Innst. S. nr. 166

(2006-2007)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

St.meld. nr. 12 (2006-2007)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om
Regionale fortrinn – regional framtid

INNHOLD

1. Bakgrunn 5
1.1 Sammendrag 5
1.1.1 Utgangspunkt 5
1.1.2 Mål for reformen 6
1.1.3 Forutsetninger 6
1.1.4 Prinsipper for ansvars- og oppgavefordelingen mellom staten og kommunesektoren 6
1.2 Komiteens merknader 7

2. Det framtidige folkevalgte regionale nivået 11
2.1 Oppgaver til de nye folkevalgte regionene 11
2.1.1 Sammendrag 11
2.1.2 Komiteens merknader 12
2.1.2.1 Innledning 12
2.1.2.2 Regional planlegging 12
2.1.2.3 Samferdsel 13
2.1.2.4 Næringsutvikling og innovasjon 16
2.1.2.5 Kultur og idrett 19
2.1.2.6 Undervisning og forskning 20
2.1.2.7 Forebyggende og folkehelsefremmende arbeid 23
2.1.2.8 Tannhelsetjenesten 23
2.1.2.9 Spesialisthelsetjenesten 24
2.1.2.10 Kulturminner og naturressursforvaltning 24
2.1.2.11 Internasjonalt samarbeid 25
2.2 Kommunene 25
2.2.1 Sammendrag 25
2.2.2 Komiteens merknader 26

3. Alternative modeller for det regionale folkevalgte nivået 27
3.1 Sammendrag 27
3.1.1 Innledning 27
3.1.2 Sammenhengen mellom regional inndeling og oppgaveportefølje 28
3.1.2.1 Forsterket fylkesmodell 28
3.1.2.2 Mellommodell 28
3.1.2.3 Regionmodell med få regioner 29
3.1.2.4 Regjeringens vurdering av modellene 29
3.1.3 Styringsutfordringer i Osloregionen og alternative styringsmodeller 30
3.2 Komiteens merknader 31

4. Konsekvenser av ny inndeling 32
4.1 Valg 32
4.1.1 Sammendrag 32
4.1.2 Komiteens merknader 33
4.2 Region- og kommuneinndelingen 33
4.2.1 Sammendrag 33
4.2.2 Komiteens merknader 33
4.3 Videre prosess 33
4.3.1 Sammendrag 33
4.3.2 Komiteens merknader 34

4.4 Regional statsforvaltning - oppgaver og organisering 35
4.4.1 Sammendrag 35
4.4.2 Komiteens merknader 35
4.5 Sametinget 37
4.5.1 Sammendrag 37
4.5.2 Komiteens merknader 38
4.6 Økonomiske og administrative konsekvenser 38
4.6.1 Sammendrag 38
4.6.1.1 Kortsiktige kostnader av gjennomføring av reformen 38
4.6.1.2 Langsiktige administrative og økonomiske konsekvenser 38
4.6.2 Komiteens merknader 39

5. Forslag fra mindretall 39

6. Komiteens tilråding 40

Innst. S. nr. 166

(2006-2007)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

St.meld. nr. 12 (2006-2007)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Regionale fortrinn - regional framtid

Til Stortinget

1. BAKGRUNN

1.1 Sammendrag

1.1.1 Utgangspunkt

I stortingsmeldingen inviteres Stortinget til å drøfte regionenes framtidige oppgaveportefølje. Omfanget av oppgaver vil i noen grad legge føringer på framtidige inndelingsalternativer.

Regjeringens endelige anbefaling vil bli lagt fram for Stortinget våren 2008 etter at det er gjennomført en bred prosess der blant annet fylkeskommunene selv, i samarbeid med kommunene, skal vurdere valg av modell og regional inndeling.

Regjeringen mener det skal være tre folkevalgte nivå i Norge, og vil legge til rette for et levende folkestyre med kommuner og regioner som utnytter lokale og regionale fortrinn til beste for innbyggerne, næringslivet og samfunnet for øvrig.

Etter Regjeringens oppfatning er det helt vesentlig, både for vårt demokrati og for å nå målet om en effektiv offentlig forvaltning, at kommunene også i framtiden er generalistorganer med en bred og tung oppgaveportefølje. Kommunestrukturen i Norge er kjennetegnet ved kommuner som er geografisk vidstrakte og befolkningsmessig små. Sett på bakgrunn av at kommunene allerede har ansvaret for en betydelig oppgavemengde, gjør en slik kommunestruktur det mindre aktuelt å legge nye store oppgaver til kommunene.

Mange offentlige oppgaver løses best i et geografisk perspektiv mellom landet som helhet og den avgrensning som kommunene representerer. Dette er for det første oppgaver som angår eller har virkning for et større område enn den enkelte kommune, og som derfor trenger kommuneoverskridende løsninger. For det andre er det oppgaver som av hensyn til stordriftsfordeler løses best med et større befolkningsgrunnlag enn det de fleste kommuner har. For det tredje er det oppgaver som krever mer ressurser i form av økonomi og spesialisert kompetanse enn hva en enkelt kommune har til rådighet. Regjeringen mener det er behov for et folkevalgt regionalt nivå for å løse mange av disse oppgavene.

Regjeringen mener det er behov for å styrke det regionale folkevalgte nivået slik at utviklingspotensialet kan utnyttes til beste for en helhetlig og villet utvikling i den enkelte region.

Fylkeskommunene er både politiske institusjoner og forvaltningsorganer. De har i dag ansvar for videregående opplæring, tannhelsetjenesten, regional og lokal samferdsel, strategisk bruk av nærings- og distriktspolitiske virkemidler, operativt ansvar for tilretteleggende virkemidler for næringsutvikling og lokalsamfunnsutvikling, fylkesplanlegging, folkehelsearbeidet, kultur og kulturminneforvaltning. Fylkeskommunene er tillagt en rolle som regionale utviklingsaktører.

I stortingsmeldingen gis det en nærmere beskrivelse av oppgavene til dagens fylkeskommuner, samt organisering og ulike styringsmodeller. Det er også redegjort for forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark fylker, samt forsøk med interfylkeskommunalt samarbeid om samferdsel i Vestlandsrådet (Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommuner). Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommuners (BTV) forsøk med oppgaver innen samferdsel og næringsutvikling, og forsøket Fritt fram, hvor Oppland fylkeskommune får økt ansvar og myndighet over økonomiske virkemidler som påvirker verdiskapingen og velferdsutviklingen i fylket.

Regjeringen viser til at fylkeskommunene i ulik grad har lykkes som sentral drivkraft og tilrettelegger for regionalt utviklingsarbeid. Fylkeskommunene har blitt tappet for sentrale oppgaver samtidig som den folkelige oppslutningen om nivået er blitt svekket. Dette har

satt fylkeskommunen som forvaltningsnivå under press. Undersøkelser viser at flertallet av fylkeskommunene ikke har hatt noen stor suksess som regional utviklingsaktør. Det er imidlertid store variasjoner i hvor mye midler hver fylkeskommune har til regionalt utviklingsarbeid, og fylkeskommunene har ulike tradisjoner og forutsetninger for regionalt utviklingsarbeid. En lite ryddig ansvarsdeling mot regional statsforvaltning og en begrenset oppgaveportefølje, som også i noen grad ikke er innbyrdes nært sammenhengende, kan også ha virket inn. Det kan heller ikke utelukkes at fylkeskommunene ikke har vært gode nok til å utnytte det regionalpolitiske handlingsrommet.

Regjeringen mener det er behov for å endre ansvaret og oppgavene til det regionale folkevalgte nivået, for å skape en aktør som kan fokusere på og realisere det regionalpolitiske utviklingspotensialet som er nødvendig for å skape en helhetlig utvikling i den enkelte region. Overføring av nye oppgaver til regionene, vil sammen med eksisterende oppgaveportefølje utløse nye synergier som gir mer innhold til rollen som regional utviklingsaktør.

1.1.2 Mål for reformen

I meldingen påpeker Regjeringen at forvaltningsreformen skal bidra til å realisere følgende mål:

- Et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.
- En mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved at ulike sektorer ses i sammenheng innenfor den enkelte region.
- Verdiskaping og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger, som sikrer det framtidige grunnlaget for velferden i samfunnet.
- Effektiv ivaretakelse av nasjonale mål som for eksempel bærekraftig utvikling, likeverdige tjenestetilbud og rettssikkerhet for den enkelte.

Et levende og desentralisert demokrati er grunnleggende for å møte de samfunnsutfordringer vi står overfor på en god måte. Regjeringen vil legge til rette for et levende folkestyre med kommuner og regioner som utnytter lokale og regionale fortrinn til beste for innbyggerne, næringslivet og samfunnet for øvrig.

Gjennom forvaltningsreformen vil Regjeringen legge til rette for utvikling av funksjonelle regioner som bidrar til å sikre arbeidsplasser og velferd der folk bor. Reformen skal være et svar på utfordringene fylkeskommunene har i dag knyttet til legitimitet, handlekraft og rollen som regional utviklingsaktør. Forvaltningsreformen bør ha et omfang som sikrer en varig løsning for det regionale nivået.

Den sterke sektororienteringen i statlig forvaltning skaper utfordringer knyttet til samordning mellom sektorene. Dersom sektorer som i et regionalt utviklingsperspektiv er nært koblet til hverandre samles i ett organ legges det til rette for gode regionale helhetsløsninger.

Nasjonale mål spenner over et vidt spekter av områder, og reformen skal gjennomføres på en slik måte at ivaretakelse av nasjonale mål sikres.

1.1.3 Forutsetninger

Forvaltningsreformen bygger på en forutsetning om at kommunesammenslutninger fortsatt skal være frivillige, slik det ble vedtatt av Stortinget i 1995.

Videre er det en forutsetning at reformen ikke skal føre til sentralisering innenfor de enkelte regionene.

Regjeringen legger i utgangspunktet generalistkommunesystemet til grunn for organiseringen av kommunesektoren. Generalistkommunesystemet legges også til grunn for de nye regionene, men med hovedstadsområdet som et mulig unntak.

Dagens fylkeskommuner finansieres i hovedsak gjennom frie inntekter. Regjeringen mener dette prinsippet også bør legges til grunn for finansiering av de nye regionene. Det vil imidlertid kunne være aktuelt å øremerke noen midler på enkelte av de nye oppgaveområdene.

Kommuner og regioner skal være sidestilte politiske og forvaltningsmessige organer slik kommuner og fylkeskommuner er det i dag. Regjeringen åpner imidlertid for at det nye regionale nivået kan gis en viss form for overkommunal myndighet innenfor deler av den framtidige regionale arealplanleggingen. En viktig forutsetning er at det utvikles gode samhandlingsmodeller mellom forvaltningsnivåene. Målet er å sikre at lokalt og regionalt utviklingsarbeid utfyller hverandre, slik at den samlede innsatsen utvides som et resultat av samarbeidet.

Staten er garantist for innbyggerne når det gjelder å sikre verdier som rettssikkerhet, likhet og likeverdige tjenestetilbud. Det er en forutsetning for reformen at oppgaver som innebærer klagebehandling, lovlighetskontroll og tilsyn fortsatt skal være et statlig ansvar.

1.1.4 Prinsipper for ansvars- og oppgavefordelingen mellom staten og kommunesektoren

Utformingen av offentlig forvaltning når det gjelder oppgavefordeling og geografisk inndeling skal ivareta hensynene til lokalt selvstyre og deltakelse, hensynet til innbyggerne og til øvrige nasjonale mål. Med utgangspunkt i disse hensynene og målene for offentlig forvaltning kan det avledes prinsipper for oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Regjeringens arbeid med forvaltningsreformen har tatt utgangspunkt i følgende prinsipper:

- Lokale og folkevalgte organer bør ha ansvaret for oppgaver som krever lokalpolitisk og regionalpolitisk skjønn.
- Oppgaver bør legges på lavest mulige effektive nivå.
- Oppgaver relatert til samfunnsutvikling regionalt skal legges til folkevalgt regionalt nivå.
- Oppgaver som krever samordning bør legges til samme forvaltningsnivå.
- Det bør være samsvar mellom ansvar og finansiering av oppgaver.

– Staten bør i hovedsak ha ansvaret for standardiserte og regelorienterte oppgaver og kontrolloppgaver.
– Staten bør ha ansvaret for oppgaver som i særlig grad gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.

Dersom den endelige regioninndelingen bare avviker mindre fra dagens fylkesinndeling, og gitt en i alt vesentlig positiv sluttevaluering av forsøk med enhetsfylke, kan det være aktuelt å vurdere å åpne for at fylkeskommunene kan søke om forsøk for å videreutvikle denne type organisasjonsmodeller.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Tore Hagebakken, Saera Khan, Ingvild Kjerkol, Silvia K. Kosmo og Inger Løite, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Oddvar Hallset Reiakvam og Ib Thomsen, fra Høyre, Kari Lise Holmberg og Bent Høie, fra Sosialistisk Venstreparti, Rolf Reikvam, fra Kristelig Folkeparti, Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, og fra Venstre, Vera Lysklætt, viser til at St.meld. nr. 12 (2006-2007) behandler regionenes framtidige oppgaveportefølje.

Komiteen viser til at valgdeltakelsen har vært jevnt fallende de siste 50 årene. Utslagene har vært større for lokal- og regionalvalgene enn ved valg til Stortinget. Siden 1990 er det samlede antallet partimedlemmer blitt halvert. Samtidig er spesielt den aldersmessige rekrutteringen blitt skjevere. Middelaldrende og eldre innbyggere har høyest valgdeltakelse og en høy andel av partimedlemmene. Oppslutningen om de store frivillige landsdekkende medlemsorganisasjonene er også blitt mindre.

Komiteen viser til at det skjer flere prosesser samtidig som svekker det representative demokratiet, og stiller det norske demokratiet overfor nye og store utfordringer. Det gjelder blant annet økende politisk avmektighet fordi saker ikke lenger er underlagt politisk skjønn og beslutningsmyndighet. Likevel er det ofte en oppfatning blant folk og i medier om at saksområder er underlagt politisk styring.

Lokal- og regionalpolitikere blir stilt til ansvar i saker de ikke lenger har makt og myndighet over. Folk skal møte politikere til debatt og dialog under den forutsetning at makten og myndigheten ligger i folkevalgte organer sammensatt av politikere som skal stilles til ansvar i åpne valg.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, er enig i at det skal være tre folkevalgte nivå i Norge, hvor kommunene også i framtiden er generalistkommuner med bred og tung oppgaveportefølje. Flertallet ser i likhet med Regjeringen behovet for å styrke det regionale folkevalgte nivået slik at utviklingspotensial kan utnyttes bedre, og mener overføring av nye oppgaver vil styrke regionene som regional utviklingsaktør. Flertallet vil understreke at det er en grunnleggende premiss for forvaltningsreformen at den ikke skal føre til sentralisering av beslutningsmyndighet og arbeidsplasser verken innad i regionene eller i landsdelene.

Flertallet viser til Maktutredningens sluttrapport NOU 2003:19. Maktutrederne konkluderte blant annet med at det har skjedd en maktforskyvning fra folkevalgte organer til internasjonale organer og til markedet. Gjennom rettsliggjøring er det blitt flyttet makt fra politisk organer til rettsapparatet. Flytting av makt skjer fra alle politiske nivåer. Gjennom markedsretting, fristilling og privatisering av statlige oppgaver, er offentlig sektors virkemåte i omforming. Områder som tidligere var offentlig styrt, blir overlatt til markedsaktører. Reformprosessen har ført til at ressurser, skjønn og politiske avgjørelser er blitt flyttet til uavhengige direktorater, fristilte foretak og kontrollorganer, ifølge Maktutredningen.

Flertallet mener at det grunnleggende målet med forvaltningsreformen er å styrke folkestyret. En demokratisk styrt nasjonalstat er rammene for regional- og lokaldemokratiet. Flertallet ser det som viktig at forvaltningsreformen også legger til rette for en fortsatt demokratisering og styrking av folkestyret.

Flertallet viser til at Regjeringen i meldingen understreker at forvatningsreformen skal realisere et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå, en mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning, verdiskaping og sysselsetting, og effektiv ivaretakelse av nasjonale mål. Flertallet sier seg enig i disse målene for forvaltningsreformen. Det er viktig at den som berøres av politiske vedtak også skal ha mulighet til å øve innflytelse på politikken. Flertallet mener at nærhet til velgeren er en viktig forutsetning for å treffe gode politiske beslutninger som ivaretar befolkningens behov og ønsker. Av hensyn til befolkningens rettssikkerhet er det viktig at det offentlige framstår som en helhet med sammenhengende tjenester som de lett kan forholde seg til. Flertallet ser også effektiviseringsgevinsten som ligger i å desentralisere ansvar og oppgaver til regionene hvor kunnskapen om lokale og regionale forhold er sterk. Det må knyttes tilstrekkelig handlefrihet til oppgavene som skal løses på den regionale nivået.

Flertallet er enig i at forvaltningsreformen må bygge på forutsetningen om at kommunesammenslutninger fremdeles skal baseres på frivillighet. Flertallet mener at de nye regionene i hovedsak skal finansieres gjennom rammeoverføringer og skatt, dvs. frie inntekter.

Flertallet sier seg enig i de prinsippene som skisseres i meldingen for ansvars- og oppgavefordelig mellom staten og kommunesektoren.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti støtter fullt ut den begrunnelse og de målene som er trukket opp i stortingsmeldingen, men mener samtidig at mål og intensjoner ikke blir fulgt opp når

det gjelder å overføre nye, helhetlige oppgaver til regionene.

Det har lenge vært behov for å styrke det regionale folkevalgte nivået slik at utviklingspotensialet i regionen kan utnyttes til beste for en helhetlig og villet utvikling i den enkelte region. En viktig forutsetning for en slik omfattende demokratireform som det legges opp til i begrunnelsen for reformen, er at mål og intensjoner følges opp med overføring av makt fra stat til regioner i form av helhetlige oppgaver, virkemidler og beslutningsmyndighet. Dette medlem mener at innholdet i meldingen samsvarer i svært liten grad med begrunnelsen og målene for reformen. Dette medlem registrerer at det virker som om Regjeringen og komiteens flertall har en sterkere tiltro til sentral og regional embetsstyring framfor regional folkevalgt styring. Dette medlem mener dette undergraver den tilliten folkevalgte regioner må ha for å utøve sin virksomhet på en ansvarlig og helhetlig måte. Dette medlem har tro på at regionene kan ivareta nasjonale mål og internasjonale forpliktelser innenfor de politikkområder de vil få ansvaret for. Dette medlem mener at forvaltningsreformen slik den foreligger i innstillingen ikke har et omfang som sikrer en varig løsning for det regionale folkevalgte nivået.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er svært kritiske til begrunnelsene som gis for å bygge opp et regionalt nivå. Disse medlemmer viser til rapporten "Region søker oppgaver" av Jørn Rattsø og Rune J. Sørensen. Disse medlemmer stiller seg bak denne rapportens konklusjon om at Regjeringen ikke har klart å påvise et reelt behov for reform og ikke begrunner hvordan regionene skal gi bedre løsninger på de samfunnsoppgaver som skal overtas. Meldingen tar utgangspunkt i at det er behov for regioner og søker å fylle disse med oppgaver fremfor å se på behovet for dette tredje nivået. Disse medlemmer viser til at det gis to hovedbegrunnelser for å opprette regioner. Den første er at folkevalgte regioner skal være utviklingsaktører og bidra til en nyskapende og innovativ næringspolitikk og bedre samordning av infrastruktur, samferdsel og arealdisponering. Den andre hovedbegrunnelsen er å bedre demokratiet. Disse medlemmer mener at det å kalle fylkeskommunen for region eller å opprette folkevalgte nivå som er fjernere fra befolkningen, ikke vil løse disse utfordringene. Snarere vil dette kunne føre til enda mer uklare ansvarsforhold mellom stat, region og kommune og dermed svekke den demokratiske kontrollen lokalt og sentralt. Disse medlemmer er overrasket over at Regjeringen stoppet prosjektet som skulle evaluere fylkeskommunen slik den fungerer i dag. En slik rapport ville vært et viktig dokument i dagens diskusjon om regioner.

Disse medlemmer mener at det i et lite land som Norge er tilstrekkelig med to forvaltningsnivåer, stat og kommune. Disse medlemmer vil derfor avvikle fylkeskommunen som forvaltningsnivå, og fordele oppgavene mellom de to resterende forvaltningsnivåene. Fylkene som geografiske stortingsvalgkretser blir ikke berørt av dette.

Disse medlemmer legger til grunn at forvaltningsreformen skal bygges på nærhetsprinsippet, slik at offentlige oppgaver skal løses på lavest mulig effektive forvaltningsnivå. Lokale folkevalgte organer bør få ansvaret for oppgaver som krever lokalt politisk skjønn, tilpasning og prioritering. Befolkningen vil da erfare konsekvensene av politikken, og gjennom valg kunne øve nær innflytelse.

Disse medlemmer ser det som viktig å påpeke at fylkespolitikerne i stor grad er bundet av statlige prioriteringer. Den reelle folkevalgte styringen på regionnivået må derfor sies å være begrenset. Det vil etter disse medlemmers syn ikke være et smertelig tap for demokratiet om disse organene legges ned. Ved en omfordeling av fylkeskommunens oppgaver og nedleggelse av fylkeskommunens politiske organer, vil behovet for sentraladministrasjon falle bort. Dette vil gi betydelige kostnadsbesparelser, landet sett under ett.

Disse medlemmer mener en overgang til tonivåmodell ikke forutsetter endringer i kommunestrukturen. Hvis en kommune er for liten til å drifte egne tjenester, kan tjenester kjøpes fra nabokommunene. Et annet alternativ er å løse dette igjennom interkommunalt samarbeid, og disse medlemmer vil i den forbindelse vise til sine felles merknader i Innst. O. nr. 21 (2006-2007). Disse medlemmer mener at det er viktig at kommunene selv også aktivt vurderer styrker og svakheter ved dagens struktur og oppgaveløsning - i lys av krav og forventninger fra innbyggere og næringsliv og i lys av mulighetene for å videreutvikle folkestyret. Disse medlemmer mener at ved å gi kommunene større og flere oppgaver, som må løses i samarbeid, forsterkes den lokale diskusjonen om kommunestrukturen.

Disse medlemmer er av den oppfatning at økonomiske incentiver knyttet til sammenslutning bør videreføres og utvikles i tråd med de erfaringene som vi har fra allerede sammensluttede kommuner i Norge. En styrking av økonomiske insentiver knyttet til nye forpliktende samarbeidsmodeller og sammenslutning, vil totalt sett bidra til en mer dynamisk, handlingsorientert og ansvarlig kommunesektor. Store kommuner eller kommuner som deltar i forpliktende politisk styrt samarbeid, kan få overta ansvaret for statlige oppgaver gjennom avtale. Disse medlemmer viser til at kommunenes inntektssystem i praksis gir små kommuner incentiver til å ikke slå seg sammen.

Disse medlemmer er av den oppfatning at kommunenes rolle som samfunnsutvikler må styrkes slik at kommunene kan utnytte sitt handlingsrom for lokal utvikling og verdiskaping. Reformen burde også styrke kommunenes mulighet til å ivareta dagens oppgaver og til å ta på seg nye frivillige oppgaver initiert ut fra lokale behov. Det betyr at kommunene må ha virkemidler, frihet og økonomisk handlingsrom.

Disse medlemmer viser til at dagens kommuner har omtrent de samme oppgaver, uansett kommunenes størrelse eller kompetanse. Kommunene er så forskjellige at dette må endres. Disse medlemmer vil at

større kommuner eller kommuner i samarbeid skal ha mulighet til å påta seg flere oppgaver. Disse medlemmer ser positivt på en utvikling hvor næringsliv, kommuner, utdannelses- og forskningsinstitusjoner, organisasjoner, kulturliv og andre samarbeider innenfor naturlige bo, service- og arbeidsregioner. Et slikt samarbeid må ha utgangspunkt i hvilke oppgaver som skal løses, og vokse frem nedenfra.

Disse medlemmer viser til at det i de siste årene har det vært en diskusjon om mellomnivået i alle de nordiske landene. Utgangspunktet for debatten har vært den samme; 1. manglende styring med spesialisthelsetjenesten, 2. utfordringer med kommunestrukturen og 3. manglende oppslutning og legitimitet om mellomnivået. Resultatene av denne prosessen har til nå ført til de største endringene i Danmark. Der har de gjennomført en omfattende endring i kommunestrukturen som baserte seg på "frivillig tvang" og erstattet de gamle lenene med 5 helseregioner. Regionene er direkte valgte og har i all hovedsak ansvar for spesialisthelsetjenesten og noen spesialistinstitusjoner innenfor sosialområdet. Den siste gruppen institusjoner har imidlertid vertskommunene rett til å overta hvis de ønsker å drive dem på vegne av de kommunene som sogner til institusjonen. Den videregående opplæringen i Danmark er statlig. Disse medlemmer viser imidlertid til at i Danmark regner de fleste med at de nye helseregionene vil bli erstattet med statlig ansvar for spesialisthelsetjenesten innen om lag 10 år.

