



Representantforslag 132 S

(2010–2011)

fra stortingsrepresentantene Gjermund Hagesæter, Per-Willy Amundsen og Åge Starheim

Dokument 8:132 S (2010–2011)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Gjermund Hagesæter, Per-Willy Amundsen og Åge Starheim om å avvikle fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå

Til Stortinget

Bakgrunn

Fylkeskommunene i Norge har røtter tilbake til formannskapslovene i 1837, som bestemte at ordførerne i herredene i fylket, fylkesmannen og fogdene skulle samles en gang i året for å vedta fylkeskommunens budsjett og behandle andre fylkeskommunale saker. Men i løpet av de neste 100 årene spilte fylkeskommunen en beskjeden rolle. Etter andre verdenskrig fikk fylkeskommunen stadig flere oppgaver, samtidig med at dens tradisjonelle oppgaver ble langt mer ressurskrevende. Veksten var særlig sterk etter 1964, da bykommunene ble innlemmet i fylkeskommunene. Veksten fortsatte da fylkeskommunene i 1976 ble en egen forvaltningsenhet, og altså ikke lenger en sammenslutning av kommunene i et fylke. Fra slutten av 1980-årene avtok veksten, da flere funksjoner etter hvert ble overført til kommunene og staten. Den største oppgaveforflytningen fant sted i 2002 da spesialisthelsetjenesten ble overtatt av staten gjennom de nyopprettede helseforetakene.

Ettersom den mye debatterte regionreformen ble vedtatt i 2008 som et forsøk på å rettferdiggjøre fylkeskommunenes eksistensberettigelse, har 80 prosent av riksveiene, med dertil hørende fergestrekninger, blitt overlatt til fylkeskommunene. I tillegg er 49 prosent av eierskapet i Innovasjon Norge blitt overført til fylkeskommunene.

Dobbeltbyråkrati

Forslagsstillerne er av den oppfatning at regionreformen ble en svært så amputert utgave av en reform hvis vyer var å redusere de fortsatt eksisterende 19 fylkeskommunene til mellom seks og åtte regioner. Det fylkeskommunale byråkratiet har økt i omfang som følge av reformen, og det er derfor fristende å påminne om tidligere leder i Arbeiderpartiet og tidligere statsminister Thorbjørn Jaglands analyse:

«[F]ylkeskommunen som en administrativ enhet er blitt overflødiggjort ved den tiltagende rasjonalisering som skjer både i form av foremelle og uformelle organisasjoner og samarbeidsmønstre. Dette i tillegg til at vi har bygd opp parallelle forvaltningssystemer på fylkesnivå hvor vi er i ferd med å forvalte og kontrollere oss i hjel. Dobbelt byråkrati gir ikke dobbelt velferd.»

Fylkeskommunens oppgaver

De 19 fylkeskommunenes virksomhet og oppgaver er overordnet regulert i lov om kommuner og fylkeskommuner av 1992 (kommuneloven), på lik linje med landets 430 kommuner.

Fylkeskommunens oppgaver er anlegg og vedlikehold av fylkesveier, planlegging av og støtte til kollektivtrafikk, videregående opplæring, folkehelse, tannpleie, kulturminnevern, kulturarbeid, regional utvikling og arealforvaltning. Disse offentlige oppgavene er i stor grad viktige for landets innbyggere, men forslagsstillerne kan ikke se at en overgang fra et trenivåsystem til et tonivåsystem (stat og kommune) skulle forringe arbeidet på disse områdene.

Administrasjon

Ved en omfordeling av fylkeskommunenes oppgaver og nedleggelse av fylkeskommunenes politiske organer vil behovet for sentraladministrasjon falle

bort. Dette vil gi betydelige kostnadsbesparelser, landet sett under ett.

Transporttjeneste for funksjonshemmede (TT) kan overføres staten i sin helhet.

Videregående opplæring

Innenfor videregående opplæring har man flere måter å omorganisere ansvaret på, enten ved å overføre de videregående skolene til primærkommunene eller at de skilles ut som selveiende stiftelser med egne driftsstyrer. Uansett valg av modell vil den videregående skolen være best tjent med innføring av et stykkprissystem, der staten finansierer den enkelte elevs utdanning gjennom et direkte helhetstilskudd til den skolen hvor eleven går.

