

SAKSUTREDNING AU-MØTE 02.05.2018

Sak 20/2018: Ekspertutvalg om nye oppgaver til fylkeskommunene – høring

Saksbehandler: Rune Jørgensen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet nedsatte sommeren 2017 etter anmodning fra Stortinget et ekspertutvalg for å vurdere overføring av ytterligere ansvar og oppgaver til fylkeskommunene i forbindelse med gjennomføringen av regionreformen.

Generalistkommuneprinsippet ligger til grunn for arbeidet og at oppgavefordelingen bør ivareta hensynet til brukerne, lokalt selvstyre, samt nasjonale mål.

Utvalget foreslår overføring av oppgaver og virkemidler fra en rekke statlige etater. Oppgavene utvider og kompletterer fagområder der fylkeskommunene allerede i dag har et ansvar. Dette omfatter oppgaver innen næring, innovasjon og forskning, kompetanse, integrering, kultur, folkehelse, samferdsel, klima og miljø. Utvalget mener dette vil legge til rette for en styrket samfunnsutvikling i alle deler av landet.

Utvalgets arbeid har vært ledet av professor Terje P. Hagen ved Universitetet i Oslo.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte rapporten på høring med et ønske om at berørte og interessenter skal få anledning til å vurdere helheten i utvalgets forslag, før regjeringen tar stilling til forslagene.

Rapporten og andre dokumenter fra departementet kan i sin helhet leses her:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regionreformen-desentralisering-av-oppgaver-fra-staten-til-fylkeskommunene/id2588648/?q=regionreformen>

Utvalget tolker Stortingets vedtak om regionreformen som et svar på to utfordringer. For det første har det de siste årene skjedd en betydelig vekst og oppdeling i den statlige forvaltningen, særlig i direktoratene og direktoratslignende enheter. Dette har gitt en sektorisert forvaltning med lavere grad av samordning enn ønskelig. For det andre vil mange kommuner etter første fase av kommunereformen fortsatt ha få innbyggere. Fylkeskommunene har et potensial til å forsterke sin rolle som partner og veileder for kommunene – blant annet i form av fagkompetanse og som deltaker i kommunenes utviklings- og planarbeid.

Det er i tillegg en utfordring at fylkeskommunenes legitimitet, og interessen for fylkesdemokratiet, er noe lavere enn interessen for kommunedemokratiet og våre nasjonale demokratiske institusjoner. Dette har sammenheng med at fylkeskommunene har hatt få oppgaver som har avspeilet konfliktdimensjonene i norsk politikk. Skal fylkeskommunen oppnå økt politisk oppmerksomhet, må de nye oppgavene i større grad enn tidligere reflektere sentrale politiske konfliktdimensjoner og ha betydning for innbyggerne, sier utvalget.

Utvalget mener fylkeskommunen i hovedsak bør finansieres av frie inntekter (skatteinntekter og rammetilskudd). I en overgangsperioden kan det være aktuelt at midlene kan fordeles særskilt (over den såkalte tabell c i grønt hefte). Øremerkede ordninger og tilskuddsmidler bør innrettes slik at fylkeskommunene, innenfor hovedformålet med ordningene, får en større grad av frihet til å prioritere og målrette ordningene til regionale behov.

Innenfor *næring, kompetanse og integrering* foreslår ekspertutvalget at de nye fylkene skal få økt ansvar for, og styring med Innovasjon Norge, Siva, Forskningsrådet, sentrale og regionale virkemidler innenfor landbruket, virkemidlene innenfor Arktis 2030, ansvar for karriereveiledning, opplærings- og utdanningstiltak utenfor de ordinære rammer, samt IMDis oppgaver.

Innenfor *samferdsel* foreslår ekspertutvalget å overføre ansvaret for kjøp av en hel rekke togruter fra Jernbanedirektoratet, den statlige tilskuddsordning for utvidet TT-tilbud, og ansvaret for forvaltning av tilskudd til utbygging av bredbånd.

Innenfor *klima, miljø og naturressurser* foreslår ekspertutvalget å overføre ansvaret for klima- og miljøoppgavene som i dag ligger til fylkesmannen, med unntak av forurensingsområdet (tilsyn/kontroll), det regionale samordningsansvaret knyttet til oppfølgingen av klimaloven, og myndighet til å fatte vedtak om konsesjon til utbygging av vannkraft på 1-10 MW og vindkraft over 1 MW/fem turbiner som i dag ligger til NVE.

Innenfor *kultur og kulturminnevern* foreslår ekspertutvalget å overføre ansvar for tilskudd, prosjektmidler og driftsstøtte til en hel rekke ordninger, institusjoner og arrangementer av lokal eller regional karakter.