Disse medlemmer viser til at i Sverige har nylig en faglig gruppe foreslått endringer i dagens inndeling og ansvar. I hovedsak innebærer forslaget store landsdelsregioner med mellom 1,5 til 2 millioner innbyggere, minst én stor by, universitet og ett universitetssykehus. Dette er en modell som vil ligne på alternativ 3 i stortingsmeldingen og ville i Norge ha betydd maksimalt 5 landsdelsregioner. Disse medlemmer viser imidlertid til at i Sverige har fortsatt mellomnivået ansvar for spesialisthelsetjenesten og at Regjeringen ikke har tatt stilling til forslaget.

Disse medlemmer viser til at Finland ikke har et direktevalgt mellomnivå. Finland har 416 kommuner med store variasjoner i størrelsen. Finlands mest utbredte form for samarbeid mellom kommunene blir gjort etter ordningen om samkommune. På noen områder er det lovpålagt at kommunene skal samarbeide. Det er spesialsykepleie, arbeidet med utviklingshemmede, redningstjeneste og regional utvikling. Øvrig samarbeid skjer ut fra behov. Særlig fører arbeidet med prosjekter knyttet til EUs strukturfondsmidler til ønske om kommunalt samarbeid. Våren 2005 initierte regjeringen et reformarbeid. De hadde tre forslag. Sterke primærkommuner med 20 000 innbyggere i hver kommune. Servicedistrikt hvor helse- og omsorgstjenesten blir samlet i distrikter av 100 000 innbyggere og en regionmodell hvor det opprettes 20-25 regioner som er direkte folkevalgte. I høringsprosessen fikk modellen med sterke primærkommuner støtte. I september 2006 la Regjeringen frem et forslag som i hovedtrekk går ut på at kommunestrukturen skal endres ved kommunesammenslåing. Statlig støtte endres slik at det oppmuntrer til større kommuner. En kommune som har ansvar for primærhelsetjenesten og sosiale tjenester skal ha minimum 20 000 innbyggere. Hovedstadsområdene og andre storbykommuner med omegnskommuner skal utarbeide overordnende planer for samordning av arealspørsmål, boligspørsmål, transport og kollektivtrafikk. Kommunene skal innen utgangen av juni melde tilbake om hvordan de vil møte kravene.

Disse medlemmer viser til at i Norge ble spesialisthelsetjenesten flyttet fra fylkene i 2002. Av de tre landene i Norden som nå har fylker, er Norge dermed det landet som har de svakeste fylkene målt i forhold til omfanget av tjenesteproduksjon.

Disse medlemmer mener at Oslo er i en spesiell stilling som hovedstad med kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Samtidig er Oslo navet i en sammenhengende bolig-, arbeidsmarkeds- og serviceregion med utfordringer som må løses kommune- og fylkesoverskridende. Forvaltningsreformen og den varslede hovedstadsmeldingen må både ta hensyn til Oslos spesielle rolle og helheten i reformen.

Mål og hovedprinsipper for Fremskrittspartiet og Høyres kommunemodell

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil at staten skal være effektiv og sterk, men begrenset. Staten verken kan eller skal løse alle oppgaver, men konsentrere seg om å løse sine kjerneoppgaver. Staten skal ikke påta seg oppgaver som kan løses bedre i lokalsamfunnet. Når beslutninger fattes av dem det angår eller så nær dem som mulig, blir det mindre detaljstyring, og løsningene kan bedre tilpasses den enkeltes behov.

Disse medlemmer ønsker et mangfold av lokalsamfunn som velger sine egne verdier og prioriteringer. Vi vil gjennomføre reformer som sikrer lokalsamfunnene mer frihet og større ansvar. Lokaldemokratiet må få flere muligheter, større ansvar og flere oppgaver. Disse medlemmer vil ha kommuner som kan tilby gode tjenester nær brukerne, møte de kravene folk stiller og skape større valgfrihet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at gjennom statlig finansiering av de sentrale velferdsgodene, vil alle innbyggerne i landet få dekket sine behov på en bedre og raskere måte enn tidligere. Dette vil også føre til at innbyggerne vil få et likt tilbud uavhengig av hvor i landet de bor og uavhengig av kommunenes økonomi.

Målene med Fremskrittspartiet og Høyres kommunemodell

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at Fremskrittspartiets og Høyres forvaltningsreform skal bidra til å realisere følgende mål:

– Forsterke folkestyret og demokratiet gjennom å desentralisere beslutninger til folk flest, kommunene og lokalsamfunnene.

- En mer effektiv og enklere offentlige sektor.
- Klarere ansvarsforhold mellom stat og kommune.
- Utnytte Norges fordel som et lite land der det er nærhet mellom velgere og folkevalgte.
- Sikre at landets samlede ressurser og muligheter brukes optimalt gjennom gode løsninger i naturlige bo- og arbeidsregioner, kombinert med mulighet for felles nasjonale satsinger. Dette vil sikre grunnlaget for velferden i fremtiden og styrke Norges rolle i den globale konkurransen.
- Effektivt følge opp nasjonale mål som bærekraftig utvikling, likeverdige tjenestetilbud og rettssikkerhet for den enkelte.

Prinsipp for ansvar og oppgaver

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at deres partiers modell tar utgangspunkt i kommunene. Kommunene utgjør fundamentet i det lokale folkestyret og representerer nærhet, tilhørighet og mulighet for innflytelse for befolkningen. Kommunenes styrke som den drivende lokalpolitiske kraft har blitt bevist gjennom hele Kommune-Norges historie. I de siste årene har utvikling i næringsstruktur, samferdsel, bomønster og samfunnets kompleksitet utfordret dagens kommunegrenser. Kommunene over hele landet har derfor organisert seg i kommunale regionsråd, interkommunale selskaper, samkommuner og lignende. På tross av at det i dag eksisterer et direkte folkevalgt fylkesnivå så har kommunene selv organisert seg på regionalt nivå for å løse felles utfordringer. Fylkeskommunene er helt avhengige av disse organene og kommunene for å sikre legitimitet til sin rolle som regional utviklingsaktør. Dette gjelder innenfor næring, samferdsel, arealplanlegging og kultur. Uten at fylkeskommunene hadde fattet sine vedtak basert på disse kommunale regionale planene, hadde de ikke hatt legitimitet - verken overfor lokalsamfunnene eller staten.

Fylkeskommunenes styrke etter 2002 har vært som eier og driver av videregående opplæring. Det er en oppgave som ikke er tilstrekkelig til å opprettholde et direkte folkevalgt mellomnivå.

Disse medlemmers modell bygger på kommunenes ansvar for utviklingen lokalt og kommunenes evne til å etablere samarbeid innenfor naturlige bo- og arbeidsregioner.

Disse medlemmer ønsker større og sterkere kommuner. Det er imidlertid ikke en forutsetning for partienes forvaltningsreform. Frivillighet og lokale initiativer bør fortsatt være hovedlinjen i spørsmålet om endret kommunestruktur. Frivillighet skaper også de beste forutsetningene for raskt å kunne ta ut økonomiske og kvalitetsmessige gevinster ved sammenslutninger.

Disse medlemmer mener at ved å gi kommunene større og flere oppgaver, som må løses i samarbeid, forsterkes den lokale diskusjonen om kommunestrukturen.

Disse medlemmer mener at en forvaltningsreform må legge til grunn at uansett endringer i kommunestrukturen, vil reformen måtte ta høyde for:

- at det vil være store kommuner geografisk som har et lavt innbyggertall
- at felles bo- og arbeidsmarkeder i pressområder vil bestå av flere kommuner

Iverksetting av en stor reform er et omfattende arbeid. I løpet av perioden vil det være en rekke rammefaktorer som må avklares og fastsettes - prinsipielt, oppgavemessig, juridisk, finansielt og styringsmessig. Disse medlemmer vil derfor her kun peke på mulige løsninger, og ikke gi noen utdypende og detaljert oppskrift på hvordan dette kan gjøres.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede og fremme forslag om å etablere en ny forvaltningsstruktur med bare to folkevalgte nivåer, stat og kommune."

Stykkpris og fritt kommunalt skattøre

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at gjennom statlig finansiering av de sentrale velferdsgodene, vil alle innbyggerne i landet få dekket sine behov på en bedre og raskere måte enn tidligere. Dette vil også føre til at innbyggerne vil få et likt tilbud uavhengig av hvor i landet de bor og uavhengig av kommunenes økonomi.

Disse medlemmer ønsker at den enkelte kommune skal få bedre styring med egen økonomi ved selv å forvalte sine inntekter, og skal ikke bli pålagt oppgaver fra staten uten at finansieringen av disse oppgavene er sikret. På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen avvikle dagens rammefinansieringssystem og erstatte dette med et nytt system for direkte statlig stykkprisfinansiering av grunnleggende velferdstjenester som helse, omsorg, grunnskole, videregående utdanning samt sosiale tjenester."

Disse medlemmer ønsker at kommunene skal få bestemme hvor mye innbyggerne skal betale i kommunal inntektsskatt etter at staten har dekket kostnader knyttet til grunnleggende velferdstjenester, og viser til forslag fremmet i Dokument nr. 8:123 (2002-2003). Fritt kommunalt skattøre innebærer blant annet at ulike kommuner vil kunne fylle ulike nisjer, og innbyggerne får langt større påvirkningsmulighet når det gjelder skattenivået enn i dag. Man får da en interessant skatte- og tilbudskonkurranse mellom partiene som stimulerer velgerne til å sette seg bedre inn i de respektive partiprogrammenes innhold og valgløfter. Innbyggernes interesse for lokalpolitikken vil med fritt skattøre kunne øke markant, og rekrutteringsgrunnlaget til aktiv lokalpolitisk deltagelse vil bli vesentlig styrket. I noen kommuner vil innbyggerne selv kunne bestemme at de vil ha en høyere kommunal aktivitet finansiert gjennom økte lokale skatter, mens man i andre kommuner vil kunne bestemme at man vil ha en mer nøktern kommunal aktivitet og et lavere lokalt skattenivå. Skattefastsettelse og kommunal aktivitet vil bli gjenstand for

en vitaliserende lokalpolitisk debatt der de partipolitiske skillelinjer vil bli mer tydeliggjort. Dette vil styrke kommunenivåets legitimitet som en betydningsfull og interessant politisk arena for innbyggerne. Disse medlemmer ser også på fritt kommunalt skattøre som et ledd i få større konkurranse mellom kommunene om arbeidskraft, næringsvirksomhet og investeringer. På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å innføre fritt kommunalt skattøre, under forutsetning av at det innføres en direkte statlig stykkprisfinansiering av grunnleggende velferdstjenester."

2. DET FRAMTIDIGE FOLKEVALGTE REGIONALE NIVÅET

2.1 Oppgaver til de nye folkevalgte regionene

2.1.1 Sammendrag

For å bidra til at målene for reformen kan nås foreslår Regjeringen at det overføres makt og myndighet fra staten til det regionale folkevalgte nivået. Oppgavene vil dermed underlegges regionalpolitiske vurderinger og prioriteringer og kan ses i sammenheng med øvrige oppgaver regionene har ansvaret for. Kommunene og staten skal fortsatt være de viktigste leverandørene av velferdstjenester, mens regionene skal være de sentrale regionale utviklingsaktørene. Det vil si at de skal være drivkraften i å utnytte lokale og regionale fortrinn. For å fylle denne rollen må regionene få ansvar og virkemidler i et omfang som gjør dem til interessante samarbeidspartnere for kommuner, næringsliv og andre aktører. Med et utvidet handlingsrom følger også forventninger om at regionene skal utgjøre en forskjell. Utviklingsarbeidet må gjøres i nært samarbeid med aktuelle samarbeidspartnere.

Regjeringen foreslår at dagens fylkeskommunale oppgaver overføres til de nye folkevalgte regionene, med mulig unntak av tannhelsetjenesten. Spørsmålet om framtidig forankring av tannhelsetjenesten vil bli drøftet i en stortingsmelding som planlegges lagt fram for Stortinget våren 2007. Regjeringen legger opp til at utviklingsoppgaver skal utgjøre en vesentlig del av regionenes oppgaver, i tillegg til tjenesteoppgaver som overføres fra dagens fylkeskommuner. Omfanget av nye utviklingsoppgaver som kan overføres til regionene avhenger til en viss grad av inndelingen av det regionale nivået. Regjeringen mener imidlertid at følgende kjerne av nye oppgaver kan overføres til regionene uavhengig av regional inndeling:

Samferdsel: Øvrige riksveger omklassifiseres til enten regionveger eller stamveger. I vurderingen må vegenes interregionale funksjoner tillegges vekt, men de øvrige riksvegene skal i det vesentligste overføres til regionene. Stamvegene vil fortsatt være et nasjonalt ansvar. Statens bevilgninger til øvrige riksveger som omklassifiseres til regionveger inngår i regionenes rammetilskudd.

Næringsutvikling: Eierskapet til Innovasjon Norge deles mellom staten og regionene. Staten skal være majoritetseier i selskapet. Delt eierskap vil gi regionene økt innflytelse over Innovasjon Norges virksomhet, samtidig som selskapet opprettholdes som ett selskap med samlet ansvar for internasjonale, nasjonale og regionale virkemidler for næringsutvikling. Videre opprettes det regionale innovasjonsselskaper med ansvar for hoveddelen av SIVAs innovasjonsaktiviteter. Regionene kan delta som eiere i innovasjonsselskapene sammen med SIVA og eventuelt andre aktører. Dersom antallet regioner framover blir om lag tilsvarende dagens antall fylkeskommuner vil det være aktuelt at enkelte av de regionale innovasjonsselskapene dekker mer enn en region og følgelig har mer enn en region inne på eiersiden.

Miljøvernområdet: De fleste oppgaver som i dag tilligger fylkesmannen på miljøvernområdet, og som ikke er knyttet til tilsyn, klage, lovlighetskontroll og innsigelse, samt veiledning knyttet til dette, skal i utgangspunktet overføres til regionene. Dette må imidlertid vurderes nøye i hvert enkelt tilfelle, og det må skje i et omfang og på en måte som sikrer våre muligheter til å nå våre nasjonale miljømål og våre internasjonale miljøforpliktelser.

Landbruk- og matområdet: De fleste av fylkesmannens oppgaver på landbruks- og matområdet, med unntak av klagebehandling, kontroll med tilskuddsforvaltningen, innsigelse, lovlighetskontroll og enkelte saker med vedtaksmyndighet, samt veiledning, skal i utgangspunktet overføres til regionene. Dette må imidlertid vurderes nøye i hvert enkelt tilfelle, og det må skje på en måte som sikrer våre muligheter til å nå våre nasjonale landbrukspolitiske mål og våre internasjonale forpliktelser på området. Fylkesmannen får ansvar for veiledning av kommunene knyttet til de oppgavene som ivaretas av fylkesmannen.

Marin sektor: Oppgaver innenfor akvakulturforvaltningen - herunder hovedsakelig tildeling av oppdrettskonsesjoner til aktører - overføres til regionene. Videre overføres oppgaver knyttet til skolekvoter, kystsel, lokale fiskereguleringer, tang og tare og kongekrabbe til regionene. Det legges fram en egen stortingsmelding om kongekrabbeforvaltning våren 2007.

Kultur: Regionene får ansvar for å forvalte spillemidler til kulturbygg. Ansvaret for oppnevning av styreleder og noen styremedlemmer til region-/landsdelsteatrene, i region-/landsdelsorkestrene, en del museer og i knutepunktfestivalene kan overføres fra staten til regionene. Konklusjoner om regionenes ansvar på bibliotekfeltet trekkes når utredningen Bibliotekreform 2014 har vært på høring. Regionene får større ansvar for turnéleggingen av skolekonserter. Balansen mellom regionteatrenes turnévirksomhet og Riksteatret vurderes.

Forskning og utdanning: Innenfor noen områder der fylkesmannen i dag har oppgaver på grunnopplæringsområdet foreslås disse overført til de nye regionene. Dette er enkelte oppgaver vedrørende nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (utenom eksamen), informasjon og veiledning til lokale skoleeiere og allmennheten om innhold, prinsipper og mål i den nasjonale utdanningspolitikken, kompetanseutvikling og kvalitetsutviklingsarbeid. Det er nedsatt et utvalg som skal vurdere

studieforbundenes rolle. Det tas stilling til hvilket forvaltningsnivå som skal ha ansvar for tilskuddsforvaltningen for voksenopplæring etter at utvalget har presentert sin tilråding høsten 2007. Ansvar for drift og finansiering av fagskoleutdanningen overføres til regionene. Det opprettes regionale forskningsfond som supplerer de nasjonale FoU-virkemidlene. Ansvaret for grunnbevilgningene til de regionale forskningsinstituttene overføres til regionene.

Regional planlegging: Et sentralt grep i forvaltningsreformen er å styrke den regionale planleggingen som virkemiddel. Regionene pålegges å utforme en regional planstrategi som skal godkjennes av Kongen. Regionene gis, med noen særlige unntak, myndighet til å vedta bestemmelser som i en begrenset periode båndlegger arealbruken. Både berørte kommuner, regionale statsorganer og Sametinget kan kreve at spørsmålet om båndlegging bringes inn for Miljøverndepartementet til avgjørelse. Regionale planer skal utformes i nært samarbeid med kommuner, regionale statsorganer og andre som er sentrale for å bidra til en bærekraftig utvikling i regionen.

Dersom det blir få regioner, kan flere oppgaver på samferdsels- og kulturområdet overføres til regionene, i tillegg til kjernen av nye oppgaver omtalt over. På samferdselsfeltet kan omklassifisering av øvrige riksveger til regionveger følges av overføring av hovedansvaret for Statens vegvesen. Med få regioner kan det også være aktuelt å vurdere overføring av kjøp av persontrafikk på jernbane for lokale og regionale ruter. Det kan videre vurderes om flere oppgaver som Norsk kulturråd har i dag kan delegeres til institusjoner og/eller overføres til regionalt nivå.

2.1.2 Komiteens merknader

2.1.2.1 Innledning

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, vil understreke at forvaltningsreformen er en demokratireform som styrker regionalt og lokalt politisk nivå. Flertallet mener siktemålet med forvaltningsreformen er å styrke folkevalgt innflytelse over samfunnsutviklingen og bidra til å gjøre regionene til et politisk nivå med kraftfulle utviklingsverktøyer. Et viktig grep vil derfor være å desentralisere makt og myndighet til regionalt folkevalgt nivå, og samtidig sikre en klar ansvarsfordeling mellom de tre forvaltningsnivåene. Flertallet mener at oppgavene bør løses på lavest mulig effektive nivå. Politiske avveininger, prioriteringer og verdispørsmål skal avgjøres av et politisk organ. Flertallet er enig i at de nye regionene, som kommunene og dagens fylkeskommuner, i utgangspunktet skal være generalistkommuner. Flertallet mener at oppgavene skal løses innenfor rammen av nasjonalpolitiske føringer som tar høyde for regionale fortrinn og ulikheter, og gir nødvendig rom for regional politikkutvikling. Flertallet ser behovet for funksjonelle regioner som muliggjør mest mulig effektiv oppgaveløsning, sterke kompetansemiljøer og samarbeid med næringslivet.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Venstre, mener at de nye regionene må gis en større politisk tyngde og må derfor få større myndighet og oppgaver. Det er nødvendig for å vitalisere lokal- og regionaldemokratiet, forenkle og styrke samordningen i forvaltningen, og styrke verdiskapingen og dermed grunnlaget for velferden. Regioner med større myndighet og flere oppgaver vil styrke regionenes kraft og evne til å løse oppgaver i sammenheng og tilpasset innbyggernes og næringslivets behov.

Dette flertallet viser til at regionene i denne innstillingen gis oppgaver og ansvar utover det som er foreslått i St.meld. nr. 12 (2006-2007).

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener de nye regionene må gis en betydelig større politisk tyngde og må få langt større myndighet og oppgaver enn det stortingsmeldingen legger opp til. Stortingsmeldingen legger opp til økt medbestemmelse gjennom delt eierskap og økt styrerepresentasjon på en rekke områder uten at det gis noen helhetlige oppgaver eller ansvarsområder. Dette medlem mener at økt medbestemmelse ikke er det samme som å desentralisere eller flytte oppgaver fra staten til regionene. Dette medlem foreslår å overføre flere viktige oppgaver enn det Regjeringen og komiteens flertall legger opp til, slik at det blir en sammenheng og helhet i oppgavene og større kraft i utviklingsarbeidet. Dette medlem mener det er en klar sammenheng mellom oppgaver og størrelse på regionene. Dette medlem er av den oppfatning at større regioner vil bety større handlingsrom for desentralisering av oppgaver til regionene. Regionene må ha hovedansvaret for oppgaver med vekt på regional utvikling, slik som også distriktskommisjonen anbefaler. Dette er sentrale oppgaver innenfor regional planlegging, samferdsel, næringsutvikling, kultur og utdanning.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til disse medlemmers politikk om å etablere en ny forvaltningsstruktur med bare to folkevalgte nivåer, stat og kommune. Etter at helseregionene kom i 1999, har ikke fylkene hatt noen oppgaver som kan rettferdiggjøre dette mellomnivået, og det har derfor vært stor debatt om fylkenes fremtid. Fylkeskommunenes styrke etter 2002 har vært som eier og driver av videregående opplæring, og det er etter disse medlemmers mening ikke en oppgave som er tilstrekkelig til å opprettholde et direkte folkevalgt mellomnivå. Disse medlemmer synes derfor at det er interessant at regjeringspartiene ser ut til å tro at omdøping av fylkeskommunene til regioner, samt tilføring av små og ubetydelige oppgaver, vil være nok til å legitimere mellomnivåets eksistens.

2.1.2.2 Regional planlegging

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet

og Venstre, mener det er viktig for å oppnå politisk styring at den regionale planleggingen styrkes slik det er lagt opp til i meldinga. Regionene vil bli pålagt å utforme en regional planstrategi. Regjeringen foreslår også å gi regionene, med noen særlige unntak, mulighet til å vedta planbestemmelser som i en begrenset periode båndlegger arealbruken. Denne skal være knyttet til en regional plan med retningslinjer for arealbruk og kan brukes av regionen til å hindre utbygging som bryter med disse retningslinjene. Regionale planer skal utformes i nært samarbeid med kommuner, regionale statsorganer og andre som er sentrale for å bidra til bærekraftig utvikling i regionen.

Flertallet viser til at Regjeringen vil vurdere om offentlige ressurser kan kobles bedre til regionale planer, forpliktende utviklingsavtaler og partnerskapsmodeller der også private krefter er involvert.

Flertallet støtter disse forslagene og mener det er av stor betydning at regionene får et mer omfattende ansvar som hovedaktør innenfor regional planlegging og utvikling. Dette ansvaret må også omfatte samordning av transportløsninger samt regional miljø- og klimastrategi.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er genuint opptatt av å utvikle det kommunale selvstyret, og mener lokaldemokratiet skal bestå av mer enn å administrere budsjetter. Kommune-Norge må derfor til stadighet slippe å la lokale, demokratiske vedtak overprøves av fylkesmannen. Samtidig må det selvsagt ikke være slik at enhver kommune skal kunne pulverisere norsk lov ved å kunne vise til det lokale skjønnet. Kommunene må ha en utbredt anledning til å bruke skjønn, men det skjønnet må ligge innenfor lovens rammer.

Disse medlemmer er opptatt av nærhetsprinsippet, og mener kommunen i størst mulig grad må kunne bestemme over hvordan kommunens arealer forvaltes. Dette inkluderer politikk i forhold til strandsonen, vindmølleparker, nasjonalparker, sjøarealforvaltning og verneområder.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at det er kun i helt spesielle tilfeller, for eksempel der det skal bygges en europavei gjennom kommunen, at kommunen ikke helt fritt skal kunne disponere egne arealer. I slike tilfeller vil Samferdselsdepartementet ha rett til å båndlegge arealer. Disse medlemmer er grunnleggende negative til regjeringspartienes forslag om å gi regionene en rolle som overkommune i plan- og arealsaker.

