hans Kristian Hogsnes
sekretær