Innenfor *helse og levekår* foreslår ekspertutvalget å overføre ansvaret for folkehelseoppgavene som i dag ligger til fylkesmannen (minus tilsyn), tilskuddsordninger for lokalt og regionalt folkehelsearbeid som i dag ligger til Helsedirektoratet og fylkesmannen, ansvar for pedagogiske-psykologiske støttetjenester (PPT) som i dag ligger til Statped, ansvar for barnevernsinstitusjoner, fosterhjem og adopsjon og familievern som i dag ligger til Bufetat.

Utvalgets forslag medfører nedleggelse av fem statlige institusjoner: IMDi, Kompetanse Norge, Statped, Distriktssenteret og Siva. I tillegg medfører det nedleggelse av Bufetat.

Utvalget støtter regjeringens forslag til tiltak for å styrke regional planlegging som virkemiddel, og foreslår en rekke tiltak som skal styrke fylkeskommunens ansvar i henhold til Plan- og bygningslova (PBL). Utvalget foreslår at ansvar for planjuridisk veiledning av kommunene som i dag ligger til fylkesmannen, overføres til fylkeskommunene. Utvalget mener det er viktig å gjennomgå sektorlover med sikte på bedre harmonisering til plan- og bygningsloven.

Utvalget mener regionreformen legger grunnlag også for ytterligere utredning av endringer:

- Det bør utredes overføring av barnevernsoppgavene som i dag ligger til kommunene, til fylkeskommunen.
- Det bør utredes overføring av ansvar for tilskuddsordningene innenfor arbeidsmarkedsopplæringen og bedriftsintern opplæring som i dag ligger til NAV, til fylkeskommunene.
- Staten bør kartlegge dagens tilsyns- og klagehjemler overfor fylkeskommunen med sikte på en reduksjon av antall hjemler og sterkere ansvarliggjøring av fylkeskommunen.
- Spørsmålet om organiseringen av sykehusene bør vurderes på nytt, der en fylkeskommunal modell inkluderes i utredningen.

Regionrådgiver mener at det grunn til å ha en positiv holdning til overføring av statlige oppgaver til det regionale folkevalgte nivået. Dette vil både kunne bidra til et styrket demokrati og riktige prioriteringer tilpasset de ulike regionens behov og utfordringer i de ulike områdene i fylkeskommunene.

Utvalget bygger opp under de oppgaver og roller fylkeskommunene allerede har som tjenesteyter, samfunnsutvikler, planmyndighet og som bindeledd i forvaltningen, og innen tre store politikfelt mener utvalget at fylkeskommunene bør ha oppgaver og handlingsrom til å bygge opp en sterk og tydelig regional politikk;

- arealbruk, naturverdier, miljø/klima og samferdsel
- virkemidler for næringsutvikling og kompetanse
- virkemidler og tjenesteoppgaver som er viktige for folks helse, trivsel og levekår

Ekspertutvalgets inngang til en ny oppgavefordeling er offensiv. Det er derfor viktig å vurdere forslagene ut fra de hensyn Regionrådet for Fjellregionen og kommunene må ivareta.

Regionrådgiver mener at det er tre helt sentrale prinsipper som må ligge til grunn for endringer som vedtas av Stortinget:

1. Overføringen av statlige oppgaver til fylkene må skje på områder som har rom for regionalpolitiske prioriteringer, fremfor på sterkt lov- og rettighetsstyrte områder.
2. Overføringen av statlige oppgaver til fylkene må styrke det kommunale selvstyret, ikke svekke det.
3. Overføringen av statlige oppgaver til fylkene må styrke fylkets byer, tettsteder og bygder, og ikke forsterke en intern sentralisering av funksjoner og arbeidsplasser.

Disse prinsippene ivaretas etter regionrådgivers vurdering på en god måte i forhold til næring, kompetanse og integrering, samferdsel, kultur og kulturminnevern, klima, miljø og naturressurser samt helse og levekår.

Men regionrådgiver er skeptisk i forhold til regional planlegging, der utvalget foreslår:

- *at regionale planbestemmelser videreutvikles og formidles som et virkemiddel for en langt større bredde av temaer enn hvordan det brukes i dag*
- *at det i plan- og bygningsloven åpnes for at fylkeskommunen (etter anmodning fra aktuelle kommuner eller pålegg fra staten) i tillegg til staten kan tre inn i myndigheten til kommunestyret og utarbeide plan etter bestemmelsene for kommunal plan med juridisk bindende virkning*
- *at staten aktivt bruker muligheten til å gi tydelige nasjonale forventninger til regional planlegging som virkemiddel for gjennomføring av nasjonal politikk*

Dette forslaget kan i for stor grad flytte oppgaver og ansvar fra kommunene til de nye fylkene. Det kommunale selvstyret vil da begrenses i enda større grad enn i dag.