Kommunene står fritt til å samarbeide med nabokommunene om plan- og arealsaker, men det skal ikke være noen statlige sanksjonsmuligheter overfor kommuner som motsetter seg dette. Kommunene kan utvikle regionplanen i samarbeid med andre nabokommuner. Planen skal bl.a. bidra til å avklare "regionale" hovedstrukturer i arealplanleggingen. Kommuneplanene må utvikles til en konkret og akseptert plan som i ulik grad skal legge føringer for kommunenes og statens virksomhet.

Komiteens medlemmer fra Høyre vil gå inn for en modell som sikrer regionalt plansamarbeid med hjemmel i plan- og bygningsloven. Dette er en videreføring av bestemmelsen i dagens plan- og bygningslov om samarbeid mellom fylkeskommuner og interkommunalt plansamarbeid og den måten fylkesdelplanlegging i dag drives på i enkelte fylker.

Disse medlemmer viser til at Miljøverndepartementet også etter gjeldende plan- og bygningslov kan pålegge slikt samarbeid. Departementet kan gi bestemmelser om hva det skal samarbeides om, hvilke geografiske områder som skal omfattes av samarbeidet og hvordan det skal samarbeides. I dag skal fylkeskommunene uttale seg før slikt pålegg gis.

Dette systemet vil disse medlemmer videreutvikle til å være hovedformen på dette området og innenfor samferdselsplanlegging. Pålegg skal kun brukes i de tilfeller kommuner reserverer seg og ikke er villig til å inngå i samarbeid i naturlige bo-, arbeids- og samferdselsregioner. Fylkesdelplanene som kommunene er blitt enige om skal godkjennes endelig som kongelig resolusjon, slik som i dag. Disse skal være førende for kommuneplanene og dermed de enkelte planene under kommuneplaner. Fylkesmannens tilsyn med planarbeidet i kommunene skal derfor begrenses til å kontrollere at planene er i samsvar med fylkesdelplanene. Videre har fylkesmannen tilsyn med at prosessen foregår i henhold til loven og behandler klagesaker fra berørte parter.

2.1.2.3 Samferdsel

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener det er viktig at de nye folkevalgte regionene får et større ansvar på samferdselsområdet. Flertallet viser til at mulighetene for helhetlige prioriteringer og samordning mellom samferdselssektoren og andre sektorer og oppgaver som regionen har og får utvidet ansvar for, blir bedre når ytterligere ansvar for samferdsel regionalt legges til det forvaltningsnivået som har ansvar for regional utvikling. Flertallet mener at regionene i større grad kan ivareta funksjonen som utviklingsaktør. Da må regionene få ansvar for regionale utviklingsoppgaver som er tilstrekkelig tunge. Samtidig må prioriterings- og finansieringsansvaret legges til samme nivå og fagmiljøene i regionene styrkes.

På denne bakgrunn støtter et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Venstre, Regjeringens forslag om at ansvaret for det øvrige riksvegnettet med tilhørende ferjestrekninger overføres til regionene slik at det offentlige vegnettet i fremtiden vil bestå av stamveger, regionale veger (dagens øvrige riksveger og fylkesveger) og kommunale veger. Overføring av øvrige riksveger til regionene representerer en betydelig oppgaveoverføring. Dette flertallet er enig med Regjeringen i at overføring av dette ansvaret er uavhengig av antall regio-

ner, og at ansvaret omfatter prioritering og finansiering av investeringer, vedlikehold og drift, og at statens bevilgninger skal inngå i rammetilskuddet. Dette flertallet mener en slik organisering er hensiktsmessig, og understreker viktigheten av en god standard på det regionale vegnettet, et akseptabelt nivå på veginvesteringene og en fullgod trafikksikkerhetspolitikk i alle regioner.

Dette flertallet mener at en så omfattende overføring av oppgaver, ansvar og økonomisk risiko innenfor vegsektoren, også reiser spørsmålet om organisering av regional vegadministrasjon. Dette flertallet mener det herunder må utredes om oppbygging av regional vegadministrasjon kan skje ved at deler av Statens vegvesen overføres. Dette flertallet viser til at dagens fylkeskommuner er store brukere av Statens vegvesen, og at det i stor grad vil være de samme oppgaver som skal utføres også med en ny ansvarsfordeling. Dette flertallet viser videre til at regionale veger vil få et større omfang enn stamvegene, og at det uansett framtidig organisering av vegvesenet vil måtte skje et omfattende samarbeid og kjøp av tjenester på tvers av regionsgrenser innenfor denne sektoren.

Dette flertallet mener overføring av oppgaver fra Statens vegvesen til regionene ikke må gå ut over de sterke nasjonale kompetansemiljøer som er bygget opp, og at stordriftsfordeler som er oppnådd gjennom de siste års omorganiseringer kan beholdes. Dette flertallet understreker at Vegdirektoratet og nødvendig administrasjon for å ivareta fellesoppgaver må ligge igjen i staten ved en slik overføring. Dette flertallet understreker videre at ulike modeller for en hensiktsmessig organisering av Statens vegvesen ut fra denne reformen må utredes og drøftes gjennom prosesser som er åpne og inkluderende overfor Statens vegvesen, fagforeningene og andre berørte parter. Dette flertallet legger til grunn at Regjeringen, som en del av sluttføringen av arbeidet med forvaltningsreformen, kommer tilbake til spørsmålet om framtidig organisering av veiadministrasjonen etter at utredning og drøftelser er gjennomført, og etter å ha avklart den framtidige regioninndelingen. Dette flertallet legger vekt på at organiseringen ikke vil føre til økt byråkrati eller økte kostnader.

Dette flertallet viser for øvrig til at hoveddelen av Statens vegvesen vil kunne overføres til regionene under de forutsetninger som er beskrevet i meldingen.

Dette flertallet viser til at det er en viktig nasjonal målsetning å redusere klimautslippene. Bedre samordning av arealbruk, utbyggingsmønstre og transport kan bidra til reduserte klimautslipp. Dette flertallet mener videre at de nye regionene bør ha en viktig samordningsfunksjon i forhold til den totale kollektivtrafikken i sin region, herunder jernbane og ekspressbuss. Det er viktig at et politisk organ kan se helheten i det kollektivtilbudet som blir gitt. Et bedre kollektivtilbud vil kunne dempe veksten i personbiltrafikken og dermed begrense klimautslippene. Dette flertallet mener at de utøvende aktørene i kollektivtrafikken må forpliktes til å delta i et regionalt samordningsarbeid.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at etter plan- og bygningsloven har fylkeskommunen i dag et overordnet ansvar for samferdselsplanleggingen i fylket.

Disse medlemmer viser til at fylkeskommunens planer og prioriteringer på dette området bygger på de regionale planene som er utarbeidet i samarbeid med kommunene. Dagens modell skaper også utfordringer i byområder der i realiteten kommunen ivaretar ansvaret for fylkesveiene og møter utfordringer knyttet til å samordne kollektivtransporten med det kommunale tilbudet. Plan- og prioriteringsarbeidet kan derfor i dag overtas av det interkommunale plansamarbeidet. Disse medlemmer viser til sine respektive merknader om dette systemet under punkt 2.1.2.2 foran.

Disse medlemmer mener det er behov for å utvikle en modell for hvordan lokalpolitisk styring i større grad kan ha påvirkning på planprosessene hos Statens vegvesen. Dagens system skaper konflikter mellom Vegvesenet og kommunene, noe som ikke endres med Regjeringens forslag om forsterkede fylkeskommuner.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti vil understreke viktigheten av at de folkevalgte regionene har hånd om et helhetlig virkemiddelapparat på samferdselsområdet. Dette medlem mener at forslaget fra Regjeringen og komiteens flertall til oppgaveoverføring på samferdselsområdet, ikke i tilstrekkelig grad gir regionene mulighet for helhetlige prioriteringer og samordning for å oppnå regional utvikling. Dette medlem ønsker å legge til rette for store og sterke folkestyrte regioner, blant annet ved at regionene får ansvaret for det øvrige riksvegnettet med tilhørende ferjestrekninger, i tillegg til fylkesvegnettet. I tillegg bør dagens regionkontorer i Statens vegvesen legges under de folkestyrte regionene. Det vil være viktig å etablere tunge kompetansemiljøer på regionalt nivå med tette koblinger til næringsutvikling og miljøressurser. Dette medlem vil understreke at en slik nyordning ikke skal gå på bekostning av en enhetlig standard på vegnettet og et akseptabelt nivå på veginvesteringene og driftsmidlene. Reformen skal også legge til rette for fortsatt god trafikksikkerhetspolitikk og videreføring av det viktige trafikksikkerhetsarbeidet som utføres i regionene. Dette medlem mener at en slik oppgaveoverføring og nyordning bør gjennomføres i god dialog med Statens vegvesen og fagforeningene.

Dette medlem ønsker videre å legge til rette for store og sterke folkestyrte regioner ved at regionene får ansvaret for kollektivtrafikken i egen region. Bredde i oppgaver, ansvar og myndighet vil etter dette medlems mening gi de nye regionene større muligheter til å skape et sterkere og bedre kollektivtilbud, med bedre samordning av lokal og regional kollektivtrafikk på tvers av kommunegrenser. Dette medlem mener derfor at regionene bør tillegges et helhetlig ansvar for organiseringen av kollektivtrafikken, og at kun forpliktelse til å delta i regionalt samordningsarbeid ikke er nok. Dette medlem mener regionene bør ha et hel-

hetlig ansvar og få overført nye oppgaver som i dag er statlige. Dette medlem mener kjøp av persontrafikk på jernbane for lokale og regionale ruter bør overføres til de nye regionene. Dette medlem ønsker på den måten å styrke de nye folkestyrte regionene og samtidig legge til rette for et sterkere og bedre kollektivtilbud, noe som vil gi et nødvendig grunnlag for reduksjon av klimautslippene.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen overføre ansvaret for det øvrige riksvegnettet til de nye regionene."

"Stortinget ber Regjeringen overføre ansvaret for hoveddelen av Statens vegvesen til de nye regionene ved at dagens regionkontorer legges under de folkestyrte regionene."

"Stortinget ber Regjeringen overføre ansvaret for kjøp av persontrafikk på lokale og regionale jernbaneruter til de nye regionene."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er negative til å endre på kontorstrukturen til Vegvesenet for å gi et nytt regionnivå noe å holde på med. Disse medlemmer vil peke på at omorganisering av Statens vegvesen med ny vegkontorstruktur, og utskillelse og konkurranseutsetting av produksjonsvirksomheten, gir milliardbeløp til mer veg og økt vegvedlikehold hvert år. Disse medlemmer understreker at når den rødgrønne regjeringen foreløpig sier nei til flere OPS-prosjekter, er det desto viktigere å holde fokus på at vegbudsjettene skal brukes på veg, ikke på administrasjon. Disse medlemmer merket seg forøvrig at samferdselsministeren ble nedstemt av eget parti i spørsmålet på Senterpartiets landsmøte før påske, men håper Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti ikke går inn for ny vegkontorstruktur nå.

Riksveier og fylkesveinettet

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at fylkeskommunen er veimyndighet for fylkesvei, og har rollen både som tjenesteprodusent (drift og forvaltning) og regional utviklingsaktør for dette veinettet. Ansvaret for fylkesveiene betyr at fylkeskommunen har finansieringsansvar for planlegging, bygging, utbedring, vedlikehold og drift av fylkesveier.

På vegne av fylkeskommunene står Statens vegvesen for den daglige oppfølgingen av fylkesveiene gjennom den statlige felles veiadministrasjonen (regionveikontorene) i fylkene. Regionveikontorene står for utbygging, drift, vedlikehold og forvaltning av både riks- og fylkesveinettet.

Disse medlemmer vil ved gjennomføring av disse partienes modell foreta en gjennomgang av statusen til fylkesveiene.

Standard og bruksfrekvens for den enkelte veistrekning bør avgjøre plasseringen, enten til staten eller primærkommunene.

Sjøtransport

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at gjennom fylkesplan og deltakelse i arbeidet med NTP og i samarbeid mellom fylker og kommuner, oppnås fylkeskommunal påvirkning og samordning knyttet til farledene. Fylkeskommunens mulighet til regional samordning knyttet til havner er mer begrenset, ved at ansvaret for havnene og utviklingen av disse i stor grad styres lokalt gjennom havneloven og plan- og bygningsloven. Disse medlemmer viser til sine respektive merknader under punkt 2.1.2.2 foran og viser til at kommunene kan ivareta denne rollen gjennom denne modellen.

Kollektivtransport

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at fylkeskommunen har det overordnede ansvaret for den lokale og regionale kollektivtransporten, med unntak av flyruter, jernbane, hurtigruten og riksveiferjer. I samarbeid med Statens vegvesen og kommunene har fylkeskommunen videre en sentral rolle i planlegging og utvikling av den infrastrukturen kollektivtrafikken opererer innenfor.

Disse medlemmer mener at vedlikeholdet av busskur og lignende som er lokalisert på fylkesveier skal overtas av kommunen.

Disse medlemmer viser til at fylkeskommunene har organisert bestilleransvaret for kollektivtransport i ulike former for egne selskaper. Disse medlemmer mener at eierskapet i disse selskapene skal overtas av kommunene i fylket. I enkelte områder, som for eksempel i tilknytning til de store byene - eller i andre regioner vil disse medlemmer at det utvikles særorgan som gjør at disse organene også kan overta bestilleransvaret for lokale jernbaneruter, riksvegferger og regional flytransport.

Disse medlemmer viser til at kollektivtrafikk som hittil har sortert under fylkeskommunen, herunder buss-, båt- og fergetrafikk, bør organiseres gjennom anbudsprinsippet for å opprettholde tilbud og kvalitet i tjenesten. Negativt anbud tas i bruk for å sikre tilbud i spredtbygde strøk med lavt trafikkgrunnlag, der dette er politisk ønskelig. Dagens fylkeskommunalt eide buss-, båt- og fergeselskaper bør etter disse medlemmers mening avhendes til private interesser.

Drosjenæringen

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er skeptiske til statlig detaljregulering av næringsvirksomhet, og mener at kommunene bør ha ansvaret for drosjekonsesjoner i den grad man i det hele tatt skal ha en konsesjonsordning. Hvis én kommune har en restriktiv holdning med tanke på drosjekonsesjoner, bør dette kunne oppveies av at nabokommunen gjør det motsatte. Et fritt marked forutsetter fri nyetablering, og unødvendige og byråkratiske barrierer mot økt kapasitet på tilbudssiden bør, etter disse medlemmers mening, reduseres til et minimum.

Trafikksikkerhet

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at fylkeskommunene er

tillagt ansvar for å tilrå og samordne tiltak for å fremme trafikksikkerheten i fylket, jf. veitrafikkloven § 40 a.

Disse medlemmer viser til sin modell innenfor plan- og arealarbeidet og hovedprinsippet om at kommunene overtar fylkeskommunens oppgaver.

2.1.2.4 Næringsutvikling og innovasjon

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, understreker at regionen skal være den sentrale regionale utviklingsaktør. Dette innebærer hovedansvaret for utforming av politikk og virkemidler knyttet til næringsutvikling og innovasjon. Flertallet forutsetter at regionen følger opp nasjonal politikk innenfor disse områdene, men tilpasser denne til regionens forutsetninger og behov.

Flertallet viser til at Norges forskningsråd skal samarbeide nært med Innovasjon Norge og regionene for å styrke den helhetlige innovasjonskraft i regionene. Flertallet er positiv til at dette samarbeidet utvikles videre, og at regionene får større oppgaver knyttet til forvaltning og utforming av forskningsprogrammer regionalt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er skuffet over at Regjeringen i statsbudsjettet for 2007 svekket kommunenes incentiver til vekst og næringsutvikling, ved at fellesskatten ble økt med 1,25 prosentpoeng, samtidig som det kommunale og fylkeskommunale skattøre ble redusert tilsvarende - for kommunalt skattøre fra 13,3 pst. til 12,25 pst. og fylkeskommunalt skattøre fra 2,9 pst. til 2,7 pst. I tillegg ble kommunenes andel av selskapsskatten redusert fra 4,25 pst. til 3,5 pst., slik at næringsflinke kommuner ble tappet med 1,3 mrd. Disse medlemmer ønsker at kommunene på sikt får sterkere incentiver til å bedre rammebetingelsene for vekst og velstandsøkning, ved at den enkelte kommune får beholde en langt større andel av skatteinntektene.

Disse medlemmer var imot at fylkeskommunen fikk overført midler for å holdes kunstig i live som en regional utviklingsaktør, og ønsker å erstatte dagens ordning med en landsdekkende ordning som ikke forfordeler tynt befolkede områder. Det behovet som måtte finnes for en aktør på lokalt nivå kan løses med andre organiseringer enn gjennom dagens fylkeskommune. Disse medlemmer vil i den forbindelse vise til at disse medlemmer i Budsjett-innst. S. nr. 5 (2006-2007) fremmet forslag om at enkeltkommuner får overta rollen som regional utviklingsansvarlig, og dermed de virkemidler som i dag tillegges fylkeskommunen knyttet til regional næringsutvikling.

Disse medlemmer mener kombinasjonen av lavere skatter og avgifter samt investeringer i veier og bredbånd, er langt mer fremtidsrettet enn Regjeringens subsidiepolitikk når det gjelder å skape gode rammebetingelser for næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap i distriktene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil vise til disse medlemmers merknader i Budsjett-innst. S. nr. 5 (2006-2007) om eventuelle regionale transportstøtteordninger.

Disse medlemmer er videre av den oppfatning at kommunene bør ha ansvaret for førstelinjeoppgaver innenfor nærings- og bygdeutvikling rettet mot nyetablerere og småbedrifter.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at ved opprettelsen av Innovasjon Norge skulle det bli enklere for bedrifter som trengte hjelp og veiledning. Det skulle være nok å henvende seg ett sted for å få veiledning. Opprettelsen av Innovasjon Norge var et fremskritt for å få forenklet virkemiddelapparatet for brukerne. Brukerne skal stå i sentrum for de tjenestene virkemiddelapparatet skal tilby. Det skal være en lav terskel for å motta støtte, men dette må ikke gå på bekostning av kvalitetskontrollen. Det er viktig at de riktige prosjektene får støtte.

Disse medlemmer mener det er viktig med godt samarbeid mellom det statlige næringspolitiske virkemiddelapparatet og kommunene. Kommunene har en viktig rolle som tilrettelegger og medspiller for lokal næringsutvikling.

Det er over tid bygget opp en betydelig virkemiddelstruktur i fylkeskommunene. For 2006 bevilges det omtrent like mye til regional utvikling og nyskaping til kommunene og fylkeskommunene som til det statlige virkemiddelapparatet. Dette betyr at det er bygget opp en parallell virkemiddelstruktur. Disse medlemmer er skeptiske til om dette er en riktig bruk av midler. Disse medlemmer mener formålet med virkemiddelapparatet er å få mest mulig nyskaping og næringsutvikling ut av pengene. Disse medlemmers utgangspunkt er at sysselsetting er grunnlaget for bosetting uansett landsdel eller distrikt, og at all privat næringsvirksomhet er profittdrevet. Det er generelt behov for et godt og forutsigbart virkemiddelapparat over hele landet. Virkemiddelapparatet må være oversiktlig og serviceinnstilt. Virkemiddelapparatet må være offensivt i å markedsføre sine tjenester.

Derfor mener disse medlemmer at fylkeskommunens strategiske midler til næringsutvikling må overtas av kommunene, mens alle bedriftsrettede virkemidler forvaltes av Innovasjon Norge. SIVAs organisering opprettholdes som i dag. Det må etableres gode samarbeidsløsninger lokalt for at Innovasjon Norges bruk av bedriftsrettede tiltak henger sammen med kommunenes regionale næringsplaner og prioriteringer. Fylkeskommunens eierskap i næringshager og innovasjonsselskaper overtas av kommunene.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede og fremme forslag om å overføre fylkeskommunenes strategiske midler til næringsutvikling til kommunene."

Innovasjon Norge og SIVA

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at Regjeringens målsetting er å styrke regionenes strategiske og samordnende funksjon ytterligere og at dette

på det næringspolitiske området blant annet skal sikres gjennom at eierskapet til Innovasjon Norge deles mellom staten og regionene. Flertallet merker seg at Regjeringen i meldingen skriver at regionene gjennom felles eierskap gis mulighet til å utøve aktivt eierskap på alle nivå i organisasjonen. Flertallet legger dette til grunn. Flertallet legger videre til grunn at delt eierskap betyr at styringen av selskapet vil skje gjennom eiermøte, hovedstyre og regionstyrer.

Flertallet viser til at en modell med delt eierskap innebærer en endring av gjeldende lov om Innovasjon Norge, slik at loven fastlegger eierforholdet mellom regionene og staten og beskriver selskapets styringsstruktur med et endret eierskap.

Flertallet mener det bør legges til grunn at summen av regionenes strategier innenfor innovasjons- og næringsområdet, sammen med nasjonale næringsstrategier, skal være et viktig grunnlag for Innovasjon Norges samlede virksomhet.

Flertallet mener at et delt eierskap mellom staten og regionene fordrer at eierne i et eget eiermøte fastlegger de overordnede mål for selskapet. Eiermøtet må etter flertallets mening også bestemme hovedstyrets sammensetning og mandat.

Eierne bør etter flertallets mening være representert i eiermøtet på høyeste nivå fra henholdsvis regionene og staten i et forhold som gjenspeiler eierskapsfordelingen. Flertallet legger vekt på at Innovasjon Norge har viktige oppgaver både for regionene og nasjonale myndigheter innenfor næringsutvikling. Selskapets rolle og oppgaver må derfor være basert på en felles forståelse og størst mulig enighet hos eierne. Flertallet mener at majoritetseieren ikke ensidig kan fastlegge overordnede mål for selskapet, og ber derfor om at eiermøtets virksomhet reguleres av vedtekter, regler eller avtaler som avklarer bl.a. fastleggelse av overordnede mål for selskapet, mandat og utnevning av hovedstyre.

Flertallet understreker at det som en konsekvens av et delt eierskap er nødvendig med brede samarbeidsprosesser og egne møter mellom eierne i forkant av utarbeidelsen av de årlige oppdragsbrevene.

Flertallet mener at Innovasjon Norges hovedstyre skal sørge for at eiermøtets beslutninger blir iverksatt og fulgt opp. Hovedstyret ansetter administrerende direktør og fører tilsyn med den daglige driften.

De regionale styrene bør etter flertallets mening gjenspeile sammensetningen av det regionale næringslivet og de regionale prioriteringene. Flertallet slutter seg til at regiontinget oppnevner to representanter til regionstyret. Videre mener flertallet at de øvrige styremedlemmene skal oppnevnes av hovedstyret bl.a. etter regionale forslag.

Regionstyrene bør ha en klarere strategisk rolle enn dagens regionale styrer. Flertallet mener at regionstyrene skal gi innspill til strategiprosesser i hovedstyret og egen region. Flertallet mener videre at de regionale styrene bør ha fullmakt til å bestemme kontorstruktur, lokalisering og fordeling av administrative ressurser innenfor regionen. Flertallet viser i denne sammenheng til at regionkontorene med egne administrative fullmakter vil få en reell innflytelse på kompetansesammensetningen i sitt kontornett.

Som en konsekvens av det endrede eierskapet i selskapet og regionenes økte betydning, mener flertallet at de økonomiske rammene for flere av Innovasjon Norges virkemidler må komme via regionene.

Flertallet viser til at kundeansvaret og saksbehandlingen for Innovasjon Norges bedriftsrettede virkemidler ligger på regionalt nivå. Det samme gjelder mer enn 95 prosent av enkeltbeslutningene. Flertallet mener på denne bakgrunn at det er grunnlag for at en større del av bevilgningene fra berørte departement overføres til regionkontorene i Innovasjon Norge.

Flertallet ber Regjeringen i det videre arbeidet med reformen å gjennomgå Innovasjon Norges totale oppgaveportefølje med sikte på å komme med forslag til overføring av oppgaver og ansvar til regionkontorene. Det bør i denne sammenheng vurderes overføring av strategisk ansvar for gitte oppgaver innenfor Innovasjon Norge til regionene og overføring av funksjoner fra Innovasjon Norges hovedkontor til de enkelte regionkontorene både hva angår operative funksjoner og stabs-/støttefunksjoner.

