

Bjarne Jensen

God regionreform

Analyse av hovedalternativer og erfaringer fra
Møre og Romsdal fylke

Høgskolen i Hedmark

Rapport nr. 12 – 2006

Fulltekstutgave

Utgivelsessted: Elverum

Det må ikke kopieres fra rapporten i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Forfatteren er selv ansvarlig for sine konklusjoner. Innholdet gir derfor ikke nødvendigvis uttrykk for Høgskolens syn.

I rapportserien fra Høgskolen i Hedmark publiseres FoU-arbeid og utredninger. Dette omfatter kvalifiseringsarbeid, stoff av lokal og nasjonal interesse, oppdragsvirksomhet, foreløpig publisering før publisering i et vitenskapelig tidsskrift etc.

Rapporten kan bestilles ved henvendelse til Høgskolen i Hedmark.
(<http://www.hihm.no/>)

Rapport nr. 12 - 2006
© Forfatterene/Høgskolen i Hedmark
ISBN: 82-7671-555-9
ISSN: 1501-8563



Høgskolen i Hedmark

Tittel: God regionreform - analyse av hovedalternativer og erfaringer fra Møre og Romsdal fylke			
Forfatter: Bjarne Jensen			
Nummer: 12	Utgivelsesår: 2006	Sider: 102	ISBN: 82-7671-555-9 ISSN: 1501-8563
Oppdragsgiver:			
Emneord: Regionreform, fylkeskommune, forvaltningsnivå, oppgave- og ansvarsfordeling, offentlig finansiering, folkestyre, desentralisering, sentralisering, samordning.			
Sammendrag: I rapporten analyseres og drøftes bakgrunnen for regionreform i Norge. Konsekvensene av tre hovedalternativer analyseres: Avskaffe folkevalgt regionnivå (avskaffelsesalternativet), slå sammen dagens fylkeskommuner til storregioner (geografialternativet), sammenslåing av dagens regionale funksjoner på fylkesnivå og underlegge dem direkte folkevalgt styring (samordningsalternativet). Forsøket med enhetsfylke i Møre og Romsdal og resultatene fra evalueringen av forsøket presenteres. Rapporten konkluderer med at det på faglig grunnlag er umulig på forhånd å konkludere med hvilke langsiktige samfunnsmessige konsekvenser de mer ekstreme alternativer, geografi- og avskaffelsesalternativet vil få. Det dreier seg mer om hva en tror og håper på. Dessuten vil de være kostnadskrevede og kompliserte å gjennomføre. Samordningsalternativet er langt enklere å gjennomføre, en har oversikt over kostnadene med gjennomføringen, det vil gi administrative besparelser og forenkling og kan iverksettes allerede fra 2007. Erfaringene viser at det gir sterkere og mer enhetlig kraft i den regionale utvikling.			



Høgskolen i Hedmark

Title: Regional reform - an analysis of alternatives and experiences from Møre og Romsdal			
Author: Bjarne Jensen			
Number: 12	Year: 2006	Pages: 102	ISBN: 82-7671-555-9 ISSN: 1501-8563
Financed by:			
Keyword: Regional reform, county administration, public finance, democracy, decentralization, centralization, coordination			
<p>Summary: The report analyses and discusses potential changes in the counties in Norway. Three main alternatives are scrutinised. Firstly, the demolishing alternative, where the county as a regional democracy dissolves and its tasks are taken over by the county governor. Secondly, the amalgamation alternative, where the number of counties is reduced from 19 to 6-10 units. Thirdly, the coordination alternative, where the county and the county governor's administration merge. The coordination alternative has been tested in Møre og Romsdal (one of the west coast counties of Norway) with good results.</p> <p>The report concludes that it is extremely difficult and even impossible to enlist the different consequences of the more dramatic alternatives. It becomes easily a question of belief and hope. The coordination alternative is by far the easiest to implement and would give certain cost reduction all ready from year 2007.</p>			

FORORD

Den norske regiondebatten er polarisert om to ytterpunkter – å avskaffe det folkestyrte regionnivået eller å slå dagens fylkeskommuner sammen til storregioner. Samtidig skal disse regionene tilføres oppgaver og myndighet som staten har i dag. Begge disse reformalternativene vil være kompliserte og kostnadskrevede å gjennomføre. Det vil være høyst usikkert om de virkelig vil gi de resultater som forspeiles. Troen på resultatene synes mer basert på fata morgana enn fakta og nøktern analyse. De samme gode resultat-er for demokrati, samfunnsutvikling og effektivitet som tilhengerne av å avskaffe et folkevalgt regionnivå ser i sitt fata morgana synes tilhengerne av storregioner å se enda klarere i sitt.

Jeg tror også det er behov for å reformere og utvikle den regionale styring i Norge. Bakgrunnen for det er ikke mangler ved selve fylkeskommunen som regionalt styringsorgan, men at staten etter regionreformen i 1976 systematisk har overført fylkeskommunale oppgaver til statlig styring. Dessuten har vi utviklet to regionale styringsinstanser, en statlig under fylkesmannens ledelse og en fylkeskommunal under folkevalgt ledelse. For å lage bedre regioner trenger vi ikke ty til høykostreformer med lav resultatsikkerhet slik de to noe ekstreme alternativene vil være. Det ligger godt til rette for å gjennomføre en raskere, mindre kostnadskrevede, mer prosessorientert og ikke minst resultatsikker regionreform ved særlig å bygge på erfaringene fra forsøket med enhetsfylket i Møre og Romsdal, å la de folkevalgte i sterkere grad ivareta den regionale

styring og at staten tilfører fylkene flere av virkemidlene i regionpolitikken. Jeg har kalt dette samordningsalternativet. Det vil også være en stor regionreform. Den vil bygge på reformen fra 1976, men den vil kunne bli viktigere og ha større utviklingspotensiale enn det viste seg at den forrige hadde.