Veisektoren

Overdragelsen av 80 prosent av riksveiene til fylkene er å anse som en ansvarsfraskrivelse fra den sittende regjeringen. Fylkeskommunenes utgifter til investering i veisektoren har økt med 3 mrd. kroner, og er hovedforklaringen på de store investeringene som man i stor grad har måttet lånefinansiere. Det ville være naturlig at staten tok tilbake ansvaret for riksveier og fylkesveier, mens mindre veier av mer lokal karakter i enkelte tilfeller kunne overføres til primærkommunene. Standard og bruksfrekvens for den enkelte veistrekning bør avgjøre ansvars plasseringen, enten til staten eller primærkommunene.

Kollektivtrafikk

Kollektivtrafikk har lenge sortert under fylkeskommunen, herunder buss-, båt- og fergetrafikk. Dette kan organiseres gjennom anbudsprinsippet for å opprettholde tilbud og kvalitet i tjenesten. Statlig myndighet får ansvar for håndtering av konsesjoner og anbudsforhandlinger, og negativt tilbud kan tas i bruk for å sikre tilbud i grisevendte strøk, dersom dette er politisk ønskelig. Med en overgang til et tonivåsystem forutsettes fylkeskommunalt eide buss-, båt- og fergeselskaper avhendet til private interesser. Alternativt kan eierskapet overføres til primærkommunene i det aktuelle geografiske området, som en overgangsordning. Ansvaret for konsesjoner innen drognæringen overføres til statlig myndighet.

Kulturinstitusjoner

I den grad større kulturinstitusjoner skal ha økonomisk støtte fra det offentlige kan dette organiseres gjennom direkte statlige tilskudd, eller at man åpner for private donasjoner. Kulturinstitusjoner som i dag sorterer under fylkeskommunene er i stor grad allerede organisert som selvstendige stiftelser eller enheter. Med hensyn til knutepunktsinstitusjoner hvor fylkeskommunen i dag er inne med delansvar, overføres dette ansvaret til staten.

Næringsutvikling

Fylkeskommunens direkte engasjement i næringssektoren gjennom egne tilskuddsordninger utvikles, og eierskapet til Innovasjon Norge overføres i sin helhet til staten.

Folkehelse

Folkehelsearbeidet som gjøres i fylkeskommunene og ansvaret for dette, kan med fordel deles i en koordinerende og en utøvende del. Den koordinerende delen av folkehelsearbeidet bør tilligge staten, mens kommunene får det utøvende ansvaret for utøvelse og tilrettelegging av folkehelsearbeidet.

Tannhelse

Forslagsstillerne peker på Fremskrittspartiets uttalte politikk om å styrke tannhelsearbeidet, både hva gjelder helsepersonell og refusjonsordninger. Forslagsstillerne peker på at tennene er en del av kroppen og at organiseringen av tannhelsearbeidet i Norge fremstår som forvirrende og uoversiktlig. Forslagsstillerne mener det mest hensiktsmessige er å overføre ansvaret til primærkommunene, slik at disse kan legge til rette for dem som har rett til vederlagsfrie tannhelsetjenester (barn og unge fra 0–18 år, 19–20-åringer, psykisk utviklingshemmede, eldre og uføre i institusjon og hjemmesykepleie, og rusmiddelbrukere).

Kulturminnevern

Dette ansvaret, også det økonomiske, overføres til staten, og kulturminnesaker underlegges politisk behandling.

Arealforvaltning

Forslagsstillerne har tro på lokaldemokratiet og mener at kommunene selv skal stå som hovedansvarlig for all arealplanlegging og utbyggingsplanlegging i kommunen. I dag er det lokale selvstyret under stort press fra andre forvaltningsområder og myndighetsorganer som styrer arealplanleggingen. Forslagsstillerne ser på fylkeskommunen mer som et hinder enn en samarbeidspartner når det gjelder arealplanlegging og arealforvaltning, og mener kommunene bør ha det overordnede ansvaret for dette innenfor egne grenser.