Flertallet viser til at regionene selv har full styring over de regionale utviklingsmidlene som bevilges over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Flertallet mener den betydelige innflytelsen regionene gis i næringspolitikken så vel nasjonalt som regionalt gjennom eierskapet i Innovasjon Norge, opprettelsen av regionale forskningsfond, egne regionale utviklingsmidler, muligheten for å opprette regionale innovasjonsselskaper sammen med SIVA samt styrking av den regionale plankompetansen, gir regiontingene grunnlag for å føre bredt anlagte næringspolitiske debatter og vedta gode næringspolitiske strategier.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, vil understreke SIVAs viktige nasjonale rolle som tilretteleggende eier av et omfattende innovasjonsnettverk i samarbeid med private og institusjonelle eiere over hele landet.

Dette flertallet har merket seg at Regjeringen vil videreføre organiseringen av SIVA som et landsomfattende statsforetak med ansvar for tilrettelegging og utvikling av infrastruktur tilknyttet eiendom samt innovasjon i alle deler av landet. SIVA har utviklet et nært samarbeid med andre nasjonale virkemiddelaktører som Innovasjon Norge, Norges forskningsråd og universiteter og høgskoler.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Venstre, støtter Regjeringens forslag om at SIVA i samarbeid med regionene oppretter regionale innovasjonsselskaper som skal videreføre og videreutvikle SIVAs innovasjonsaktiviteter. Regionenes totale innovasjonsaktiviteter i for eksempel kunnskaps- og forskningsparker, næringshager og inkubatorer kan samles her. Fler-

tallet ser positivt på at det åpnes for at andre aktører og også private selskap kan bli medeiere i slike selskap. Flertallet vil påpeke at Innovasjon Norge også må bygge opp under dette innovasjonsnettverket ved sine bedriftsrettede virkemidler. Flertallet mener det er viktig at regionene sammen med SIVA er sentrale aktører i innovasjonsnettverkene. Flertallet mener det er viktig at regionenes medvirkning skjer på en måte som styrker det nasjonale, men allerede regionbaserte eierskapet som SIVA har i innovasjonsnettverket.

Flertallet er innforstått med at opprettelse av regionale innovasjonsselskap i alle regioner må tas over flere år.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at Regjeringen foreslår å dele eierskapet til Innovasjon Norge mellom staten og regionene, der staten er majoritetseier. Videre opprettes det regionale innovasjonsselskaper med ansvar for hoveddelen av SIVAs innovasjonsaktiviteter.

Dette medlem mener en av regionenes hovedoppgaver er å være regional utviklingsaktør. Skal de lykkes i denne rollen, må det folkevalgte regionale organ ha virkemidler som gir mulighet for reell påvirkning av den regionale utvikling. Dette forutsetter både kompetanse og finansielle virkemidler som kan støtte opp under behov og ønsket utvikling. Regionene har god mulighet til å være i dialog med regionalt og lokalt næringsliv og samarbeidspartnere for å utvikle gode regionale utviklingsstrategier. Dette forutsetter en frihet til å kunne velge egne strategier uavhengig av bindinger knyttet til nasjonale føringer som kanskje ikke passer inn i en ønsket regional utvikling. Dette kan et demokratisk folkevalgt regionorgan gjøre med full legitimitet.

Dette medlem mener det er nødvendig å overføre mest mulig helhetlige oppgaver til regionen for å få et hensiktsmessig innovasjonsarbeid på regionalt nivå. Dette medlem mener dette kan forenkle virkemiddelapparatet og gi en geografisk tilpasset næringspolitikk. På denne bakgrunn mener dette medlem at virkemidlene og det faglige apparat i distriktskontorene i Innovasjon Norge i sin helhet må overføres til regionene. Dette medlem vil peke på at regionene må ha frihet til selv å finne sine løsninger for hvordan det offentlige virkemiddelapparatet for næringsutvikling skal organiseres og tilpasses næringslivet og behovene i egen region.

Dette medlem peker på at departementene i dag forvalter ressurser som krever regional tilpasning og samordning. Dette medlem mener disse ressursene er sentrale for en god regional utvikling, og hører dermed hjemme i regionen som regional utviklingsaktør. Dette medlem mener disse midlene skal overføres til regionene. Regionen må selv avgjøre hvordan regionale innovasjonsselskaper utformes eller hvorvidt andre organisasjonsformer er mer hensiktsmessige for regionen.

Dette medlem er enig i at det innledes et nært samarbeid mellom regionene og SIVA, og at dette kan gjøres gjennom regionale innovasjonsselskaper som tilrettelegger eiendom og infrastruktur for innovasjon.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en ny organisering av Innovasjon Norge der selskapets regionkontor overføres til regionene."

Miljø

Komiteen viser til at det er viktig å se miljøområdet som et globalt og tverrsektorielt samfunnsområde. Dette innebærer at miljøhensyn må integreres i ulike sektorer, og internasjonale avtaler legger føringer for nasjonal politikk.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Venstre, merker seg at Regjeringens utgangspunkt er at de fleste oppgaver som i dag tilligger fylkesmannen på miljøområdet utenom tilsyn, klage, lovlighetskontroll og innsigelse, og veiledning knyttet til dette, skal overføres til regionene. Flertallet er enig i dette. Flertallet mener det er viktig å gi regionene ansvaret for de oppgavene som krever utøvelse av politisk skjønn i miljøvernforvaltningen.

Flertallet har merket seg at dagens miljølovgivning vil bli gjennomgått før oppgaver overføres, og at det kan være aktuelt å benytte andre styringsvirkemidler på miljøområdet enn det staten vanligvis bruker overfor lokalforvaltningen.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti er enig i at alle oppgaver som i dag tilligger fylkesmannen på miljøområdet utenom tilsyn, klage, lovlighetskontroll og innsigelse, og veiledning knyttet til dette, skal overføres til regionene. Dette forutsetter at dagens miljølovgivning gjennomgås før oppgaver overføres for å sikre og ivareta en sterk nasjonal styring på miljøområdet. De kontroll- og veiledningsoppgaver som blir igjen hos fylkesmannen på miljøområdet, vil kreve opprettholdelse av miljøfaglig kompetanse hos fylkesmannen.

Landbruk

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at det er viktig å se landbruksområdet som et globalt og tverrsektorielt samfunnsområde. Dette innebærer at landbrukshensyn må integreres i ulike sektorer, og at internasjonale avtaler legger føringer for nasjonal politikk.

Flertallet merker seg forslaget til Regjeringen om at de fleste oppgaver som i dag tilligger fylkesmannen på landbruksområdet med unntak av klagebehandling, kontroll med tilskuddsordningene, innsigelse, lovlighetskontroll og enkelte saker med vedtaksmyndighet, skal overføres regionene.

Flertallet mener det er viktig å gi regionene ansvaret for de oppgaver som krever utøvelse av politisk skjønn i landbruksforvaltningen. Flertallet vil spesielt framheve betydningen av at regionen får ansvar for bruken av virkemidler til regionalt innret-

tede bygdeutviklingstiltak. Flertallet vil at ordningen med fylkeslandbruksstyre videreføres fram til forvaltningsreformen trer i kraft.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at virkemidlene som omfatter jordbruket bestemmes gjennom Jordbruksavtalen. Disse medlemmer viser i den sammenheng til sine respektive fraksjoners merknader i Innst. S. nr. 236 (2005-2006) fra næringskomiteen om jordbruksoppgjøret 2006 - endringer i statsbudsjettet for 2006. Disse medlemmer mener at reguleringer gjennom delingsforbudet i jordloven, priskontroll og boplikt er skadelig for utviklingen av landbruket. I den sammenheng vises det til Dokument nr. 8:40 (2006-2007) om å fjerne boplikten og prisreguleringen av landbrukseiendom, fremmet av Høyre.

Marin sektor

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at Regjeringen foreslår å overføre oppgaver innen akvakulturforvaltningen til regionene. Det samme gjelder oppgaver knyttet til skolekvoter, kystsel, lokale fiskereguleringer, tang og tare, og kongekrabbe.

Flertallet er enig i dette.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at kommunene bør ha økt ansvar for fiskeri- og havbrukspolitikk. Innenfor havbruk innebærer det at konsesjonsmyndigheten overføres til den enkelte kommune innenfor rammene av plan- og bygningsloven, veterinære hensyn og forurensningsloven. Disse medlemmer vil fremheve at rammebetingelser for næringen må ta utgangspunkt i markedshensyn, dersom man skal kunne utnytte vekstpotensialet i akvakulturnæringen og dersom det skal kunne skapes et grunnlag for videre utvikling av nye oppdrettsarter. Disse medlemmer er prinsipiell motstander av konsesjonsavgift, men mener subsidiært at konsesjonsavgift i forbindelse med havbruk skal tilfalle kommuner som stiller arealer til disposisjon for nye konsesjoner.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at Regjeringen ifølge Soria Moria-erklæringen vil vurdere hvorvidt konsesjonsavgiften skal tilfalle kommuner som stiller arealer til disposisjon for nye konsesjoner.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener at Regjeringen må utrede en ordning der konsesjonsavgiftene i forbindelse med havbruk tilfaller berørte kommuner for at disse stiller arealer til disposisjon for nye konsesjoner.

2.1.2.5 KULTUR OG IDRETT

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at både stat, fylkeskommuner og kommunene har et ansvar for å sikre et bredt spekter av kulturvirksomhet, slik at alle innbyggerne kan få anledning til å delta i kulturaktiviteter og oppleve et mangfold av kulturuttrykk.

Flertallet legger vekt på at kommunene og regionene får et større ansvar for kulturutformingen gjennom de foreslåtte endringene.

Flertallet viser til at spillemidler til idrettsformål i dag fordeles av Kongen. Fylkeskommunene har myndighet til å foreta detaljfordelingen av de spillemidler som hvert år stilles til disposisjon til bygging av idrettsanlegg i kommunene. Flertallet mener regionene bør få det fulle ansvaret for å forvalte spillemidlene til kulturbygg og til lokale og regionale idrettsanlegg. Andelen av tippemidlene som går til regionene må fastsettes etter en fordelingsnøkkel. Regionene skal ha full frihet til å bestemme hvilke investeringsprosjekter som skal gjennomføres og hvor stort støttebeløp hvert enkelt prosjekt skal få. Flertallet forutsetter at anleggsmidlene fortsatt skal tildeles etter søknader fra den frivillige medlemsbaserte breddeidretten og kommunene, og at tildelingsordningene utformes i nært samarbeid med idretten.

Flertallet mener at alle midler til regionale og lokale bygg og anlegg som fordeles av Kultur- og kirkedepartementet må overføres til regionene.

Flertallet viser til at departementet foreslår å gi regionene større innflytelse over de lokale og regionale kulturinstitusjonene gjennom økt styrerepresentasjon og utnevnelse av styreledere. Flertallet støtter dette, og konstaterer at mange viktige lokale kulturbeslutninger tas i institusjonene. Utnevning av flere styremedlemmer og styreleder vil gi regionene økt innflytelse over mange viktige kulturbeslutninger.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Venstre, konstaterer at det i budsjettet for 2007 ble foretatt flere desentraliseringer av støtteordninger under kulturrådet, slik som LOK-ordningen, innkjøpsordningen for samtidskunst og ekstraordinær støtte til kulturhistoriske museer. Dette flertallet mener dette er en riktig strategi. Dette flertallet viser til at Kultur- og kirkedepartementet, Norsk kulturråd og Norsk kulturfond og ABM-utvikling i dag forvalter statlige tilskuddsordninger som blant annet lokale og regionale kulturinstitusjoner kan søke midler fra. Dette flertallet forutsetter at mer av disse midlene flyttes fra slike tilskuddsordninger og gis i direktetilskudd til institusjonene selv. På den måten vil regionene få økt innflytelse over denne delen av kulturpolitikken.

Dette flertallet har merket seg at Kultur- og kirkedepartementet har varslet en full gjennomgang av scenekunstfeltet med mål om å sikre et godt teatertilbud over hele landet. Dette flertallet forutsetter at

denne gjennomgangen ser på arbeidsfordelingen mellom Riksteatret, lokale og regionale teatre, med det klare mål å styrke den lokale og regionale aktiviteten. En tilsvarende gjennomgang bør foretas av Rikskonsertenes aktiviteter, særlig med henblikk på ansvarsfordelingen mellom Rikskonsertene og Den kulturelle skolesekken.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at det er behov for stor grad av fleksibilitet når det gjelder prioritering av nasjonale midler til regionale kulturformål. Disse medlemmer mener at en overføring til regionalt nivå vil kunne svekke dette. Det er ofte et behov for å gjøre prioriteringer mellom ulike store nasjonale kultursatsinger. Et regionalt beslutningsnivå vil kunne virke begrensende på en slik helhetlig gjennomgang og prioritering. Disse medlemmer viser til at fylkene har ingen lovpålagte oppgaver på kulturområdet, men fylkene har allikevel tatt på seg enkelte kulturoppgaver og bygget opp et byråkrati for å kunne håndtere disse oppgavene. Hva slags oppgaver dette er varierer fra fylke til fylke, men stort sett dreier det seg om fordeling av midler. Det finnes også eksempler på fylkeskommunale museum og andre fylkeskommunale institusjoner. Disse medlemmer er av den oppfatning at kommunene, enkeltvis eller i samarbeid med andre, kan overta samtlige kulturoppgaver fylkeskommunene har tatt på seg. Erfaringen viser uansett at de organisasjonene som i dag mottar midler fra fylkene også mottar midler fra staten.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at kommunene skal ha samlet finansielt ansvar for kulturpolitikken på kommunalt nivå. Det betyr at kommunene i tillegg til dagens fylkeskommunale oppgaver, skal ha ansvaret for forvaltningen av nåværende statlige tilskuddsordninger til lokale kulturtilbud. Disse medlemmer mener videre at dette innbefatter finansieringen av tilskudd til kulturvirksomhet på lokalt nivå som i dag skjer, blant annet over Kultur- og kirkedepartementets budsjett, Norsk kulturråd og Norsk kulturfond, og lokalkulturelle oppgaver og funksjoner som i dag er tillagt statlige institusjoner, for eksempel Riksteatret, Rikskonsertene, Riksutstillingene, ABM utvikling (arkiv, bibliotek, museer) med flere, samt økonomiske ressurser til lokale kulturbygg og anlegg som i dag er en del av Kultur- og kirkedepartementets budsjett. I tillegg mener disse medlemmer at kommunene skal ha ansvaret for spillemidler som går til lokale tiltak.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener at for profesjonelle institusjoner, fortrinnsvis på kunstområdet (regionteatre, kunstmuseer og noen orkestre), vil det være naturlig at staten tar et større økonomisk ansvar. I de større byene kan det også være aktuelt med kommunal overtagelse, men da slik at staten går inn med en større andel av finansieringen enn i dag.

Disse medlemmer mener at når det gjelder organisasjoner, eksempelvis kunstnerstyrte gallerier eller fylkesleddene for frivillige organisasjoner, finnes det mange løsninger. Flere steder får disse organisasjonene fylkeskommunale tilskudd, husleiebidrag og lignende. De fleste av disse organisasjonene har nasjonale ledd som får statlige bevilgninger. Det betyr at disse tilskuddene enten kan overføres gjennom kommunene, eller gjennom det sentrale leddet i organisasjonen som fordeler dem selv. Dette kan også gjøres for idrettens del i forhold til idrettskretsene (idretten for øvrig er velorganisert og i liten grad avhengig av fylkeskommunene.) Disse medlemmer viser til at organisasjonene ønsker erfaringsmessig å fordele pengene selv, og ønsker ikke på fylkesnivå å forholde seg til mange kommuner der de har ulike medlemsmengder og aktiviteter.

Disse medlemmer mener at amatørrelatert virksomhet bør legges til kommunene.

Disse medlemmer viser til at i ordningen "Den kulturelle skolesekken" har fylkene gitte oppgaver utenfor de største byene. Disse medlemmer viser til sitt partis opprinnelige ønske om å legge arbeidet med skolesekken til kommunene, og opprettholder det standpunktet. Mindre kommuner kan løse dette i samarbeid.

Disse medlemmer mener det vil være naturlig at kommunene samarbeider om prioriteringer ved søknad om tippemidler til kulturbygg og idrettsanlegg. Jo flere kommuner som står bak prioriteringen, jo sterkere bør søknaden stå.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti har merket seg at Regjeringen ønsker å overføre flere oppgaver innen kultur til regionene. Dette medlem mener regionene må få et samlet finansielt ansvar for kulturpolitikken på regionalt nivå. Dette medlem vil understreke at nye oppgaver til regionene må innebære at de også får midler til å løse oppgavene.

Dette medlem viser til at Kultur- og kirkedepartementet, Norsk kulturråd og Norsk kulturfond i dag forvalter statlige tilskuddsordninger til lokale og regionale kulturtilbud. Dette medlem mener regionene bør overta dette ansvaret. Dette medlem mener økonomiske ressurser til regionale og lokale bygg og anlegg som i dag er en del av Kultur- og kirkedepartementets budsjett, bør overføres til regionene.

2.1.2.6 Undervisning og forskning

Grunnskolen

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at Regjeringen foreslår å overføre enkelte oppgaver fylkesmannen i dag har på grunnopplæringsområdet til regionene. Dette er enkelte oppgaver vedrørende nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (utenom eksamen), informasjon og veiledning til lokale skoleeiere og allmennheten om innhold, prinsipper og mål i den nasjonale utdanningspolitikken, kompetanseutvikling og kvalitetsutviklingsarbeid. Fylkesmannen skal imidlertid fortsatt ha ansvaret for tilsyn, lovlighetskontroll og klagesaker.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Venstre, mener dette vil øke regionenes kompetanse innenfor utdanning og bidra til bedre samhandling mellom kommunene som har ansvaret for grunnskolen og regionene som har ansvaret for videregående opplæring.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ønsker å overføre finansieringsansvaret for grunnskolen til staten, og likestille private og offentlige utdanningsinstitusjoner lovmessig og økonomisk. Dette vil medføre økt konkurranse mellom institusjonene, og et økt fokus på kvalitet i utdanningsinstitusjonene. Disse medlemmer vil understreke betydningen av å få på plass et kvalitetssikringsorgan for grunnopplæringen. Dette kan organiseres gjennom NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet for grunnopplæringen) eller et nytt særskilt kvalitetsorgan for grunnopplæringen.

Disse medlemmer mener også at det bør opprettes et frittstående og uavhengig skoleombud for å ivareta elevers og foresattes rettigheter i forhold til gjeldende opplæringslov og forvaltningslov. Disse medlemmer vil vise til at Fremskrittspartiet i sitt alternative budsjett for 2007 foreslo å bevilge 2,5 mill. kroner til et slikt skoleombud.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti er av den oppfatning at de oppgavene fylkesmannen i dag har på grunnopplæringsområdet hører nøye sammen og at denne helheten blir ivaretatt på en hensiktsmessig måte av fylkesmannen. Disse medlemmer mener derfor at de foreslåtte overførte oppgavene ikke bør overføres til regionene.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen sørge for at de oppgavene som fylkesmannen har på grunnskoleopplæringsområdet, ikke overføres til regionene."

Fagskoler

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener at fagskoler er et viktig utdanningstilbud, særlig for personer med fagbrev. Flertallet viser til at tekniske fagskoler er statlig finansiert. Fagskoler innenfor helse- og omsorgfag får noe statlig finansiering gjennom Helse- og omsorgsdepartementet. Flertallet peker på at det er en betydelig kjønnsdimensjon i hvilke fagskoletilbud som får statlig finansiering og hvilke som ikke får.

Flertallet viser til at Regjeringen foreslår å overføre ansvar for drift og finansiering av fagskoleutdanningen til regionene. Flertallet er enig i dette og legger til grunn at finansieringen av fagskolene seinest må gjennomgås i forbindelse med en slik overføring

Flertallet er enig i at regionene vil ha god mulighet til å prioritere og tilpasse yrkesrettet utdanning til regionalt arbeidsliv og se dette i sammenheng med utdanningsprogrammene i videregående skole.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at fagskoler er et selvstendig alternativ til høyere utdanning. Fagskoleutdanning bygger på videregående opplæring (må ha fullført vgs.), og tilbyr kortere yrkesrettede utdanninger på et halvt til to år. I dag er det stort sett bare tekniske fagskoler som har offentlig finansiering. Disse medlemmer har, helt siden fagskoleloven ble innført i 2003, vært opptatt av at en finansieringsordning måtte komme på plass. Loven er en godkjenningslov, ingen støttelov. Det tar tid å utvikle et finansieringssystem for skolene.

Disse medlemmer påpeker at svært mange fagskoletilbud gis i dag i privat regi, og det er ingen grunn til at de skal være i offentlig regi. De finansieres heller ikke i dag enhetlig, og med en fremtidig ordning på plass blir det likegyldig om fagskolen er offentlig eller privat. Da vil skolegangen der bli finansiert uansett. Et finansieringssystem kan administreres på samme måte som det som i dag gjelder for de tekniske fagskolene som finansieres over statsbudsjettet.

Videregående skole

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener kommunene skal overta ansvaret for videregående opplæring. Det vil bli lettere å se det 13-årige utdanningsløpet i sin helhet. Overgangen mellom ungdomsskolen og videregående kan bygges ned, rådgiverne kan på en enklere måte følge elevene fra det ene skoleslaget til det andre og elever med spesielle utfordringer kan få bedre oppfølging. Det vil bli enklere å gi ungdomsskolelever tilbud fra videregåendes pensum. Dersom vi ønsker å realisere en 1-13-skole, som kan være en god idé bl.a. for å skape gode fagmiljø i distrikter, vil det være en åpenbar fordel at kommunen har ansvaret for begge skoleslagene.

Disse medlemmer mener at utfordringen med å la kommunene overta ansvaret for videregående opplæring er at mange kommuner er for små. Svaret på det er vertskommuneløsninger og interkommunalt samarbeid.

Når det gjelder opptak til videregående opplæring, lærlingtilbudet og tilbudsstrukturen innenfor videregående, er imidlertid ikke interkommunalt samarbeid hele svaret.

Innenfor et avgrenset geografisk område skal alle elever kunne velge blant et fullstendig tilbud av utdanningsprogram. Her blir kommunene for små, men bo- og arbeidsregioner utgjør en grei geografisk avgrensning. Disse medlemmer mener at disse må ha ansvaret for at det finnes et fullverdig tilbud for elevene å velge mellom, og at elevene får oppfylt sin lovfestede rett til å få innfridd ett av tre programønsker.

Disse medlemmer mener at kommunene skal etablere samarbeid som skal representere et område som skal ha tilbud om videregående opplæring og fagopplæring som dekker det generelle tilbudet. Dette vil også representere inntaksområdet. De videregående skolene (og deres eiere) overtar de fylkesvise inntakskontorene og fagopplæringskontorene for disse områdene. Her vil det mange steder være naturlig å endre og

dele opp i forhold til dagens fylkesgrenser. Skoledirektøren har ansvar for å kontrollere at inntaksområdene har et fullverdig utdanningstilbud og at det foreligger nødvendige planer for utvikling og utbygging av tilbudet.

Disse medlemmer mener det er en kompliserende faktor at hvert fylke i dag vedtar et inntaksreglement, noe som betyr at noen fylker har fritt skolevalg, mens andre ikke har det. Derfor går disse medlemmer inn for å lovfeste elevenes rett til å velge videregående skole. Retten innebærer å få velge skole i hele landet, men rett til å få plass innenfor eget opptaksområde. Ingen skal måtte reise ut av eget område for å få videregående utdanning. Unntatt for dette er linjer som ikke eksisterer i alle skolefylkene, slik som i dag.

Disse medlemmer mener de samme betraktningene om størrelse på et geografisk område gjør seg gjeldende i forhold til fagopplæring og lærlingplasser, men her er det viktig at man tar hensyn til lokale næringslivsstrukturer, også når de går på tvers av fylkesgrenser. Fagopplæringsnemndenes ansvar for dette videreføres, mens fylkeskommunens representasjon overtas av de samarbeidende kommunene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil understreke at disse medlemmer først og fremst ønsker selvstyrte skoler. Det vil si at disse medlemmer ikke bryr seg om det er kommunene som eier skolen, eller om det er et privat firma som for eksempel Sonans. For det andre så er disse medlemmer opptatt av å få på plass et nasjonalt kvalitetssystem f.eks. lik NOKUT som må sette krav, og ikke minst følge opp skolene, slik at vi kan være sikre på at kvaliteten på hver enkelt skole er god nok. For det tredje så ønsker disse medlemmer en stykkprisfinansiering i den videregående skole. For det fjerde så ønsker disse medlemmer å opprettholde en lovfestet rett til videregående utdanning uten at dette betyr at en kommune nødvendigvis skal eie eller drive en videregående skole, snarere heller at hver enkelt kommune må sørge for at innbyggerne har et reelt tilbud om videregående utdanning.