Her ligger det en spenning mellom demokratiske prinsipper blant annet mellom den lokale og den fylkeskommunale demokratiske vilje. Fylkeskommunens mulighet i dag gjennom Plan- og bygningsloven til å vedta en regional plan med regional planbestemmelse, er trolig et kraftig nok virkemiddel.

Utvalget skriver følgende om fylkeskommunens mulighet til å gripe inn:

«Dette er aktuelt for særskilte geografiske områder eller problemstillinger, eller for gjennomføring av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak som strekker seg over flere kommuner.» (side 177)

Hvis de nye fylkene, med en enda større avstand til den enkelte kommune, skal få et enda kraftigere planvirkemiddel i hende, vil det være fare for at det kommunale selvstyret svekkes ytterligere, og kommunenes mulighet og motivasjon for å drive et lokalet utviklingsarbeid likeså.

Dette forslaget må derfor klargjøres og vurderes grundig før det eventuelt iverksettes.

Regionrådgiver mener det er positivt med ytterligere utredninger av overføring av barnevernsoppgavene som i dag ligger til kommunene, tilskuddsordningene innenfor arbeidsmarkedsopplæringen og bedriftsintern opplæring som i dag ligger til NAV, kartlegging av dagens tilsyns- og klagehjemler overfor fylkeskommunen med sikte på en reduksjon av antall hjemler og sterkere ansvarliggjøring av fylkeskommunen, og at spørsmålet om organiseringen av sykehusene bør vurderes på nytt, der en fylkeskommunal modell inkluderes i utredningen. Det er en fordel med kunnskap, og utredningsforslagene støttes – uten å foregripe konklusjonene.

Utvalgets forslag medfører altså nedleggelse av fem statlige institusjoner: IMDi, Kompetanse Norge, Statped, Distriktsenteret og Siva. I tillegg medfører det nedleggelse av Bufetat. Flere av oppgavene til departementer, direktorater og fylkesmann som oppdragsgiver, fagorgan og/eller forvalter reduseres vesentlig.

Regionrådgiver registrerer at forslaget om å legge ned Statped er møtt med en god del bekymring av hensyn til brukerne. Det forutsettes at dette blir håndtert på en betryggende måte ved en eventuell overflytting av oppgavene til fylkeskommunene, slik at brukerne ikke blir skadelidende.

Distriktsenteret har vært en viktig inspirator for utviklingsmuligheter for oss i distriktene, ikke minst med samling av nyttige tips og gode eksempler på nett – og det må sikres at disse oppgavene ivaretas av andre ved nedleggelse av senteret.

I forhold til transport, foreslår utvalget at kjøp av fylkesinterne togruter og mellom noen fylker skal ivaretas av fylkeskommunene – mens togruter mellom landsdelene fortsatt skal ivaretas av staten. Rørosbanen er i denne sammenheng ikke omtalt, Regionrådgiver mener at denne strekningen bør håndteres som en togrute mellom landsdeler.

Det er etter regionrådgivers vurdering viktig å understreke at en overføring av oppgaver og ansvar til fylkeskommunene må bidra til å styrke de kompetansemiljøer og arbeidsplasser som finnes i fylkets byer og tettsteder.

Kommunene i Fjellregionen har mye å tilby og leverer viktige bidrag både til samfunnsutviklingen både i Innlandet og Trøndelag og dermed til landet, og vil være med og forme de nye fylkeskommunene med utgangspunkt i våre ressurser og behov.

Forslag til vedtak:

- 1. Arbeidsutvalget i Regionrådet for Fjellregionen støtter i all hovedsak ekspertutvalgets forslag om oppgave- og ansvarsendring som gir fylkeskommunene nye oppgaver. Utredninger om ytterligere nye oppgaver støttes også.**
- 2. Det er viktig at fylkeskommunene får en større grad av frihet til å prioritere og målrette ordninger til regionale behov innad i fylkeskommunene.**
- 3. Det forutsettes at en overføring av oppgaver og ansvar til fylkeskommunene bidrar til å styrke de kompetansemiljøer og arbeidsplasser som finnes i fylkets byer og tettsteder.**
- 4. Det forutsettes at nye oppgaver finansieres tilstrekkelig.**
- 5. Det vises for øvrig til vurderingene i saksutredningen.**

Høringsuttalelsen sendes Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Trøndelag og Hedmark fylkeskommuner og stortingsrepresentantene fra Trøndelag og Hedm