Kommunestruktur

Forslagsstillerne mener at man i forlengelsen av å avvikle fylkeskommunen som selvstendig folkevalgt forvaltningsnivå også bør gjennomgå kommunestrukturen. Ettersom oppgavene som i dag ligger hos fylkeskommunene forventes fordelt mellom stat og kommune, virker det åpenbart at kommunene må settes i stand til å løse flere og mer kompliserte oppga-

ver. Forslagsstillerne ønsker at mer makt desentraliseres og at oppgaver løses så nær innbyggerne som mulig. Ettersom landets kommuner er svært forskjellige både når det gjelder befolkningsstørrelse, demografisk sammensetning og geografisk utbredelse, medfører dette at man i større grad må legge til rette for kommunesammenslåinger, og utvikle og forbedre de ordninger som i dag finnes tilgjengelig for eventuelle interessenter. Forslagsstillerne legger vekt på at kommunesammenslåinger skal være frivillige, og at innbyggerne har siste ordet i saken gjennom folkeavstemninger. Dette forutsetter vesentlig styrking av incentiver som gjør det økonomisk attraktivt å gjennomføre kommunesammenslåinger.

Reformbehov

Forslagsstillerne viser til at den mye omtalte regionreformen, som ble behandlet i forbindelse med fremleggelsen av St.meld. nr. 12 (2006-2007), ikke førte til en hensiktsmessig endring i oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Forslagsstillerne mener at man ikke på en god nok måte synliggjorde mulighetene for en bedre offentlig forvaltning, og ikke engang ville utrede effektene av en omlegging fra et trenivåsystem til et tonivåsystem. Hvilken ideologisk dogmatisme som ligger bak en slik vegring, kan man spekulere i, men det synes åpenbart at man ikke ønsker å tenke nytt når det gjelder offentlig forvaltning, og sørge for en mer desentralisert maktstruktur som fører beslutningene nærmere innbyggerne.

Forslagsstillerne er klar over at en overgang fra et trenivåsystem til et tonivåsystem i offentlig forvaltning er en krevende oppgave med store samfunnsmessige, juridiske, økonomiske og politiske endringer. Forslagsstillerne vil samtidig peke på at en slik overgang kan ha en lang rekke positive effekter, og at det vil frigjøres betydelige økonomiske ressurser som kan brukes for å styrke primærkommunene, som er de viktigste velferdsprodusentene og som folk i det

daglige har et nærere forhold til enn fylkeskommunen.

En god indikator på dette synes å være det faktum at andelen stemmeberettigede som avlegger sin stemme i kommunevalg ligger betydelig over de som stemmer i fylkestingsvalg, fordi oppgavene som tilhører fylkeskommunene i dag, oppfattes som uklare for folk flest. Fra fylkestingsvalget i 1995 og frem til fylkestingsvalget i 2007 har antallet stemmeberettigede som har avlagt stemme i valg, sunket fra 59,7 til 57,5 prosent. Tilsvarende tall for kommunestyrevalg har i samme tidsperiode gått fra 62,8 til 61,2 prosent.¹

Avvikling av fylkeskommunene vil medføre at alle oppgavene må overføres til enten kommune eller stat samt at et ikke ubetydelig antall lover og forskrifter må endres. Forslagsstillerne innser derfor at avvikling allerede fra høsten 2011 vil være for kort tid til at det kan skje på en ansvarlig og god måte.

Forslaget går derfor ut på at valget i 2011 blir det siste fylkestingsvalget og at fylkeskommunene blir avviklet i løpet av neste periode. Dette betyr igjen at dersom forslaget blir vedtatt, får de nyvalgte fylkesting i oppdrag å avvikle fylkeskommunen som eget politisk og administrativt nivå i løpet av maksimalt fire år.

Forslag

Forslagsstillerne fremmer på denne bakgrunn følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag for å igangsette arbeidet med å avvikle fylkeskommunen som selvstendig folkevalgt forvaltningsnivå, slik at fylkestingsvalget i 2011 blir det aller siste.

¹. SSB: <http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalg/tab-2008-01-04-01.html> (Accessed: 22.02.2011)

13. april 2011