Høgskoler og forskning

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at regionnivået er tiltenkt hovedansvaret for regional planlegging og næringsutvikling. En regions innovasjonskraft og forutsetning for å drive en aktiv næringspolitikk, er nært knyttet til de regionale kunnskapsmiljøer. Flertallet vil derfor understreke at de tunge kunnskaps- og forskningsmiljøene regionalt må knyttes nært opp til det regionale politiske nivået. Flertallet viser til at høgskolene er pålagt å være regionale utviklingsaktører. Etter universitets- og høgskoleloven er det departementet som oppnevner de eksterne styrerepresentantene, jf. lovens § 9-4 (6). Flertallet mener at regionene bør oppnevne to av de eksterne representantene.

Å styrke høgskolene som forskningsinstitusjoner er en prioritert oppgave. I Innst. S. nr. 232 (2004-2005) Om vilje til forskning uttalte komiteens flertall blant annet:

"Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen, er enig i at de statlige høyskolene skal være sentrale aktører i regional utvikling og innovasjon, … Flertallet slutter seg til Regjeringens forslag om å styrke de forskningsprogrammene som er særlig rettet mot de regionale FoU-miljøene, og at økonomiske virkemidler tas i bruk for å stimulere til et tettere samarbeid mellom høgskolene og instituttene.

- - -

Flertallet er også enig i at en organisatorisk tilnærming mellom de regionale instituttene og de statlige høyskolene er viktig for å kunne utvikle slagkraftige regionale forskningsmiljøer. Som en konsekvens av dette bør forskningsprogrammene som er særlig rettet mot de regionale forskningsmiljøene, styrkes."

Flertallet mener at høgskolene sammen med de regionale instituttene må styrkes for å møte næringslivets økte behov for den næringsretta FoU-innsatsen.

Flertallet viser til at ECONs analyse i en rapport om det fremtidige næringsliv konkluderte med at av de arbeidsplassene en skal leve av om 20 år vil 800 000 ikke være skapt i dag. I rapporten understrekes det at de nye arbeidsplassene som skal skapes vil stille større krav til økt kompetanse. For å utvikle arbeidsplassene og for å sikre at arbeidskraften har den nødvendige kompetanse, må det etableres nye relasjoner mellom utdannings- og forskningsinstitusjonene, de regionale politiske myndighetene og næringslivet. Flertallet mener derfor at de politiske myndighetene regionalt må samarbeide tett med de regionale institusjonene både for å styrke forskningskompetansen og for at de skal være i stand til å utvikle utdanningstilbud som dekker næringslivets og offentlig sektors behov for arbeidskraft.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener at det må være en tettere kobling mellom næringslivet, høyskolene, regionale forskningsaktiviteter og regionen for å legge til rette for næringsutvikling og innovasjon. Dette medlem mener det fortsatt skal være nasjonal styring og koordinering av høyere utdanning og forskning, slik at vi sikrer sterke nasjonale miljøer. Samtidig er det etter dette medlems mening nødvendig å stimulere til samarbeid innen regioner og mellom FoU-miljøer i ulike regioner. Regionene må derfor få en viktig rolle når det gjelder finansiering og bestilling av FoU-tjenester både til egne FoU-miljøer og til tilsvarende miljøer utenfor regionen. Dette medlem mener videre at regionen bør ha bestilleransvar med økonomiske ressurser for høyere utdanning og FoU for å påvirke utvikling av faglinjer, forskning og utviklingsprogrammer ut fra regionenes og det lokale næringslivets behov.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge til rette for at de nye regionene får bestilleransvar med økonomiske ressurser for høyere utdanning og FoU for å påvirke utvik-

ling av faglinjer, forskning og utviklingsprogrammer ut fra regionenes og det lokale næringslivets behov."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at Norges forskningsråd på oppdrag fra departementet utvikler en modell for basisfinansiering av instituttsektoren. Flertallet er kjent med at Forskningsrådet har som mål å utvikle en enhetlig modell som skal omfatte alle institutter, herunder de regionale. Flertallet viser til at målet med en slik modell er å sikre likebehandling av instituttsektoren. Flertallet ser derfor ikke at å overføre ansvaret for basisfinansieringen til regionsnivået vil styrke regionsnivåets innflytelse da finansieringen vil være gitt ut fra den enhetlige modellen.

Flertallet viser til forslaget om å opprette regionale forskningsfond. Fondene kan bli en viktig finansieringskilde for regional forskning. Flertallet mener at det skal være ett fond for hver region. Fondene må opprettes med virkning fra 1. januar 2010. Flertallet mener at dersom antall regioner framover blir tilsvarende dagens antall fylkeskommuner, kan det være aktuelt at enkelte av de regionale fondene dekker mer enn en region, på samme måte som det er lagt til grunn for de regionale innovasjonsselskapene.

Flertallet mener at styret i de regionale forskningsfondene skal bestå av representanter oppnevnt av regionene og representanter oppnevnt av staten. Flertallet ber om at regionene gis flertallet i styret, samt styreleder. Flertallet legger vekt på at fondene inngår i den nasjonale forskningspolitikken og forankres i regionale og nasjonale strategier. Det forutsettes et forpliktende samarbeid med Norges forskningsråd.

Det regionale forskningsfondet kan disponeres både til regional grunnforskning og til næringsretta forskning. De regionale FoU-prioriteringene må styres av regionens fortrinn og Stortingets tematiske forskningsprioriteringer.

Flertallet mener at regionene kan utvikles gjennom et tett og gjensidig forpliktende samarbeid på etablerte arenaer og gjennom ulike forpliktende samarbeidsformer.

Flertallet ber om at det etableres forpliktende konsultasjonsordninger mellom de statlige høgskolene og regionene. Dette for at høgskolene skal ta del i det regionale utviklingsarbeidet og bidra til gjennomføring av regionalpolitiske mål nedfelt i de til enhver tid gjeldende regionale styringsdokumenter vedtatt av regiontinget.

Flertallet viser til at det er en stor utfordring for høgskolene å utvikle utdanningstilbud med bakgrunn i regionale fortrinn og behov. Innenfor rammen av konsultasjonsordningen mener flertallet det er åpent for at regionene, høyskolene, næringslivet, arbeidslivets parter, Innovasjon Norge, det regionale forskningsfondet og eventuelt andre aktører drøfter regionens behov for utdanningstilbud, forskning og utvikling basert på regionale fortrinn og behov. Videre mener flertallet at det innenfor samme ordning kan drøftes eventuell regional finansiering av aktuelle tiltak.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil understreke at fordeling av midler til forskning må skje etter relevans og faglig kvalitet, ikke på bakgrunn av geografi. Disse medlemmer mener videre det er viktig å ivareta nasjonale satsninger og strategier innenfor forskningsfeltet, og ønsker dermed ikke å etablere regionale forskningsfond fordi disse vil pulverisere ansvaret for finansiering og prioritering av forskningen. Det er også grunn til å peke på at i et lite land er forskningsmiljøene allerede små. Ved en regional oppsplitting vil de bli enda mindre, noe som bl.a. vil føre til en forsterkning av habilitetsproblemer, fordi forskere i større grad vil oppleve å sitte på begge sider av bordet i en tildelingsprosess.

2.1.2.7 Forebyggende og folkehelsefremmende arbeid

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, merker seg at Regjeringen i meldingen skriver:

"Arbeid for å fremme folkehelse vil være en oppgave for framtidige folkestyrte regioner forankret i ansvaret som regional planmyndighet og i ny planstrategi. Folkehelse, det vil si befolkningens helsetilstand og hvordan helsen fordeler seg i befolkningen, vil være en god indikator på utviklingen i regionen."

Flertallet viser til at St.meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn - regional framtid må sees i sammenheng med St.meld. nr. 16 (2003-2004) Resept for et sunnere Norge. Sistnevnte understreket lokaldemokratiets betydning for folkehelsearbeidet. Den utfordret norske fylker til å satse på folkehelse og ta ansvar for å bygge opp og koordinere en folkehelsekjede gjennom partnerskap med kommuner, statlige instanser, fagmiljø og frivillige organisasjoner. Flertallet er kjent med at samtlige fylker har opprettet, eller er i ferd med å opprette, regionale folkehelsepartnerskap. Flertallet mener det er ønskelig å videreføre og styrke denne satsningen som et ledd i vitaliseringen av lokal- og regionaldemokratiet. Flertallet mener de nye regionenes ansvar innefor folkehelsearbeidet bør forsterkes i forhold til det ansvar fylkeskommunen har i dag. Rollen som regional pådriver og samordner må styrkes. Flertallet viser til at folkehelsearbeidet er et tverrfaglig satsningsområde, men også en disiplin som krever egen fagkompetanse. Flertallet mener at feltet kan betraktes som et selvstendig virksomhetsområde i det regionale utviklingsarbeidet. Regionenes rolle bør tydeliggjøres med hensyn til innhold, forventninger og økonomiske rammevilkår. Flertallet konstaterer at en eventuell flytting av oppgaver innenfor folkehelsefeltet ikke i særlig grad er vurdert i utarbeidelsen av St.meld. nr. 12 (2006-2007).

Flertallet ber om at det blir utredet å la folkehelsearbeid gå over fra en frivillig til en ordinær oppgave for det regionale folkevalgte nivået.

2.1.2.8 Tannhelsetjenesten

Komiteen viser til at meldingen ikke tar stilling til den framtidige organisering av tannhelsetjenesten fordi

det skal fremmes en egen stortingsmelding om tannhelsetjenesten våren 2007.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, er enig i at det tas stilling til framtidig organisering av tannhelsetjenesten ved Stortingets behandling av den varslede stortingsmeldingen.

På grunnlag av at tannhelsetjenesten i dag ligger under fylkeskommunene som dagens regionale nivå, legger flertallet til grunn at det må sterke grunner til dersom tannhelsetjenesten skal gis en annen plassering.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er av den oppfatning at tannhelsetjenesten bør overtas av kommunene. Fylkestannlegen kan videreføres som interkommunalt selskap eller settes ut på anbud til private. Disse medlemmer vil i den forbindelse påpeke at kommunene allerede har ansvar for fastlegeordningen.

2.1.2.9 Spesialisthelsetjenesten

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Venstre, vil opprettholde et desentralisert sykehustilbud, som blant annet sikrer nærhet til akuttfunksjoner og fødetilbud. Flertallet viser til at Regjeringen har varslet at evalueringen av sykehusreformen vil bli forelagt Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2008.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener at regionene bør få større myndighet vedrørende spesialisthelsetjenesten. I forbindelse med evalueringen av spesialisthelsetjenesten må målene om åpenhet, medbestemmelse og folks påvirkningsmuligheter vurderes. Dette medlem vil ha en grundig evaluering av sykehusreformen og nødvendige endringer må gjøres slik at sykehustjenestene kan bli enda bedre gjennom politisk styring, om mulig på et regionalt nivå.

Komiteens medlem fra Venstre mener prinsipielt at med et nytt og sterkere mellomnivå ligger det til rette for å flytte eierskapet til sykehusene tilbake fra staten og til de nye regionene. En vil imidlertid avvente resultatene fra evalueringen av helseforetakene.

2.1.2.10 Kulturminner og naturressursforvaltning

Kulturminner

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, legger til grunn at dagens fylkeskommunale oppgaver skal overføres til det nye regionale nivået. Flertallet mener at regionene vil ha en viktig funksjon som utøver av forvaltningsmyndighet etter kulturminneloven. Flertallet viser til at de regionale myndighetene skal forberede fredningssaker for Riksantikvaren og Miljøverndepartementet. Flertallet mener det er riktig med nærhet og lokalkunnskap knyttet til slike saker og at regionnivået er godt egnet til denne type oppgaver. Flertallet viser til at regionene vil ha et rådgivningsansvar i forhold til kommunene samt ansvar for ivaretakelse av kulturminneverdier etter plan- og bygningsloven.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ønsker at ansvaret for det fylkeskommunale kulturminnevernet overføres til de enkelte kommunene. Det er imidlertid viktig at enkeltkommuner ikke ender opp med det finansielle ansvaret for å ivareta viktige kulturminner av historisk og nasjonal betydning.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener at kulturminnevernet skal bli liggende i en statlig struktur under riksantikvaren.

Naturressursforvaltning

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre påpeker at markedet for kraftproduksjon i dag ikke kan sies å være et fritt marked, fordi politisk handlingslammelse i forhold til nybygging av kraftverk fører til en stadig skjevere balanse mellom tilbud og etterspørsel. Disse medlemmer viser til at dette for Norges del betyr stadig økende import av kraft fra andre land, ofte fra sterkt forurensende kullkraftverk EU ønsker å fase ut. Disse medlemmer er av den oppfatning at kommunene selv bør få rett til å gi utbyggingstillatelse til mikro- og minikraftverk, og har tro på at dette vil kunne gi en sunnere dynamikk mellom tilbud og etterspørsel i kraftmarkedet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at dette også bør gjelde småkraftverk og alle former for vindkraftverk.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at der hvor fylkene i dag har konsesjonskraft, bør dette overføres til den enkelte kraftkommune.

Disse medlemmer mener at fylkesmannens forvaltningsoppgaver innenfor miljø, landbruk og natur i hovedsak bør overtas av kommunene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener kommunene bør få retten til å forvalte motorisert ferdsel i utmark, og tror dette vil medføre økt vilje i kommunene til å gjennomføre god kommunal planlegging og kartlegging av de mest sårbare naturområdene. Disse medlemmer vil i den forbindelse vise til representantforslaget Fremskrittspartiet fremmet i Dokument nr. 8:45 (2006-2007).

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti vil peke på at forvaltningen av naturressurser ofte er en sentral faktor for regional utvikling. Dette medlem har merket seg at Regjeringen i liten grad

har drøftet og vurdert denne dimensjonen ved regional utvikling. Dette medlem mener dette området bør vurderes nærmere, og vil be Regjeringen komme tilbake til Stortinget med en nærmere gjennomgang av dette tema. I denne forbindelse vil dette medlem peke på flere områder som kan være aktuelle for regional forvaltning. Slike eksempler kan være beslutningsmyndighet til å gi utbyggingstillatelse til små kraft- og energiverk opp til en viss størrelse, forvaltning av verneplaner som krever et regionalt perspektiv, og vannressursforvaltning i lys av innføringen av EUs rammedirektiv for vann.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å overføre beslutningsmyndighet til å gi utbyggingstillatelse til mikro-, minikraft- og energiverk til regionalt folkevalgt nivå."

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag som gir regionalt folkevalgt nivå ansvar for forvaltning av verneplaner som krever et regionalt perspektiv."

"Stortinget ber Regjeringen utrede og vurdere å gi regionalt folkevalgt nivå ansvar for vannressursforvaltning."

2.1.2.11 Internasjonalt samarbeid

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, ser at internasjonalt samarbeid er blitt en viktig del av det regionale politiske arbeidet. Flertallet mener det er naturlig at dette videreføres i de nye regionene.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti vil påpeke at internasjonalt samarbeid blir en stadig viktigere faktor i det regionale utviklingsarbeidet. Dette medlem savner dette perspektivet i St.meld. nr. 12 (2006-2007). Dette medlem mener regionene bør få større ansvar og muligheter til å drive internasjonalt samarbeid som deltakelse i ulike EU-program/prosjekter og utviklingsarbeid i utviklingsland. Dette medlem mener at regionene bør ha et samlet ansvar for det internasjonale samarbeidet på regionalt nivå.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

Stortinget ber Regjeringen legge forholdene til rette for at regionene kan få større ansvar og muligheter til å drive internasjonalt samarbeid gjennom deltakelse i og utvikling av ulike EU-programmer/prosjekter."

2.2 Kommunene

2.2.1 Sammendrag

Forvaltningsreformen innebærer først og fremst nye oppgaver for det regionale folkevalgte nivået. Når det gjøres endringer i organiseringen av det regionale nivået får disse imidlertid konsekvenser for kommunene. Omfanget av konsekvenser vil variere avhengig av om landet blir delt inn i få og store regioner eller om det bare gjøres små justeringer i inndelingen i forhold til dagens ordning. Videre avhenger det av hvilke oppgaver de nye regionene får ansvar for. Kommunene forholder seg i dag til både fylkeskommunen og fylkesmannen på flere områder. Uavhengig av hvordan inndelingsspørsmålet løses er det viktig at det bygges videre på de gode relasjonene og det gode samvirket mellom forvaltningsnivåene. Gode relasjoner er avgjørende for at målene for reformen nås.

Regjeringen legger til grunn at landet også i framtiden vil ha en finmasket kommunestruktur. Dette begrenser muligheten til å overføre store nye oppgaver til kommunene, blant annet på grunn av utfordringer i forhold til spesialisert fagkompetanse i en del små kommuner. Endringer i offentlig sektor og nye behov og forventninger til velferdstjenestene hos befolkningen skaper imidlertid stadig nye utfordringer. Regjeringen vil derfor fortløpende vurdere gjeldende oppgaveplassering, deriblant om ytterligere desentralisering av oppgaver til kommunene er mulig.

Dersom det gjennomføres mindre endringer på regionalt nivå vil kommunene bli berørt i begrenset grad. Mindre grenseendringer og enkelte sammenslutninger av fylkeskommuner kan bety at noen kommuner vil få en annen fylkestilhørighet enn i dag. Det vil føre til en reorientering både for kommunene, næringsliv og tredje sektor i de kommuner det gjelder. Det antas imidlertid at de kommunene som omfattes av slike endringer i utgangspunktet har følt en tilhørighet til det nye regionområdet, og at samvirket med den nye regionen således ikke vil representere store endringer. Dersom regionenes størrelse ikke endres mye i forhold til i dag, vil kommunene fortsatt ha relativ stor nærhet til regionen. Eventuelle fylkessammenslutninger vil føre til at partnerskapene i noen regioner blir større enn i dag, når antallet kommuner og andre partnere øker. Dette betyr nye samarbeidskonstellasjoner både for de berørte fylkene, kommunene, næringsliv og andre.

Få og store regioner med mange kommuner vil bety endringer både når det gjelder identitet og tilhørighet både for kommuner, næringsliv og innbyggere. Endringer i retning av landsdelsregioner kan imidlertid bety forsterket kommuneidentitet for innbyggerne siden avstanden til regionen vil være større enn til dagens fylke. Kommuner og næringsliv vil i mye av sitt arbeid måtte ta utgangspunkt i en ny geografisk tilhørighet på regionalt nivå. Mange og nye samarbeidspartnere kan skape nye samarbeidskonstellasjoner både mellom regionen og kommunene og andre aktører, og mellom kommunene. Omfanget av interkommunalt samarbeid kan komme til å øke for å styrke kommunenes strategiske rolle i forhold til regionene.

Uavhengig av framtidig inndeling og overføring av oppgaver til regionene må det regionale folkevalgte nivået være pådriver og initiativtaker for å møte utfordringene i regionen. Dette innebærer etablering av møteplasser for kommuner, næringsliv og aktører på for eksempel nærings- og samferdselsområdet på regionalt nivå. Hensikten med slike møteplasser må være å identifisere problemstillinger, formulere mål for

samarbeidet, og arbeide for helhetlige løsninger. Gjennom partnerskap kan det legges til rette for samordnet og resultatorientert innsats for verdiskaping og sysselsetting basert på lokale og regionale forutsetninger.

Omfattende samarbeid mellom regioner, kommuner, næringsliv og andre aktører kan imidlertid utvikle seg til et såkalt fjerde forvaltningsnivå som opererer på siden av de folkevalgte organene på lokalt og regionalt nivå. Både regioner og kommuner må være seg bevisst hvilke diskusjoner og beslutninger som foregår i partnerskapene, slik at samarbeid ikke går på bekostning av politikernes demokratiske innflytelse. Ved etablering av partnerskap og andre arenaer er det viktig å være oppmerksom på hensynet til åpenhet og gjennomsiktighet.

Store regioner kan komme til å omfatte flere byer. Det er avgjørende at regionene tar byene opp i seg og omsetter den drivkraften byene representerer til beste for hele regionen. Godt samarbeid mellom regionene og byene er viktig for å videreutvikle vekstkraftige regioner. Samtidig bør regionene i samarbeidet med kommunene ivareta en balanse mellom byene og distriktskommunene. Det er også nødvendig for at regionene skal kunne fylle rollen som utviklingsaktør på en god måte.

Regjeringen legger til grunn at forvaltningsreformen ikke skal føre til sentralisering innad i regionen. Storbykommunene må finne sin rolle i et samspill med de andre kommunene og med den regionen storbykommunen er en del av. De ulike aktørene må sammen utvikle strategier og innhold for en regional utvikling i regionen.

2.2.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, vil understreke at kommunesektoren er selve ryggraden i velferdssamfunnet. Velferd er langt mer enn faglige og tekniske tjenestetilbud. Målet for velferden må være å legge til rette for at alle innbyggere kan ha mest mulig like muligheter til å opprettholde menneskelig livsstandard og verdighet gjennom livet.

Flertallet vil videre understreke betydningen av nærhetsprinsippet. Nærheten mellom de som styrer og de som blir styrt er en viktig egenskap ved vår lokale forvaltning. Gjennom direkte kontakt med kommunestyrerepresentanter og personer i andre styrende organer kan vanlige folk på en helt spesiell måte være med å påvirke valg av politiske løsninger som har betydning for deres hverdag.

På denne bakgrunn vil flertallet legge til grunn at landet også i framtida vil ha en finmasket kommunestruktur og at eventuelle sammenslåinger skal skje frivillig. Flertallet mener det er avgjørende viktig at det også i framtida legges til grunn et generalistkommunesystem som grunnlag for organiseringen av kommunene. Flertallet støtter Regjeringen i at forsøk med mulige differensierte løsninger kan fortsette, men ser det ikke som aktuelt å gi kommunene ulikt oppgaveansvar i særlig stort omfang. Flertallet mener at en god og desentralisert velferdsutvikling i første rekke avhenger av at kommunesektoren blir sikret tilstrekkelige økonomiske ressurser for å kunne løse sine oppgaver.

Flertallet vil understreke at de fleste kommuner vil kunne høste fordeler som letter gjennomføringen av en rekke oppgaver ved å inngå i interkommunale samarbeidsordninger.

Flertallet viser til at endringer på regionalt nivå kan ha konsekvenser for kommunene. Flertallet mener at med de oppgaver regionene får som følge av St.meld. nr. 12 (2006-2007) og behandlingen av denne, vil regionene bli interessante samarbeidspartnere for kommuner og andre aktører.

Flertallet mener at uavhengig av framtidig regioninndeling, må det regionale nivået være pådriver og initiativtaker for å møte utfordringene i regionen. Flertallet viser til at Regjeringen i meldinga skriver at dette innebærer etablering av møteplasser for kommuner, næringsliv og aktører på for eksempel nærings- og samferdselsområdet på regionalt nivå. Hensikten med slike møteplasser må være å identifisere problemstillinger, formulere mål for samarbeidet og arbeide for helhetlige løsninger. Flertallet er enig i dette.

Flertallet viser for øvrig til at Regjeringen legger til grunn at forvaltningsreformen ikke skal føre til sentralisering innad i regionen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til disse medlemmers politikk om å etablere en ny forvaltningsstruktur med bare to folkevalgte nivåer. Kommunene er etter disse medlemmers mening selve grunnmuren i lokaldemokratiet, ved at kommunene utgjør fundamentet i det lokale folkestyret og representerer nærhet, tilhørighet og mulighet for innflytelse for befolkningen. Disse medlemmer mener derfor at det i forbindelse med overgang til tonivåmodell vil være naturlig å overføre de aller fleste av oppgavene fylkene i dag har til kommunene.

Disse medlemmer mener at generalistkommunen i dag er mer et begrep enn en realitet. Kompleksiteten i oppgavene og kommunenes ulike størrelse gjør at alle kommuner ikke kan gjøre alt de har ansvar for og heller ikke med lik kvalitet. Overfor innbyggerne gjelder begrepets innhold - kommunene har ansvar for at tilbudet eksisterer.

Disse medlemmer legger til grunn at kommunene skal ha et generalistansvar overfor innbyggerne. Det innebærer at det formelle ansvaret deles mellom stat og kommuner. Generalistansvaret må imidlertid også innbære at kommunene har et ansvar for å samarbeide når det er nødvendig for å løse oppgavene. I særlovgivningen kan det på enkelte områder legges inn krav om at oppgaver løses av samarbeidende kommuner og ordninger med vertskommuner.

Disse medlemmer viser til NAV-reformen, som ble vedtatt i forrige stortingsperiode. Det konstateres videre at de strukturelle omstillingene reformen medfører ikke er ferdigstilte, men at disse forventes ferdige i løpet av inneværende stortingsperiode.

Disse medlemmer viser til at NAV er tonivåsamarbeid, som organisatorisk skal baseres på partsavtaler mellom staten og de enkelte kommunene. En vesentlig forutsetning bak NAV-reformen har vært at dette ikke kun skal innebære en samlokalisering av ulike kommunale og statlige velferdstjenester, men også innebære en større samordning av tjenester og ytelser, for å skape større brukervennlighet og mer effektiv forvaltning. Disse medlemmer mener det på sikt vil være grunn til å vurdere organisasjonsformen i NAV, basert på de erfaringer implementeringen av reformen gir, samt hvilken nivåmessig forankring NAV skal ha. Disse medlemme viser videre til at disse medlemmers prinsipielle holdning er at forvaltning av velferdstjenester skal ligge nært brukerne og at en enhetlig organisering av NAV derfor bør legges innunder kommunal forvaltning.

Disse medlemmer viser til at førstelinjenesten i barnevernet er lagt til kommunen. Disse medlemmer er kjent med at enkelte små kommuner har problemer med å rekruttere og bygge opp store nok kompetansemiljø. Disse medlemmer viser til at dette kan løses ved ulike kommunale samarbeidsløsninger. Disse medlemmer finner det uheldig at statlige organer som er ansvarlig for institusjoner også skal føre tilsyn med de samme institusjonene. Disse medlemmer vil peke på at dette kan føre til uheldig sammenblanding av roller. Disse medlemmer mener at for å unngå dette bør det opprettes et fritt og uavhengig barneverntilsyn. Disse medlemmer vil fremheve viktigheten av å føre en god og uhildet kontroll.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at hyttekommunenes sosialbudsjetter i enkelte tilfeller blir belastet med kostnader knyttet til hyttefolkets bruk av hjemmehjelp og lignende. Dette kan være en utfordring fordi hytteeiere normalt ikke betaler skatt til hyttekommunen, og hvis hytteeierne blir ilagt eiendomsskatt er dette enda verre da de ikke har stemmerett ved lokalvalg der spørsmål om eiendomsskatt avgjøres. Stykkprisordningen vil imidlertid løse utfordringen hyttekommunene har i forhold til å få dekket sosiale kostnader knyttet til feriegjester. Inntil stykkpris er innført kan man se for seg en løsning der hyttekommunen skal sende regning til bostedskommunen.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti vil påpeke at det må kunne åpnes for at oppgaver som regionen har ansvar for, ved avtale kan ivaretas av byer, andre større kommuner, eller av flere kommuner som sammen deltar i et forpliktende politisk styrt samarbeid. Det må være opp til regionen selv å avgjøre om store kommuner eller interkommunale forpliktende politisk styrte organer kan ha driftsansvaret for for eksempel videregående skole.

Dette medlem ber Regjeringen fortløpende vurdere om ytterligere full desentralisering av oppgaver fra stat og region til kommunene er mulig.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å legge til rette for at lovgivningen for de regionale oppgavene åpner for at regionene kan inngå avtaler om overføring av hele eller deler av et regionalt oppgaveområde til kommuner eller forpliktende politisk styrte interkommunale samarbeidsorganer."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre ønsker at beslutninger skal fattes så nærme landets innbyggere som mulig, og dette innebærer en betydelig desentralisering av makt der innbyggerne får større påvirkningsmulighet over sin egen tilværelse enn i dag. Kommunene skal ikke bare administrere statlige ordninger, men ha reell innflytelse over politikken på områder som angår kommunens innbyggere. Kommunene bestemmer allerede i dag over skjenkebevillinger, åpningstider og til en viss grad også over alkoholutsalg. Inntektene til de frivillige organisasjonene må ivaretas. En slik modell må ikke basere seg på et ensidig statlig ansvar for disse inntektene. Disse medlemmer ønsker å utvide lokalpolitikkens virkeområde slik at også politikk i forbindelse med spilleautomater og andre pengespill bør bestemmes lokalt, og viser til at Fremskrittspartiet fremmet forslag om dette i Innst. S. nr. 17 (2006-2007). Disse medlemmer vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede og fremme en sak for Stortinget, der det legges opp til at politikk knyttet til pengespill og spilleautomater bestemmes av kommunene. Saken må ta hensyn til inntektene til de frivillige organisasjonene."

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti ønsker å tilføre mer makt til politikere på lokalt nivå, også på området som gjelder spilleautomatene. Dette medlem vil derfor vise til representantforslag fremmet i Dokument nr. 8:59 (2006-2007) fra stortingsrepresentantene May-Helen Molvær Grimstad, Bjørg Tørresdal og Laila Dåvøy om kommunalt selvstyre når det gjelder utplassering av gevinstautomater.

Dette medlem henviser til behandlingen av dette forslaget i familie- og kulturkomiteen.

3. ALTERNATIVE MODELLER FOR DET REGIONALE FOLKEVALGTE NIVÅET

3.1 Sammendrag

3.1.1 Innledning

I meldingen understrekes det at det er en forutsetning for reformen at den ikke skal føre til sentralisering innenfor de enkelte regionene. Utnyttelse av lokale fortrinn er av sentral betydning for at hele regionens potensial skal kunne realiseres til beste for innbyggerne. Uavhengig av geografisk inndeling vil det være en utfordring å knytte sammen alle deler av en ny region på en måte som bidrar til å skape funksjonalitet og tilhørighet på sikt.

En desentralisert struktur i den enkelte region kan oppnås gjennom ulike grep. Sentra for de ulike ansvarsområdene kan fordeles til forskjellige lokaliteter i en region, men slik at ansvarsområder med faglige grenseflater samlokaliseres.

Et annet grep vil være å legge regionadministrasjonen utenfor et eventuelt dominerende regionsenter.

3.1.2 Sammenhengen mellom regional inndeling og oppgaveportefølje

Nedenfor presenteres derfor tre ulike alternative modeller for organisering av regionene.

3.1.2.1 Forsterket fylkesmodell

I en forsterket fylkesmodell vil regioninndelingen i all hovedsak tilsvare dagens fylkesinndeling, men enkelte fylker kan sluttes sammen. Størrelsen på de fleste regionene vil i en slik modell forbli uendret, både når det gjelder antall innbyggere og geografisk utstrekning. Regionene vil kunne få ansvaret for kjernen av nye oppgaver omtalt foran, det vil si oppgaver innen samferdsel, næringsutvikling, landbruk, miljøvern, marin sektor, kultur, forskning og utdanning samt regional planlegging.

Innbyggernes identitet og tilhørighet vil også forbli relativt uendret. Næringsliv og frivillige organisasjoner som har bygget opp sin struktur rundt fylkesinndelingen vil i liten grad måtte endre organisasjon og innretning på samarbeid med kommuner og regioner. Inndelingen vil gi relativt korte avstander, nærhet og tilgjengelighet til regionale folkevalgte beslutningstakere, regionale statlige organer, næringsliv og andre. Regionene kan drive utviklingsarbeid i tette partnerskap med et større knippe tilgjengelige virkemidler enn dagens fylkeskommuner. Dette øker muligheten for samordning og samspill basert på lokale forutsetninger og preferanser. I dette inndelingsalternativet vil forholdene ligge til rette for regionutvikling som gir gode forutsetninger for å bygge legitimitet og skape resultater. Regionenes størrelse begrenser i denne modellen muligheten for å tilføre regionene oppgaver som i større grad forutsetter tyngre kompetansemiljøer, ressurstilgang og nedslagsfelt enn det brorparten av regionene vil være i stand til å oppvise.

Konsekvensene for valgkretsinndelingen vil i denne modellen være små. For at valgkretsinndelingen skal være sammenfallende med regioninndelingen, vil enkelte sammenslutninger av fylkeskommuner gjøre det nødvendig å endre tilhørende valgkretsinndeling. Det samme gjelder dersom opprettelse av en ny region fører til endring av fylkesgrenser eller at tidligere fylker deles.

I en forsterket fylkesmodell peker lite i retning av sentralisering innad i regionen. Oppgavene som overføres er i stor grad lokalisert i det enkelte fylke i dag. Det vil kunne bli stilt spørsmål ved om mellomnivået innenfor denne modellen får tilstrekkelig tyngde til å være svar på de utfordringene fylkeskommunen har i dag knyttet til rollen som regional utviklingsaktør. Det er imidlertid Regjeringens vurdering at forslaget til samlet oppgaveportefølje for de nye regionene gir gode forutsetninger for at regionene skal kunne fylle sin rolle som regional utviklingsaktør i en forsterket fylkesmodell. Etter Regjeringens vurdering innebærer størrelsen på regionene først og fremst en begrensning i mulighetene for at regionene kan tilføres vesentlige nye oppgaver utover de som skisseres ovenfor.

3.1.2.2 Mellommodell

En mellommodell innebærer et middels antall regioner. Denne modellen vil føre til relativt mange inndelingsendringer. De fleste av dagens fylker vil bli berørt gjennom sammenslutning med ett eller flere nabofylker. De fleste regionene blir større enn i dag, både når det gjelder geografisk utstrekning og antall innbyggere. Prosessen for å skape en slik mellommodell vil antakelig bli krevende, fordi det skal skapes regionale enheter som ikke har tilknytning til dagens fylker og heller ikke til en landsdelsinndeling.

Regionene vil kunne få ansvar for kjernen av nye oppgaver, det vil si oppgaver nevnt foran under punkt 2.1.1. I en mellommodell kan det i tillegg vurderes å overføre ytterligere oppgaver innen samferdselsområdet ved å overføre hoveddelen av Statens vegvesen. Dette vil være svært krevende. Statens vegvesen er i dag organisert i fem regioner, og en overføring til et regionnivå med langt flere inndelingsenheter vil innebære betydelige administrative og økonomiske kostnader. Stordriftsfordeler knyttet til dagens inndeling av Statens vegvesen vil gå tapt. Samtidig kan fragmentering av organisasjonen skape kompetansemessige utfordringer på det vegfaglige området.

Endringer i de fleste fylker vil også endre forutsetningene for innbyggernes identitet og tilknytning til det regionale nivået. Det kan bli en utfordring mange steder å skape oppslutning og tilknytning til de nye regionale enhetene. Det antas at næringsliv og frivillig sektor som i dag har bygget sin organisasjonsstruktur rundt fylkesinndeling, vil måtte endre organisering og innretning av kontakten med det regionale nivået.

I en mellommodell synes det lite hensiktsmessig å opprette flere valgkretser til regiontingsvalgene innenfor samme region, fordi de nye regionene ikke blir vesentlig større enn i dag. I motsetning til i en forsterket fylkesmodell vil dermed regioninndelingen i en mellommodell få store konsekvenser for valgkretsinndelingen. Modellen innebærer at de fleste eller alle valgkretser til stortingsvalg og regiontingsvalg vil måtte endres.

Premisset om at forvaltningsreformen ikke skal føre til sentralisering innad i regionen vil være under press i en mellommodell. Sammenslutning av to og to fylker i tillegg til enkelte grensejusteringer, vil innebære et større behov for å foreta konkrete desentraliseringstiltak enn i en forsterket fylkesmodell. Konfliktpotensialet kan øke når tidligere fylkessentra skal fordele oppgaver seg imellom, samtidig som det skal skapes en balanse innad i regionen basert på behovene til alle deler.

3.1.2.3 Regionmodell med få regioner

I en regionmodell vil regionene i stor grad tilsvare en landsdelsinndeling. Inndelingsendringer vil berøre alle dagens fylker, som enten vil bli slått sammen med ett eller flere nabofylker, eller delt mellom to eller flere regioner. I dette inndelingsalternativet vil regionene kunne få ansvar for kjernen av nye oppgaver nevnt foran, det vil si oppgaver innen samferdsel, næringsutvikling, landbruk, miljøvern, marin sektor, kultur, forskning og utdanning samt regional planlegging. På samferdselsfeltet kan det overføres ytterligere oppgaver, ved at omklassifisering av øvrige riksveger til regionveger kan følges av overføring av hovedansvaret for Statens vegvesen. I dette inndelingsalternativet kan det også være aktuelt å vurdere overføring av kjøp av persontrafikk på jernbane for lokale og regionale ruter. En bør videre kunne vurdere om flere oppgaver som Norsk kulturråd har i dag kan delegeres til institusjoner og/eller overføres til regionalt nivå.

Regionmodellen legger til rette for samling, etablering og utnyttelse av betydelige ressurser og miljøer for regional utvikling, og regionene vil kunne framstå som tunge utviklingsaktører med betydelig slagkraft. Regionenes størrelse gir mulighet for en bredere og tyngre oppgaveportefølje, spesielt på samferdselsområdet. Regionstørrelsen vil i stor grad tilsvare dagens regioninndeling av Vegvesenet. Dette kan gjøre overføringsprosessen lettere, samtidig som forholdene vil ligge til rette for fortsatte stordriftsfordeler i sektoren. Forholdene vil kunne ligge til rette for etablering av tunge kompetansemiljøer innenfor areal- og transportplanlegging på regionalt nivå, med personell fra Vegvesenet og fylkeskommunen.

Inndelingsendringene vil føre til et skifte i opplevelse av identitet og tilhørighet hos innbyggerne. Næringsliv og frivillige organisasjoner, som har bygget opp sin struktur rundt fylkesinndelingen, vil måtte vurdere om den nye regioninndelingen skaper behov for å endre egen organisering. Det kan bli en utfordring å skape tette koblinger mellom region og lokalsamfunn, kommuner og områder som omfatter flere kommuner. Regionene bør imidlertid kunne være i stand til å samordne ressurser og skape positive effekter, blant annet ved å trekke veksler på og videreutvikle et differensiert næringsgrunnlag. Regionene vil kunne ivareta ansvaret for sine oppgaver på en effektiv og god måte. På lengre sikt vil de også kunne være i stand til å ivareta ansvaret for andre tjenesteområder enn de som overføres i denne reformen.

Dersom landet deles inn i regioner tilnærmet lik en landsdelsinndeling, vil det være naturlig å ta utgangspunkt i at dagens fylker utgjør valgkretser til regiontingsvalget, eventuelt med mindre justeringer dersom ett eller flere av dagens fylker deles mellom to eller flere regioner. Valgkretsene til regiontingsvalg og stortingsvalg bør være de samme. Dagens fylker bør dermed fortsatt utgjøre valgkretsene også ved stortingsvalg. Det kan imidlertid pekes på at det kan svekke oppbyggingen av en regional identitet og skape uklarhet blant innbyggerne. Usikkerheten kan for eksempel være knyttet til hvilken funksjon dagens fylkesnivå skal fylle. Usikkerheten kan videre bli forsterket dersom fylkesnivået opprettholdes for deler av den regionale statsforvaltningen.

En konsekvens av regionmodellen kan være sentralisering innad i landsdelene fordi landsdelshovedstaden kan trekke til seg arbeidskraft og bosetting på bekostning av andre tunge sentra i landsdelen. Dette kan imidlertid motvirkes av planlagt fordeling av regionale arbeidsplasser innad i regionen. For å nå målene for reformen vil det være vesentlig at alle deler av en landsdelsregion inkluderes i utviklingsarbeidet. Slik kan balanse innad i regionen oppnås basert på behovene og mulighetene til alle områder som inngår. Store regioner vil imidlertid innebære større geografiske avstander, og dermed større avstander til og mellom beslutningstakere. Utfordringen vil være å trekke med seg hele regionen i det videre utviklingsarbeidet, slik at synergieffektene kommer alle deler av regionene til gode. På landsdelsnivå vil dette kunne bli krevende. Regioner på landsdelsnivå vil være mindre egnet til å ivareta oppgaver som har med direkte oppfølging, kontakt og samhandling mellom kommunene å gjøre. Det er derfor viktig at regionene tar hensyn til kommunenes behov for nærhet og tilgjengelighet i sin organisering.

For innbyggerne kan økt avstand innebære ulemper i forhold til tilgjengelighet til tjenester og redusert kontakt og påvirkningsmuligheter. Større avstander og redusert tilgjengelighet krever bevisste strategier slik at enkeltområder i en region ikke havner i en posisjon der de i mindre grad enn resten av regionen kan nyttiggjøre seg fordelene som følger med økt regionstørrelse.

3.1.2.4 Regjeringens vurdering av modellene

Etter Regjeringens mening vil kjernen i oppgaveporteføljen utruste det regionale nivået med nødvendige virkemidler for å fylle rollen som regional utviklingsaktør på en kraftfull måte. Det knytter seg likevel betydelige forskjeller i egenskaper ved og konsekvenser av de ulike modellene. I den forsterkede fylkesmodellen framstår regionene som relativt små, tilpasningsdyktige og tilgjengelige for innbyggere, næringsliv og organisasjoner. Oppgaveporteføljen er tilpasset regionstørrelsen, og legger til rette for at regionene får anledning til å drive utviklingsarbeid i tette partnerskap. Muligheten for samordning og samspill basert på tilpasning til lokale forutsetninger og preferanser øker i forhold til i dag. Størrelsen på regionene innebærer imidlertid en begrensning i muligheten for at regionene kan tilføres ytterligere oppgaver. Valgkretsinndelingen må i liten grad endres. I regionmodellen gir regionstørrelsen en bredere og tyngre oppgaveportefølje. Det blir mulig å overføre vesentlige oppgaver innenfor spesielt samferdselssektoren. Regionmodellen legger til rette for samling, etablering og utnyttelse av betydelige ressurser og miljøer for regional utvikling. Landsdelsregionene i denne modellen vil være aktører med ekstern tyngde, som kan bygge på en variert sammensetning av regionspesifikke fortrinn. Regionene vil kunne ivareta ansvaret for sitt tjenestetilbud på en effektiv og kvalitetsmessig god måte. De vil også

kunne være i stand til å ivareta ansvaret for andre tjenesteområder. Størrelsen byr imidlertid på utfordringer knyttet til sentralisering og tilgjengelighet. Valgkretsinndelingen kan opprettholdes, både til stortingsvalgene og regiontingsvalgene.

I motsetning til disse to modellene framstår mellommodellen med flere ulemper enn fordeler. Modellen innebærer omfattende inndelingsprosesser, samtidig som utfallet blir regioner med egenskaper som ikke er veldig forskjellige fra regionene i den forsterkede fylkesmodellen. Oppgaveporteføljen vil dermed heller ikke kunne bli mer omfattende, med et mulig unntak for samferdselsoppgaver. Det må imidlertid kunne antas at overføring av oppgaver på samferdselsområdet vil bli så kostnadskrevende både økonomisk og administrativt at en overføring av hoveddelen av Statens vegvesen framstår som mindre aktuelt. Modellen innebærer også en omstrukturering av valgkretsene til stortingsvalg, noe som ikke kreves i de to andre modellene.

Med utgangspunkt i disse vurderingene anser Regjeringen det som lite hensiktsmessig å legge mellommodellen til grunn for den framtidige inndelingen av det regionale nivået.

Både den forsterkede fylkesmodellen og regionmodellen vil kunne være aktuelle ved gjennomføring av forvaltningsreformen. Modellene bærer med seg ulike egenskaper og konsekvenser. Oppgaveporteføljen må veies opp mot konsekvensene av omstillinger. Regjeringens foreløpige vurdering er at det kan overføres betydelige oppgaver uten store geografiske endringer.

3.1.3 Styringsutfordringer i Osloregionen og alternative styringsmodeller

Osloregionen er i denne sammenheng dels en geografisk betegnelse på det samlede hovedstadsområdet som utgjøres av Oslo, Akershus, Drammensregionen og Mosseregionen. Også utenfor dette området er det kommuner som kan sies å inngå i Osloregionen. Osloregionen er også navnet på et etablert samarbeid mellom 56 kommuner og Akershus, Buskerud og Østfold fylkeskommuner.

I stortingsmeldingen foretas det en gjennomgang av styringsutfordringene i hovedstadsregionen og det presenteres fire alternative styringsmodeller som kan være aktuelle forvaltningsløsninger for regionen. Aktørene i Osloregionen står fritt til å diskutere også andre styringsmodeller enn de som presenteres i meldingen. Regjeringen vil i den planlagte hovedstadsmeldingen legge fram ytterligere dokumentasjon og analyse av veksten i hovedstadsregionen og den økte integrasjonen og pendlingen som foregår i området.

Styringsutfordringene i regionen og alternative styringsmodeller er utredet på oppdrag fra departementet og Osloregionen.

Regjeringen påpeker i meldingen at hovedkonklusjonen er at dagens organisering ikke legger godt nok til rette for å løse grenseoverskridende offentlige oppgaver i samsvar med viktige samfunnsmessige mål og regionens egne mål. Gjeldende organisering og ansvarsfordeling ivaretar heller ikke behovet for en god demokratisk styring og kontroll over denne oppgaveløsningen.

Konsekvensene av styringsutfordringene er at innbyggerne må bære omkostningene med at løsningene blir dyrere enn de kunne ha vært og at kvaliteten på tjenestene ikke er så god som den kunne ha vært. De styringsutfordringene som er påpekt innenfor flere felt, vil kunne ha uønskede virkninger for både miljøkvaliteter, kostnadseffektiviteten i tjenesteproduksjon, tilgangen på felles rekreasjonsområder og det samlede omfanget av offentlige tjenester. I en raskt voksende Osloregion vil slike ulemper berøre svært mange innbyggere og de økonomiske belastningene for offentlig sektor, privat næringsliv og husholdninger kan bli stort.

Etter Regjeringens vurdering må styringsutfordringene i Osloregionen løses slik at regionen oppleves mer funksjonell både for innbyggerne, næringslivet og samfunnet som helhet.

ALTERNATIVE STYRINGSMODELLER

1. Regionmodell, etablering av et nytt regionalt forvaltningsnivå i Osloregionen. Denne modellen innebærer at det opprettes et nytt direkte folkevalgt organ på regionalt nivå, med selvstendig beslutningsmyndighet for regionale oppgaver og direkte beskatningsrett, etter samme modell som dagens fylkeskommuner. Modellen innebærer en sammenslutning av Oslo og Akershus, men kan også omfatte andre fylkeskommuner, for eksempel Østfold.
2. Modifisert regionmodell. Innenfor denne modellen kan man tenke seg at Oslo inngår i en region med Akershus, men at Oslo kommune beholder ansvaret for barnevern og de fylkeskommunale oppgavene de har i dag som ikke er grenseoverskridende, dvs. videregående opplæring, kulturminnevern og tannhelse. Regionale areal- og transportoppgaver overføres til den nye regionen som har et større geografisk nedslagsfelt.
3. Særorgan for Osloregionen. Det etableres et indirekte valgt organ med selvstendig beslutningsmyndighet for utvalgte regionale oppgaver (areal og transport). Et slikt særorgan vil være en selvstendig juridisk enhet, med selvstendig økonomi og egen administrasjon.
4. Pålagt regionalt plansamarbeid med hjemmel i plan- og bygningsloven. Denne modellen innebærer at staten pålegger aktørene i regionen å samarbeide om regional plan. Samarbeidet kan avgrenses til å omfatte de oppgavene som er av størst betydning for å løse styringsutfordringene. Samarbeidet kan ha et felles forberedende organ for utarbeiding av et samordnet planforslag og oppfølging av planvedtakene. Det er fylkestingene (regionene) som behandler og fatter planvedtak for "sine" områder.

De fire modellene inneholder mekanismer som bedrer mulighetene til å håndtere de aktuelle styringsutfordringene i regionen, om enn i varierende grad. Det er store forskjeller knyttet til de prinsipielle egenskapene ved modellene, særlig gjelder dette forhold knyttet til demokratisk forankring og styring, effektivitet og

oversiktlighet i forvaltningen. I modell 1 og 2 legges beslutningen om regional plan til regiontinget. I modell 3 frikobles planbeslutningene fra de ordinære planmyndigheter og forvaltningssystemer. I modell 4 fattes planbeslutningene i de folkevalgte organene i de regionene som samarbeider. Modell 3 og 4 forutsetter en mer aktiv statlig medvirkning og innflytelse i den regionale oppgaveløsningen enn modell 1 og 2.

3.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at Regjeringen i meldinga beskriver tre ulike modeller for organisering av det regionale nivået. Flertallet mener det er avgjørende at kommunene og fylkeskommunene gjennomfører en grundig behandling av sine behov og ønsker før Regjeringen og Stortinget tar stilling til framtidig regioninndeling.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at Regjeringen har presentert tre alternative modeller for det regionale folkevalgte nivået; en forsterket fylkesmodell, en mellommodell og en regionsmodell. Dette medlem har merket seg at Regjeringen vurderer både forsterket fylkesmodell og regionsmodell som aktuelle med gjennomføring av forvaltningsreformen. Antall regioner i den forsterkende fylkesmodellen er selvforklarende. Når det gjelder regionsmodellen, har ikke Regjeringen gitt noen definisjon av størrelse for denne. Dette medlem mener at regionenes størrelse og inndeling er avhengige av at det skjer en omfattende overføring av oppgaver og ansvar fra staten, og at regionene sikres en finansiering som svarer til oppgavene. Størrelse og inndeling må være hensiktsmessig, basert på kultur, identitet, næringsliv og næringsutvikling, og den utviklingskraft regionene skal representere i et framtidig perspektiv. De oppgaver og myndighet som dette medlem foreslår overført til de nye regionene, jf. punkt 2.1.2, ville gjøre det interessant for dagens fylker å slå seg sammen til større enheter. Dette medlem mener videre at færre regioner enn i dag også vil ha et potensiale for betydelige innsparingsgevinster. Det vises til kommunal- og forvaltningskomiteens åpne høring om St.meld. nr. 12 (2006-2007) der alle fylkeskommunene deltok. Representantene fra de aller fleste fylkeskommunene ga tydelig uttrykk for at det var behov for overføring av flere oppgaver og mer myndighet enn det St.meld. nr. 12 (2006-2007) la opp til. Videre ga det store flertallet av fylkeskommunene, alle utenom Møre og Romsdal og Oslo, at de hadde planer om eller ville vurdere å slå seg sammen med andre fylker dersom det overføres betydelige oppgaver til regionene.

Dette medlem mener at overføring av større og helhetlige oppgaver slik det er foreslått av dette medlem i denne innstillingens punkt 2.1.2, ville ha gjort det interessant for dagens fylkeskommuner å slå seg sammen til større regioner. De oppgaveroverføringer som ligger i Regjeringens forslag og flertallets innstilling, krever ikke at det blir større regioner enn dagens fylker. Innstillingen om Regionale fortrinn - regional framtid legger etter dette medlems vurderinger ikke sterke føringer for at fylkeskommuner skal slå seg sammen.

Det kan føre til en status quo, hvor spørsmålet om fylkeskommunens framtid og et direkte folkevalgt fylkes- eller regionsnivå, forblir uavklart. Dette medlem mener derfor det er positivt om flere fylker i den pågående prosess vurderer å slå seg sammen, og videre at vurderingen av nye oppgaver til regionsnivået fortsetter.

Osloregionen

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at hovedstadsområdet står overfor spesielle utfordringer. Dette er synliggjort på en god måte i meldingen, der Regjeringen mener at dagens organisering ikke legger godt nok til rette for å løse grenseoverskridende offentlige oppgaver i samsvar med viktige samfunnsmessige mål og regionens egne mål. Utfordringene er spesielt knyttet til arbeidsmarkedet med utvikling og fordeling av arbeidsplasser, kollektivtrafikk og arealdisponering. Dette er oppgaver og utfordringer som må løses på tvers av dagens kommune/fylkesgrener. Flertallet vil understreke at dette er sentrale politiske områder som kun kan løses gjennom politiske styringsorganer som ser hele hovedstadsområdet under ett.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at Høyres modell ikke skaper nye utfordringer for hovedstadsområdet. Oslo kommune består med det ansvaret kommunen har i dag. Disse medlemmer mener imidlertid at det er særlige utfordringer knyttet til kollektivtransport og NSBs nærtrafikk i dette området og i andre storbyområder i landet. Disse medlemmer mener derfor at det må etableres lovverk for etablering av særorganer hvor også statens ansvar for nærtrafikken til NSB inngår. Dette vil være en lov som også kan brukes som modell for andre områder, for eksempel steder der riksvegferger må sees i sammenheng med lokale ferger.

Enhetsfylke

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at det i meldinga er redegjort for den forsøksvirksomheten som nå pågår i noen fylker og kommende evalueringer av disse. Både i Møre og Romsdal og Hedmark gjør de erfaringer med henholdsvis Samhandlingsarenaen og Enhetsrådet innen Enhetsfylkemodellen. I Vestlandsrådet og BTV-samarbeidet har de drevet forsøk innen samferdsel, og i Oppland har fylkeskommunen fått delegert ansvar for økonomiske virkemidler til verdiskaping i det såkalte Fritt fram-forsøket. Flertallet er tilfreds med at det er åpning for å drive forsøk i offentlig sektor. Gitt at en ny regioninndeling bare avviker mindre fra dagens fylkesinndeling, støtter

flertallet Regjeringens innstilling om at det kan være aktuelt å videreføre og videreutvikle ordningen med enhetsfylke der hvor det er regionalpolitisk vilje til dette.

Komiteens medlem fra Venstre går primært inn for at dagens fylker skal erstattes med en enhetsfylkemodell. Alle ansatte i dagens fylkeskommuner og alle ansatte knyttet til skjønns-, forvaltnings- og utviklingsoppgaver hos dagens fylkesmannsembeter samles i ett felles organ - enhetsfylket. Slik vil kompetansemiljøene hos henholdsvis fylkeskommunen og fylkesmannen få gjensidig nytte av hverandre og bidra positivt både til regionale utviklingsoppgaver og i samhandlingen med kommunene. I tillegg til å styrke kompetansemiljøer og muligheten for regional og kommunal utvikling, vil en slik modell innebære en betydelig forenkling av offentlig forvaltning for borgerne. Fylkesmannen i sin nåværende form vil da bli avviklet. Dette medlem vil at enhetsfylket overtar fylkesmannens ansvar for oppgavene med klagebehandling og tilsyn med kommunene, samt oppgavene knyttet til samfunnssikkerhet og kongehuset. Klage- og tilsynsoppgavene i enhetsfylket blir oppfattet som en kritisk faktor ved enhetsfylkemodellen. Det er viktig å skille mellom klage- og tilsynsoppgaver knyttet til kommunene og fylkeskommunen (enhetsfylket). I omfang er det klage- og tilsynsoppgaver knyttet til kommunene som er absolutt størst. Etter Venstres modell, hvor enhetsfylket får klage- og tilsynsoppgavene knyttet til kommunenes vedtak og virksomhet, er dette ikke problematisk i et rettstrygghetsperspektiv. Enhetsfylket er på samme måte som fylkesmannsembetet et uavhengig organ. Enhetsfylket følger kommunelovens habilitetsbestemmelser.

Utfordringen med enhetsfylkemodellen er utelukkende knyttet til hvordan man skal håndtere sakene der fylkesmannen i dag er klage- og tilsynsorgan for oppgaver som fylket selv har ansvaret for (for eksempel videregående utdanning). Disse klage-, tilsyns- og kontrolloppgavene utgjør for eksempel i Møre og Romsdal i dag omkring 1/2 årsverk. Dette tilsynet kan drives ved å opprette et Statens tilsyn av fylkene, og som ikke nødvendigvis må være lokalisert med kontor og direktør i hvert fylke.

For å klargjøre den statlige styringslinjen i enhetsfylket vil dette medlem understreke at det er viktig at staten rydder i sine oppgaver, direktorater og geografiske inndelinger av disse slik at den statlige styringslinjen blir så konkret som mulig og i omfang blir langt mindre enn den fylkespolitiske myndigheten.

4. KONSEKVENSER AV NY INNDELING

4.1 Valg

4.1.1 Sammendrag

Det skal gjennomføres direktevalg til det folkevalgte regionale nivået, og med strukturendringer på regionalt nivå må det også foretas en vurdering av om det bør gjøres endringer i valgkretsinndelingen. Det enkelte fylke utgjør i dag, i tillegg til å være valgkretser ved valg til fylkesting, også valgkretser ved valg til Stortinget. Endringer i inndelingen på regionalt nivå aktualiserer derfor spørsmålet om endringer i kretsinndelingen ved stortingsvalg.

Størrelsen på de nye regionene vil være én av de faktorer som må vektlegges i spørsmålet om hvilken valgkretsinndeling som er mest hensiktsmessig ved valg til regionting. Jo større regioner, desto flere forhold taler for å dele opp regionen i valgkretser.

Endringer i regioninndelingen vil innebære at valgkretsinndelingen til regiontingene vil måtte vurderes. Etter Regjeringens vurdering er det viktig å utforme valgordningen slik at de nye regiontingene blir representative i forhold til de politiske partienes oppslutning i hele regionen. Regjeringen legger også vekt på at valgordningen må sikre en god geografisk representasjon gjennom at alle deler av regionen gis mulighet for representasjon i regiontinget.

Regjeringen mener prinsipielt at valgkretsinndelingen til regiontingsvalg bør være sammenfallende med inndelingen som benyttes ved stortingsvalg. Dette er en fordel for velgerne, som dermed forholder seg til samme kretsinndeling ved begge valgene, slik tilfellet også er i dag. Sammenhengen mellom valgkretsene ved de to valgene er viktig for politisk samhandling. Dersom det gjøres endringer i valgkretsinndelingen ved stortingsvalg krever dette grunnlovsendring. Siden grunnlovsendringer tar tid å gjennomføre, kan dette bety at det i en overgangsperiode er ulik valgkretsinndeling ved valg til folkevalgt organ på regionalt nivå og valg til Stortinget. Der endringer skal gjennomføres vil nåværende valgkretser måtte beholdes til valget i 2013 for stortingsvalg. Valgkretsene for regiontinget vil kunne endres fortløpende.

Dersom det ikke legges opp til vesentlig reduksjon i antall regioner, mener Regjeringen det er mest hensiktsmessig at hver region består av én valgkrets. Blir det derimot gjennomført større strukturendringer i retning av få regioner, er det Regjeringens vurdering at hver region bør deles inn i flere valgkretser og at dagens fylker er utgangspunktet for denne valgkretsinndelingen. Dagens fylker har lange tradisjoner som valgkretser både ved fylkestingsvalg og stortingsvalg. Inndelingen gir i dag en god balanse for fordeling av mandatene mellom ulike deler av landet ved stortingsvalg. En oppdeling av regionene i flere valgkretser vil sikre god geografisk representasjon for alle deler av regionen i regiontinget, samtidig som det med et begrenset antall valgkretser i hver region også vil være mulig å ivareta den partimessige representasjonen på en god måte.

Regjeringen legger til grunn at de fylkesting som velges ved fylkestingsvalget i 2007 skal velges for en ordinær valgperiode på fire år. Regioninndelingen skal besluttes på grunnlag av en demokratisk prosess forankret i landets fylkeskommuner. En forkortet valgperiode ved valget i 2007 vil etter Regjeringens oppfatning forskuttere utfallet av de sammenslutningsprosesser som planlegges gjennomført på regionalt nivå.

Dersom flere fylkeskommuner slutter seg sammen, eller dersom det gjøres endringer på tvers av fylkes-

grenser, kan det imidlertid være aktuelt med ekstraordinært valg til regionting i 2009 i hele eller deler av landet. Dersom den fylkesvise gjennomgangen viser at det skjer endringer på regionalt nivå som krever nytt valg, vil Regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til lov som muliggjør dette. I tilfelle vil det bli aktuelt å avholde ekstraordinært valg i 2009 sammen med valg til Stortinget. Nødvendige lovendringer vil bli fremmet våren 2008 i forbindelse med framleggelse av forslag om inndelingsendringer på regionalt nivå.

4.1.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, slutter seg til de vurderingene som blir gjort i St.meld. nr. 12 (2006-2007) om konsekvenser av ny inndeling ved valg. En framtidig valgordning for regionstingene må ta hensyn til partimessig og geografisk representasjon i hele regionen. Flertallet ser ingen grunn til å endre valgsystem før geografisk inndeling av nye regioner foreligger.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at tonivå-modellen ikke innebærer endringer i krav til valgordningen. Disse medlemmer viser videre til at endringene som foreslås i St.meld. nr. 12 (2006-2007) ikke er så omfattende at det er grunn til å gjennomføre et ekstraordinært valg for regionene i 2009.

4.2 Region- og kommuneinndelingen

4.2.1 Sammendrag

Utgangspunktet for hvilke kriterier som regioninndelingen skal vurderes opp mot, er målene som forvaltningsreformen skal bidra til å realisere. Disse er beskrevet foran under punkt 1.1.2.

Et utgangspunkt når man skal vurdere en ny regioninndeling, er størrelsen til regionene, målt både i antall innbyggere og i areal. Den geografiske utstrekningen av regionene må også ses i sammenheng med vurderingen av regionenes funksjonalitet.

Spørsmålet om identitet og tilhørighet har stått sentralt i vurderinger og diskusjoner rundt kommunestruktur.

Når kriteriene skal vurderes opp mot hverandre, må det tas hensyn til at ingen av kriteriene er statiske. Dersom det skal legges til rette for en varig regioninndeling, må det legges vekt på trender i demografi, næring og samfunnet for øvrig.

Kriteriene må veies mot hverandre. Oppgaveporteføljen vil være avgjørende, spesielt for vurderingen av størrelse og funksjonalitet.

Hovedvekten i forslag til nye oppgaver er utviklingsoppgaver, noe som taler for en noe annen vurdering av både størrelse og funksjonalitet enn dersom tjenesteinnslaget hadde vært tyngre. Også betydningen av identitet vil være avhengig av typen oppgaver: Oppgaver som er knyttet til næringsutvikling og samferdselsoppgaver kan innebære at det vil være viktigere å vurdere for eksempel næringslivets vilkår enn innbyggernes identitet til en ny region. En mulig vurdering er at innbyggeridentitet kan bygges gradvis dersom en utviklingstung region lykkes i å skape vekst og sammenheng innenfor det nye territoriet.

Det er viktig at fylkesinndelingen bidrar til å legge til rette for en effektiv samordning innenfor planlegging, miljøvern, næringsutvikling, samferdsel, kultur og utdanning og forskning. Man bør tilstrebe at geografisk naturlig sammenhengende områder ikke blir delt på en slik måte at den regionale samordningen blir dårlig og at man mister mulige samordningsgevinster.

Grensedragningen mellom regionene må derfor vurderes nøye før forslag om regioninndeling fremmes. Grensedragning er i denne sammenhengen knyttet til to forhold. Et sentralt forhold er at regiongrensene ikke skal skjære gjennom sammenhengende områder. Et annet forhold er plasseringen av randsonekommuner. Vurderinger av funksjonalitet og identitet vil være sentrale kriterier for å avgjøre plasseringen av enkeltkommuner. Den endelige avgrensningen av alle regionene skal så langt som mulig tilpasses i overensstemmelse med ønsker fra kommunene. Det vil bli lagt opp til en prosess der oppfatningen i randsonekommunene vil bli tillagt vekt, samtidig som også hensynet til balanse mellom regionene ivaretas.

4.2.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til meldingen og de kriterier som legges til grunn for å vurdere framtidig regioninndeling.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til det noe utydelige svaret fra statsråd Åslaug Haga i brev av 30. mars 2007 til komiteen, når det gjelder hvor mange regioner vi får med henholdsvis regionmodellen, mellommodellen og den forsterkede fylkesmodellen. Disse medlemmer har på bakgrunn av statsrådens svar og meldingen, kommet frem til at en mellommodell vil bety at vi går fra 19 fylkeskommuner til 7-13 regioner. De nye regionene er ikke tillagt oppgaver i meldingen eller i denne innstillingen som begrunner større landsdelsregioner. Disse medlemmer er derfor svært skeptiske til å påbegynne en stor omstillingsprosess med å slå sammen flere fylkeskommuner på et slikt tynt grunnlag. Omstillingsprosesser er svært krevende for de ansatte, og etter disse medlemmers mening vil det være uakseptabelt å la mennesker gjennomgå en slik prosess før behovet for et mellomnivå er avklart.

4.3 Videre prosess

4.3.1 Sammendrag

Når forvaltningsreformen skal gjennomføres, vil prosessen basere seg på at frivillighet er utgangspunktet for regioninndelingen. På grunnlag av drøftingen i meldingen av oppgaveporteføljen til de nye regionene, legges det opp til en prosess der de regionale og lokale aktørene selv skal finne gode og framtidsrettede løs-

ninger. Det er ønskelig at man på regionalt nivå kommer fram til forslag som det er enighet om.

Regjeringen skal, blant annet på bakgrunn av de prosesser som skal gjennomføres på regionalt og lokalt nivå, legge fram et forslag for Stortinget om den framtidige inndelingen. Dersom man lokalt ikke kommer fram til enighet om inndelingen, eller enigheten ikke oppleves som funksjonell, vil Regjeringen legge fram forslag som med utgangspunkt i de aktuelle modeller og kriteriene for regioninndeling gir en inndeling som er mest mulig hensiktsmessig i forhold til oppgavefordeling og regionale preferanser. Det endelige vedtaket om regioninndelingen vil bli fattet av Stortinget.

Å ta stilling til ny inndeling vil først og fremst være en politisk prosess. Det forutsettes et politisk lederskap på alle nivåer for å gjennomføre en slik prosess i et stramt tidsløp. Det vil være avgjørende for den videre prosessens vellykkethet at politiske aktører på alle nivåer ser behovet for et slikt lederskap.

Det foreslås en tidsplan der det regionalt fattes vedtak i fylkestingene om forslag til regional inndeling i to omganger. Innen 30. juni 2007 fatter de nåværende fylkestingene foreløpig vedtak om inndeling, etter en grundig forberedelse og involvering av alle relevante aktører. Etter det påfølgende fylkestingsvalget fatter det nyvalgte fylkestinget endelig vedtak om forslag til regional inndeling innen 1. desember 2007, basert på saksforberedelsene til det foregående fylkestinget. Det legges opp til at man lokalt og regionalt både blir bedt om å ta stilling til modell og angi forslag til inndeling innenfor hver av modellene. Regjeringen tar sikte på å legge fram et endelig forslag til regioninndeling våren 2008.

Dersom fylkeskommunene ikke selv kommer fram til en inndeling som oppvurderes som funksjonell og gir en hensiktsmessig framtidig inndeling, vil Regjeringen foreslå en inndeling som bidrar til at kriteriene oppfylles. Framgangsmåten for den videre prosessen vil avhenge av hvor ens forslagene til ny inndeling er, og i hvor stor grad de oppfyller kriteriene for regioninndelingen.

4.3.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Venstre, viser til Regjeringens beskrivelse av sammenhengen mellom oppgaver og regioninndelingen. Flertallet merker seg at det er lagt opp til at de regionale og lokale aktørene selv skal behandle og komme med forslag til løsninger for inndelingen på det regionale nivået. På bakgrunn av vedtak fattet i fylkestingene både før og etter kommune- og fylkestingsvalgene høsten 2007, legger Regjeringen fram et endelig forslag om regioninndeling våren 2008. Flertallet vil derfor som tidligere forutsatt kun behandle oppgaveoverføring i denne innstillingen og komme tilbake til regioninndelingen etter fremleggelse av sak om dette fra Regjeringen. Flertallet legger i denne innstillingen til grunn at regionnivået skal styrkes uavhengig av framtidig regionstørrelse.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til den manglende handlekraften som vises i meldingen og av regjeringspartiene i denne innstillingen. Disse medlemmer finner det overraskende at det her kommer frem kriterier i meldingen når det gjelder inndeling og antall regioner, når det på direkte spørsmål til statsråd angående disse kriteriene gis et svar som er i overkant uklart.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at Regjeringen har foreslått en omfattende prosess i det videre arbeidet med forvaltningsreformen. Det er lagt opp til at de lokale og regionale aktørene skal ha drøftinger på grunnlag av Stortingets behandling av oppgaveporteføljen til de nye regionene. Ut fra dette skal de i to høringsrunder komme fram til forslag om ny regioninndeling. Det er lagt opp til at den nye regioninndelingen skal bygge på frivillighet.

Dette medlem er i utgangspunktet positiv til frivillighet og til åpne og demokratiske prosesser. Dette medlem ser imidlertid at Regjeringen og komiteens flertall ikke gir denne debatten det nødvendige utgangspunkt for en omfattende endring eller reform verken i oppgaver eller i størrelse. Representantene fra de aller fleste fylkeskommunene, alle utenom Møre og Romsdal og Oslo, ga under den åpne høringen i kommunal- og forvaltningskomiteen om St.meld. nr. 12 (2006-2007) tydelig uttrykk for at de hadde planer om eller ville vurdere å slå seg sammen med andre fylker dersom det overføres betydelige oppgaver til regionene. Det var skapt forventninger om at innstillingen fra Stortinget skulle gi de nye regionene oppgaver og utfordringer som ville legge premisser for en endret regioninndeling og færre og større regioner. Dette medlem mener at forvaltningsreformen slik den ligger i innstillingen, ikke har et omfang som krever en endret regioninndeling. Skal en ny regioninndeling kunne forsvares, må flere tyngre, helhetlige oppgaver overføres fra staten, slik dette medlem har foreslått.

Dette medlem er av den oppfatning at Regjeringen og flertallet i komiteen burde ha lagt klarere føringer for den videre prosess med forvaltningsreformen både gjennom å overføre flere og betydelige oppgaver til regionene, og også gjennom klarere føring om hvor store og hvor mange regioner en la opp til fra regjeringspartienes side. Dette medlem er opptatt av at det er et bredt flertall i Stortinget for tre folkevalgte nivå i Norge. Det slås også tydelig fast i innstillingen. Det er helt avgjørende å styrke det regionale folkevalgte nivå. Derfor bør arbeidet med å vurdere å overføre nye oppgaver fra stat til region fortsette i den videre debatt og prosess som foregår lokalt og regionalt. Regjeringen har lagt opp til at kommuner og fylkeskommuner skal ha stor innflytelse på den framtidige regioninndelingen. Dette medlem mener at en også bør lytte til lokale og regionale innspill på oppgaver i den pågående høringsprosess fram til Regjeringen legger fram sin endelige anbefaling til Stortinget våren 2008.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å vurdere innspill fra kommuner og fylkeskommuner når det gjelder framtidige oppgaver og ansvarsområder for de nye regionene fram til endelig anbefaling legges fram for Stortinget våren 2008."

4.4 Regional statsforvaltning - oppgaver og organisering

4.4.1 Sammendrag

Regional statsforvaltning er sentral i gjennomføring av nasjonal politikk regionalt og lokalt, og er et viktig virkemiddel i statens styring av kommunene, men kan også betraktes som møteplass og bindeledd mellom sentralmakten og lokale aktører, offentlige eller private. Regjeringen ønsker en regional statsforvaltning som er samordnet, effektiv og brukervennlig.

I stortingsmeldingen vises det til at sektorvise reformer har medført økt differensiering og fragmentering av offentlig virksomhet. Norge har etter hvert blitt delt inn i regioner etter den enkelte etats behov. Samtidig har det skjedd en utvikling i motsatt retning, gjennom ønske om samordning og samling av offentlige oppgaver. Dette har i første rekke skjedd gjennom utvikling av fylkesmannsembetenes samordningsrolle. Utfordringene synes å være størst når det gjelder samarbeidet mellom enkelte etater, og ikke minst i målsettingen om at regional stat skal framstå som helhetlig og samlet i forhold til kommuner og regioner.

Regjeringen mener at behovet for en effektiv gjennomføring av en nasjonal sektorpolitikk må veies opp mot behovet for å se de ulike sektorene som en del av en helhetlig politikk og forvaltning. Det betyr at både geografisk inndeling, organisatorisk tilknytning og tilgjengelighet må vurderes i sammenheng.

Endringer i oppgaver og regional inndeling vil få konsekvenser for fylkesmannsembetene og for regional stat for øvrig. Når ny regionalinndeling er klar, vil Regjeringen foreta en nærmere vurdering av mulige tiltak i forhold til regionale etater med viktige grenseflater og særlige samhandlingsutfordringer i forhold til de nye regionene og i forhold til hverandre, samt regionale etater som i dag har grenser som vil krysse de nye regiongrensene.

Hensynet til samordning og oversikt i den samlede regionale forvaltningen tilsier at fylkesmannen får en framtidig inndeling som er lik inndelingen til det nye folkevalgte regionale nivået. Dersom resultatet blir et fåtall store regioner, vil det bli foretatt en egen vurdering av inndelingen til fylkesmennene i forhold til behovet for nærhet til kommunene. Siden fylkesmannen skal ha oppgaver som klageinstans, bør størrelsen på regionene også vurderes i et rettssikkerhetsperspektiv.

Ved framtidige omorganiseringer som innebærer inndelingsendringer regionalt vil den enkelte sektor få ansvar for å gjennomføre en bred vurdering av de samlede virkninger for kommuner og nye folkevalgte regioner, samarbeidende etater, næringsliv og innbyggerne. Regjeringen vil foreta en nærmere vurdering av prinsippene som er retningsgivende ved endringer i regional inndeling, slik at disse får sterkere gjennomslag og gjøres mer forpliktende for sektorene. En tydeligere rolle for Kommunal- og regionaldepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet som samordningsdepartement vil i denne sammenheng bli vurdert.

Lokalisering av regionkontorene har betydning for innbyggernes kontakt med regional statsforvaltning. For å unngå at forvaltningsreformen skal ha en uønsket sentraliserende virkning innad i regionene, vil det ikke bli foreslått noen omfattende flytting eller samling av de statlige regionkontorene. Dette spørsmålet vil likevel bli sett i sammenheng med den vurderingen som skal gjøres for statlige regionale organer som vil kunne få særlige samhandlingsutfordringer i forhold til de nye regionene.

Fylkesmannen har en viktig oppgave og et ansvar for å samordne statlig forvaltning der dette er ønskelig og nødvendig. Regjeringen legger opp til at fylkesmannen, gjennom fylkesmannsinstruksen, blir gitt større og klarere fullmakter til å ivareta en slik samordningsrolle. Et annet viktig samordningstiltak har vært å samle statens kommunerettede virksomhet hos fylkesmannen. Regjeringen vil derfor varsle en gjennomgang av muligheten for å integrere flere statlige oppgaver hos fylkesmannen.

Etter Regjeringens syn er det imidlertid fagoppgaver hos fylkesmannen i dag som i stor grad har konsekvenser for den regionale samfunnsutviklingen, og som derfor bør være underlagt regionalpolitiske prioriteringer og beslutninger. Ansvar for viktige oppgaver innen miljøvern, landbruk og utdanning bør derfor overføres fra fylkesmannen til nye regioner. Dermed endres fylkesmannsembetenes oppgaver og roller.

Etter Regjeringens syn er det viktig å beholde fylkesmannen som et knutepunkt mellom stat og kommune, særlig for å samordne og formidle statlig politikk overfor kommunene og for å ivareta grunnleggende rettssikkerhetshensyn gjennom tilsyn og klagebehandling. Fylkesmannen skal også framover ivareta ulike typer oppgaver og roller for å ivareta de mål og prioriteringer som utgår fra storting og regjering. Fylkesmannen skal fremdeles være regional sektormyndighet overfor kommunene på viktige samfunnsområder som helse- og sosialområdet, barnevern-, barnehage- og grunnskoleområdet, og på området samfunnssikkerhet og beredskap.

De foreslåtte endringene i oppgavefordelingen vil legge til rette for å fokusere på fylkesmannens rolle som rettssikkerhetsinstans. Fylkesmannen vil på regionalt nivå bidra til at innbyggerne mottar de tjenester og behandles på den måten som de etter loven har krav på, og at kommuner og fylkeskommuner overholder lover og regelverk.

4.4.2 Komiteens merknader

Komiteen vil vise til at det ble lagt til grunn for forvaltningsreformen i 1975 at fylkesmannens oppgaver og rolle skulle endres og oppgavene reduseres. Oppgavene skulle i hovedsak knyttes til oppfølging og tilsyn av kommunene, samt funksjonen som klagein-

stans. Utviklingen siden den gang har vært preget av en gradvis vekst i fylkesmannens oppgaver.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Venstre, ser det som viktig for å få en klar ansvarsdeling at alle oppgaver med regionalpolitisk skjønn legges til de nye regionene. Det er flere oppgaver hos fylkesmannen i dag som har konsekvenser for den regionale samfunnsutviklingen, og som derfor bør underlegges regionalpolitiske prioriteringer og beslutninger.

Flertallet gir sin støtte til Regjeringens utgangspunkt om at de fleste oppgavene på landbruks- og matområdet og miljøvernområdet som i dag tilligger fylkesmannen, blir overført til regionene med unntak av klagebehandling, innsigelse, lovlighetskontroll og tilsyn. Fylkesmannen skal fortsatt ha veiledningsansvar for de oppgaver som blir igjen. Flertallet mener det er viktig å gi regionene det helhetlige ansvaret og virkemidlene for de oppgaver som krever utøvelse av regional politisk skjønn i miljø og landbruksforvaltningen. Flertallet viser til at det er viktig å se landbruks - og miljøområdet som et globalt og tverrsektorielt samfunnsområde. Dette innebærer at internasjonale avtaler legger føringer for nasjonal politikk. Flertallet vil videre påpeke at i en enhetsstat som Norge kan oppgaver overføres samtidig som man for eksempel gjennom nasjonal lovgivning kan nå bestemte mål, som foreksempel en restriktiv jordvernpolitikk.

Flertallet vil peke på at det er omfattende oppgaveoverføringer til det folkevalgte nivå som det nå legges opp til.

Flertallet viser til stortingsmeldingen hvor det framgår at forvaltningsreformen aktualiserer spørsmålet om fylkesmannen skal beholdes som betegnelse for statens regionale representant. Flertallet er enig i at dette spørsmålet reises og viser til at Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om framtidig betegnelse på fylkesmannen.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, vil vise til at den regionale statsforvaltningen består av 41 ulike virksomheter med om lag 29 000 årsverk. Det er i dag 34 virksomheter som har en inndeling som er større enn fylket, og ingen av disse har sammenfallende regiongrenser. Dette flertallet har merket seg at det i Makt- og demokratiutredningen ble påpekt at forvaltningsendringene de senere tiår har vært preget av sektorvise reformer som har medført økt differensiering og fragmentering av offentlig virksomhet. Dette flertallet vil understreke behovet for at man i framtida ser inndelingsspørsmål for de ulike virksomhetene i sammenheng og som en del av en helhetlig regionalpolitikk. Dette flertallet vil i denne sammenheng vise til de funn som er lagt fram i NIBR-rapport 2006:9 Den regionale stat - enhet og mangfold, der dagens ulike inndeling hevdes å medføre

- dårligere effektivitet til de som må forholde seg til etatene
- at det går ut over tjenestetilbudet og ivaretakelsen av innbyggernes rettssikkerhet
- manglende eller tilfeldig informasjon til brukerne

Dette flertallet anser at det trengs en sterkere styring og samordning med omorganiseringer og inndelinger av statlige virksomheter ut fra brukernes behov. Dette flertallet viser til den gjennomgang av inndelingen av regional statsforvaltning som bebudes i meldingen, og mener det må legges stor vekt på å få mer sammenfallende inndelinger. Dette flertallet slutter seg til at fylkesmannen i utgangspunktet får en framtidig inndeling som er lik inndelingen til de nye folkevalgte regionene.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen endre den regionale statens inndeling slik at hovedregelen blir at regional stat følger grensene for de politiske regionene. Dette gjelder spesielt regionale statsforvaltningsorganer som har viktige grenseflater og samordningsbehov med hverandre og oppgaver og samarbeid overfor næringsliv, kommuner og regionene."

Dette medlem mener det er viktig at fylkesmannsembetet opprettholdes. Embetet må utvikles slik at embetet bli et regionalt statlig organ hvor kjerneoppgavene er å ivareta rettssikkerheten gjennom tilsyn med forvaltningen, klage, lovlighetskontroll og innsigelser, og veiledning knyttet til dette. Et slikt organ må sikres tilstrekkelig uavhengighet og kompetansen må opprettholdes.

Dette medlem viser til at oppgaveporteføljen som foreslås overført til de nye regionene, medfører konsekvenser for fylkesmannens oppgaver. Dette medlem viser til tidligere merknader under punkt 2.1.2.4 Næringsutvikling og innovasjon hvor dette medlem sier seg enig i at oppgaver på miljøområdet som i dag ligger hos fylkesmannen utenom tilsyn, klage, lovlighetskontroll og innsigelse, og veiledning knyttet til dette, skal overføres til regionene. Dette medlem viser videre til at de fleste av fylkesmannens oppgaver innen landbruks- og matområdet overføres til regionene.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til merknadene under punkt 2.1.2.6 Undervisning og forskning hvor det bemerkes at foreslåtte overførte oppgaver fra fylkesmannen til regionene innen grunnskoleopplæringsområdet ikke bør overføres til regionene. Disse medlemmer er av den oppfatningen at disse oppgavene ivaretas på en hensiktsmessig måte av fylkesmannen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Fremskrittspartiet gjentatte ganger har fremmet forslag om å etablere forvaltningsdomsto-

ler i Norge, blant annet i Dokument nr. 8:90 (2003-2004) og Dokument nr. 8:58 (2005-2006). Det kommer stadig signaler om at fylkesmennene i økende grad overprøver det kommunale skjønnet, selv om kommunens fortolkning er i samsvar med gjeldende nasjonale retningslinjer, og er fundamentert på lokalpolitisk skjønnsanvendelse. Det er dermed slik at ansatte hos fylkesmennene opptrer som politiske aktører uten folkevalgt kompetanse i enkelte saker. Dette er uakseptabelt i et demokratisk land.

Disse medlemmer ønsker å skille skjønn og legalitetskontroll, og mener dagens fylkesmannsembete har en uheldig sammenblanding av disse rollene. Muligheten for domstolskontroll i dag er nærmest fraværende, og ikke egnet til å øke respekten for de rettslige rammer for forvaltningen. Konsekvensen er at rettssikkerheten har dårligere kår i forvaltningens dagligliv enn nødvendig, og at dagens form for domstolskontroll med forvaltningen er klart utilstrekkelig.

Disse medlemmer mener det bør innføres forvaltningsdomstoler som erstatning for klagesaksbehandlingen i fylkesmannsembetet, og viser til at mange klagesaker på andre forvaltningsområder i dag behandles av domstolslignende forvaltningsorganer med spesialisert kompetanse. Disse spesialiserte organene har man gjerne valgt å kalle nemnder o.l., men i praksis er det langt på vei der den faktiske rettspleien foregår på disse områdene, ikke i de alminnelige domstolene. Behovet for forvaltningsdomstoler bekreftes av at domstolene i Norge sjelden behandler forvaltningssaker.

Prosessen ved norske domstoler er tradisjonelt sterkt preget av muntlighet og dermed også sterkt avhengig av å bruke advokater, noe som innebærer høye kostnader og lav effektivitet. Det er heller ikke gitt at saker mellom forvaltningen og private skal behandles etter sivilprosessens regler om at den tapende part skal dekke alle saksomkostninger, slik som i saker om nabokrangler mv. Disse medlemmer ser for seg at norske forvaltningsdomstoler i langt større grad vil benytte skriftlighet, slik som i andre land med forvaltningsdomstoler. En domstol skal som hovedregel holde seg til legalitetskontroll, og ikke overprøve politisk skjønn foretatt av politisk ansvarlige organer som regjeringen, Stortinget eller kommunestyrene. Den eneste farbare vei er at domstolene som overprøver myndighetene, holder seg til det juridiske og ikke overprøver det politiske skjønnet.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en egen forvaltningsdomstol/et eget forvaltningstilsyn for å behandle klager etter kommunale planvedtak."

Komiteens medlemmer fra Høyre mener at statlig tilsynsvirksomhet skal være uavhengig overfor kommunesektoren, men når det er andre enn fylkesmannen som forestår tilsynet, bør dette skje i dialog med fylkesmannen. Overprøving av kommunale vedtak skal begrenses til legalitetskontroll og klage på saksbehandling. Fylkesmannens rolle skal være å sikre rettssikkerhet for den enkelte.

Disse medlemmer mener at statlig tilsynsvirksomhet overfor kommunesektoren er bare ett av flere virkemidler for å sikre gode tjenester og rettstryggheten. Disse medlemmer er opptatt av at tilsyn og kontroll ikke skal begrense det lokale selvstyre der dette utøver politisk skjønn. Det innbærer at tilbudets omfang og innhold kan variere fra kommunene til kommune, men være innenfor rammene av lovverket. Særlovgivningens detaljeringsgrad varierer. Lovverket er preget av ulike sektorers tradisjoner for statlig styring og at holdningen til det lokale selvstyret har vært ulikt vektlagt i perioder. Disse medlemmer er derfor enig med tilsynsutvalget i at det også er behov for en samlet gjennomgang av tilsynsordningene for å vurdere om tilsyn er nødvendig og tjenlig. Et slikt arbeid må også ha som mål å foreslå en bedre samordning av tilsynsordningene som er regulert i særlovgivningen. Det er derfor behov for å nedsette et utvalg som foretar en samlet gjennomgang av tilsynsordningene overfor kommunal sektor og vurderer på hvilke områder tilsyn er nødvendig og hensiktsmessig.

Disse medlemmer er enige med tilsynsutvalget i at det er viktig med et klarere skille mellom kontrollvirksomheten og rettledningsvirksomheten. Et slikt skille må imidlertid ikke undergrave fylkesmannens mulighet til å ha dialog med kommunen. Disse medlemmer mener at de ulike statlige direktoratene i større grad må brukes som rettledningsvirksomheter overfor kommunene. Moderne informasjonsteknologi gjør at geografisk nærhet er mindre viktig i dette arbeidet og at kompleksiteten i den faglige rettledningen tilsier at det i større grad foretas rettledning fra direktoratene. Det vil være uhensiktsmessig å bygge opp rettledningskompetanse på alle fagområder hos alle fylkesmennene.

Fylkesmannens tilsyn med planarbeidet i kommunene skal derfor begrenses til å kontrollere at planene er i samsvar med fylkesdelsplanene og særlovene. Videre har fylkesmannen tilsyn med at prosessen foregår i henhold til loven og behandler klagesaker fra berørte parter. Disse medlemmer viser til sine merknader om plan og arealarbeidet under punkt 2.1.2.2 foran.

Disse medlemmer viser til at dagens innsigelser som bygger på såkalte nasjonale retningslinjer, i realiteten er politiske vurderinger. Det er naturlig at fylkesmannen er deltaker i planprosessen, men uten innsigelsesmyndighet. I den grad fylkesmannen mener beslutningene i forbindelse med kommuneplanarbeidet strider mot fylkesdelsplanene eller særlover må saken bringes inn for Miljøverndepartementet.

4.5 Sametinget

4.5.1 Sammendrag

I meldingen vises det til at gjennom konsultasjonene som har vært mellom Sametinget og berørte departementer, har Sametinget vært trukket med under hele prosessen med meldingsarbeidet. Gjennom dette har Sametinget hatt anledning til å gi uttrykk for sine prin-

sipielle synspunkter på reformen og mer konkrete vurderinger av hvordan samiske interesser best kan ivaretas i gjennomføringen av reformen. Når det gjelder Sametingets forhold til det nye regionale nivået, er dagens samarbeidsavtaler mellom Sametinget og fylkeskommunene et utgangspunkt for konkretisering av saksfelt som regionene må ha oppmerksomhet mot på det samepolitiske feltet. I oppfølgingen av reformen vil det enkelte fagdepartement ha ansvaret for å følge opp på sine ansvarsområder i henhold til de forpliktelser som ligger i konsultasjonsavtalen mellom statlige myndigheter og Sametinget.

4.5.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at det har vært konsultasjoner mellom Sametinget, og de berørte departementene i arbeidet med St.meld. nr. 12 (2006-2007). Flertallet henviser til at forpliktelsene som ligger i konsultasjonsavtalen mellom statlige myndigheter og Sametinget også må følges opp i fortsettelsen av arbeidet med regionreformen.

4.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.6.1 Sammendrag

4.6.1.1 Kortsiktige kostnader av gjennomføring av reformen

Regjeringens forslag til overføring av oppgaver vil kunne medføre reorganiseringer som innebærer noe flytting av personale og dermed flytte- og omstillingskostnader. Omfanget av de personellmessige kostnadene vil også i stor grad være avhengig av hvilken modell som velges og antall ansatte som blir berørt.

Omstillingsperioden vil strekke seg over flere år, og de økonomiske beregningene må gjøres i forbindelse med de ordinære budsjettprosessene. Det må foretas en gjennomgang av berørte sektorer, noe som i en overgangsfase vil kreve en del ressurser.

Det vil bli kostnader knyttet til endringer i fylkesinndeling. Staten vil dekke nødvendige kostnader i henhold til reglene i inndelingsloven og etablert praksis ved kommunesammenslutninger.

Reformen vil omfatte ansatte som overføres fra et forvaltningsnivå til et annet. I tillegg vil ansatte i de eksisterende virksomhetene berøres som følge av eventuelt ny/endret organisering av oppgavene eller sammensetning av oppgaveportefølje.

For å kunne ta ut effektiviseringsgevinster ved overføring av oppgaver fra stat til regioner, er det nødvendig å utvikle organisasjonen. Regjeringen vil være opptatt av at man skal gjennomføre omstillingen så smidig som mulig innenfor forutsigbare personalpolitiske rammer, og i samarbeid med de ansatte og de ansattes organisasjoner i de berørte statlige etatene og fylkeskommunene.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil ivareta den nødvendige koordineringen og tar blant annet sikte på å inngå en intensjonsavtale med KS og hovedorganisasjonene som bygger på Soria Moria-erklæringen.

Kommunal- og regionaldepartementet vil fra og med budsjettåret 2007 til og med budsjettåret 2009 gjennomføre lovlighetskontroll av årsbudsjettvedtakene til samtlige fylkeskommuner. Forslag til ny lovhjemmel som regulerer dette er fremmet samtidig med framleggelsen av meldingen, jf. Ot.prp. nr. 14 (2006-2007).

Regjeringen har besluttet å se utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet i sammenheng med forvaltningsreformen, og vil legge fram forslag til nytt inntekstsystem for regionene i kommuneproposisjonen for 2010. Når det gjelder oppgaveflytting fra stat til regioner, skal midlene knyttet til oppgavene som en hovedregel bli lagt inn i regionenes rammetilskudd.

Reformen vil også ha lovmessige konsekvenser. Det vil være behov for å gjennomgå og å endre lov- og regelverk på flere områder. På sentralt nivå og på regionalt nivå vil endringene på kort sikt kreve ressurser til utredning og gjennomføring. Ved valg av en regionmodell, vil man måtte vurdere ny valgordning for regionting. Det forutsettes at jordbruksavtalen ikke skal endres som en følge av at hoveddelen av ansvaret for landbruk overføres fra fylkesmannen til regionen.

4.6.1.2 Langsiktige administrative og økonomiske konsekvenser

Regjeringen mener at ved en desentralisering av flere viktige utviklingsoppgaver til et folkevalgte regionalt nivå, vil regionene få de nødvendige virkemidlene for å kunne spille en sentral rolle i utviklingen av regionen. Dette vil åpne for samordningsgevinster fordi sektorer som er nært koplet til hverandre blir sett i sammenheng i regionalpolitiske organer. Ved å få samlet flere fagpersoner innen ett område, kan man også i større grad få bygd opp fagmiljøer med høy kompetanse. Dette vil igjen kunne bidra til bedre og mer effektive tjenester. Avhengig av modell kan det likevel tenkes å oppstå situasjoner hvor en faglig kompetent saksbehandling krever at det samarbeides om oppgaveløsning på tvers av regiongrensene innenfor en og samme sektor. Et slikt samarbeid vil for eksempel kunne være nødvendig for noen av Innovasjon Norges distriktskontorer ved en forsterket fylkesmodell.

En styrking av samordningen regionalt vil kunne motvirke sektoriseringen og bidra til bedre løsninger til beste for innbyggerne, frivillig sektor, næringslivet og kommunene.

Det er vanskelig å gi anslag på de mer langsiktige økonomiske og administrative konsekvensene av en oppgaveoverføring og endringer i fylkesinndelingen, da slike endringer vil være avhengig av hvilken inndelingsløsning man velger til slutt. Beregninger som er blitt gjort med utgangspunkt i brutto driftsutgifter til administrasjonsformål og årsverk i fylkeskommunal administrasjon i 1998, og med fylkeskommunens daværende oppgaver, tyder på at sammenslutninger til større administrative enheter vil kunne gi stordriftsfordeler. Beregningene tyder på at stordriftsfordelene når det gjelder totale administrasjonsutgifter er uttømt ved om lag 400 000 innbyggere. I dette tallet er helse- og sykehus inkludert. Ser man imidlertid på enkeltsektorene, så indikerer tallene at stordriftsfordelene for

regionalpolitiske tiltak (kultur, samferdsel, planlegging, miljøvern og næring) er uttømt ved 550 000 innbyggere. Det er også gjort enkle beregninger av det årlige innsparingspotensialet ved ulike sammenslutningsalternativer. Det beregnede innsparingspotensialet varierer fra 543 mill. kroner for alternativet hvor landet deles inn i 10 like store fylkeskommuner (Oslo holdt utenfor), til 180 mill. kroner ved en sammenslutning til 15 fylkeskommuner.

4.6.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at Regjeringen vil se på endringer i inntektssystemet i sammenheng med forvaltningsreformen, og at forslag til nytt inntektssystem for regionene vil legges fram i kommuneproposisjonen for 2010.

5. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen utrede og fremme forslag om å etablere en ny forvaltningsstruktur med bare to folkevalgte nivåer, stat og kommune.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen utrede og fremme forslag om å overføre fylkeskommunenes strategiske midler til næringsutvikling til kommunene.

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen utrede og fremme en sak for Stortinget, der det legges opp til at politikk knyttet til pengespill og spilleautomater bestemmes av kommunene. Saken må ta hensyn til inntektene til de frivillige organisasjonene.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen avvikle dagens rammefinansieringssystem og erstatte dette med et nytt system for direkte statlig stykkprisfinansiering av grunnleggende velferdstjenester som helse, omsorg, grunnskole, videregående utdanning samt sosiale tjenester.

Forslag 5

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å innføre fritt kommunalt skattøre, under forutsetning av at det innføres en direkte statlig stykkprisfinansiering av grunnleggende velferdstjenester.

Forslag 6

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en egen forvaltningsdomstol/et eget forvaltningstilsyn for å behandle klager etter kommunale planvedtak.

Forslag fra Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 7

Stortinget ber Regjeringen sørge for at de oppgavene som fylkesmannen har på grunnskoleopplæringsområdet, ikke overføres til regionene.

Forslag fra Kristelig Folkeparti:

Forslag 8

Stortinget ber Regjeringen overføre ansvaret for det øvrige riksvegnettet til de nye regionene.

Forslag 9

Stortinget ber Regjeringen overføre ansvaret for hoveddelen av Statens vegvesen til de nye regionene ved at dagens regionkontorer legges under de folkestyrte regionene.

Forslag 10

Stortinget ber Regjeringen overføre ansvaret for kjøp av persontrafikk på lokale og regionale jernbaneruter til de nye regionene.

Forslag 11

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en ny organisering av Innovasjon Norge der selskapets regionkontor overføres til regionene.

Forslag 12

Stortinget ber Regjeringen legge til rette for at de nye regionene får bestilleransvar med økonomiske ressurser for høyere utdanning og FoU for å påvirke utvikling av faglinjer, forskning og utviklingsprogrammer ut fra regionenes og det lokale næringslivets behov.

Forslag 13

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å overføre beslutningsmyndighet til å gi utbyggingstillatelse til mikro-, minikraft- og energiverk til regionalt folkevalgt nivå.

Forslag 14

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag som gir regionalt folkevalgt nivå ansvar for forvaltning av verneplaner som krever et regionalt perspektiv.

Forslag 15

Stortinget ber Regjeringen utrede og vurdere å gi regionalt folkevalgt nivå ansvar for vannressursforvaltning.

Forslag 16

Stortinget ber Regjeringen legge forholdene til rette for at regionene kan få større ansvar og muligheter til å drive internasjonalt samarbeid gjennom deltakelse i og utvikling av ulike EU-programmer/prosjekter.

Forslag 17

Stortinget ber Regjeringen om å legge til rette for at lovgivningen for de regionale oppgavene åpner for at regionene kan inngå avtaler om overføring av hele eller deler av et regionalt oppgaveområde til kommuner eller forpliktende politisk styrte interkommunale samarbeidsorganer.

Forslag 18

Stortinget ber Regjeringen om å vurdere innspill fra kommuner og fylkeskommuner når det gjelder framtidige oppgaver og ansvarsområder for de nye regionene

fram til endelig anbefaling legges fram for Stortinget våren 2008.

Forslag 19

Stortinget ber Regjeringen endre den regionale statens inndeling slik at hovedregelen blir at regional stat følger grensene for de politiske regionene. Dette gjelder spesielt regionale statsforvaltningsorganer som har viktige grenseflater og samordningsbehov med hverandre og oppgaver og samarbeid overfor næringsliv, kommuner og regionene.

6. KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak:

St.meld. nr. 12 (2006-2007) - om Regionale fortrinn - regional framtid - vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 17. april 2007

Tore Hagebakken
leder og ordfører

www.stortinget.no Lobo Media AS