I sluttvurderingene omkring regionløsninger fortjener dette alternativet å komme på dagsorden i stedet for at to ekstreme alternativer alene skal dominere debatten. Formålet med rapporten er å analysere nærmere hva som vil være det mest hensiktsmessig strategi for regionreform ut fra de hovedalternativer som foreligger og det fakta-grunnlag vi har. En mer nøktern debatt om regionalalternativene er det jeg håper rapporten kan bidra til.

Initiativet til rapporten, vurderingene og analysene er mitt ansvar fullt ut. Arbeidet med rapporten og utredningen er gjennomført i samarbeid med Møre og Romsdal fylke. Jeg vil takke for nyttige innspill og synspunkter fra Jan Davidsen, Ottar Guttelvik, Per Hovden, Lars Erik Lyngdal, Jan Olav Tryggestad og Hilmar Windstad. Takk til Turid Huse og Ingunn Bekken Sjøholm som også har tilrettelagt materialet for forsøket med enhetsfylke i Møre og Romsdal.

Takk til Stein Østre, som har laget en kritisk analyse av distriktskommisjonenes forslag til regionreform og som har bistått mer generelt i arbeidet med rapporten. Takk også til Fredrik Wendt for redegjørelsen for utviklingen i folkevalgt styring på regionnivå. Takk også til høgskolebiblioteket på Rena, spesielt May Britt Josten.

Rena, september 2006.

Bjarne Jensen

INNHOLD

1. Sammendrag	11
2. Problemstilling	15
2.1 Bakgrunn.....	15
2.2. Hovedalternativer til regionreform.....	19
3. Konsekvenser av de tre alternativer/revidert strategi for en god og forutsigbar regionreform	23
3.1 Generelle vurderinger.....	23
3.2 Avskaffelsesalternativet.....	25
3.3 Gografialternativet.....	31
3.4 Samordningsalternativet.....	36
3.5 Hvorfor er ikke samordningsalternativet på dagsordenen?...	38
4. Enhetsfylket Møre og Romsdal og resultater fra evalueringen av forsøket	41
4.1 Hva er enhetsfylket.....	41
4.2 Resultater fra evalueringen av enhetsfylket.....	43
5. Oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene og finansiering	49
5.1 Generelt om oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene.....	49
5.2 Statlig styring.....	51
5.3 Større finansieringsansvar til regionalt nivå.....	53
Referanser	57
Vedlegg	61
Vedlegg 1: Stein Østre : Distriktskommisjonens forslag til regioninndeling – konsekvensanalyse.....	63
Vedlegg 2: Fredrik Wendt : utvikling i det lokale folkestyre på fylkesnivå.....	83

1. SAMMENDRAG

Bakgrunnen for dagens regiondebatt er drøftet i kapitel 2. Målsettingen for den siste store regionreform i 1976 var å gi fylkeskommunen under direkte folkevalgt styring de sentrale posisjoner i den regionale styring. Hovedårsaken til at vi nå står foran en ny regionreform er at staten ikke har fulgt opp denne målsettingen. Tvert i mot har staten fratatt fylkeskommunen viktige drifts-, styrings og utviklingsoppgaver. Allerede i 1982 ble ansvaret for miljøvern på regionalt nivå lagt til fylkesmannen. I 1986 ble ansvaret for sykehjemmene flyttet til kommunene. I 1992 ble det samme gjort for HVPU-omsorgen. Dette året ble også utbyggingsavdelingene – det mest konkrete verktøy for fylkeskommunene i næringspolitikken – lagt under direkte statlig styring. I 2002 og 2004 ble så det fylkeskommunale ansvar for spesialist-helsetjenester, helseinstitusjoner, rusomsorg og barnevern overført til staten.

Årsaken til denne gradvise svekkelse var ikke analyser som viste at fylkeskommunen gjorde en dårlig jobb. Den ble valgt bort til fordel for andre alternativer i omstridte politiske prosesser knyttet til enkelt tiltak og uten at den samlede effekt for regional styring ble vurdert.

I 1976 valgte en å beholde et statlig organ for regional styring og koordinering under fylkesmannens ledelse. Utgangspunktet var at det skulle ha begrensete oppgaver. Etter reformen er denne administrasjon styrket. I 1976 var det 233 ansatte ved fylkesmannsembetene. I dag er det økt til omlag 2300. Isolert sett har det vært hensiktsmessig og bidratt til en enklere samordning av statens regionale oppgaver. Det

har imidlertid bidratt til å frata fylkeskommunen legalitet og svekket mulighetene til enhetlig styrke i den regionale utvikling.

Dagens debatt om regionreform er polarisert om to ytteralternativer:

- avskaffe det regionalt folkevalgte styringsnivå – **avskaffelsesalternativet**
- slå sammen dagens fylkeskommuner til 6-9 storregioner og samtidig å overføre tunge statlige oppgaver til disse regionene – **geografialternativet**

Mellom disse to mer ekstreme alternativer foreligger en mellomløsning:

- samordne statlige og folkevalgte styring på regionnivå – **samordningsalternativet**

I kapitel 3 i rapporten analyseres virkninger av disse alternativene. Begge ytteralternativene er komplisert å gjennomføre. Bare selve reformen vil være meget kostnadskreven. En viktig konklusjon er at det på forhånd ikke er mulig på rent objektivt eller faglig grunnlag å avgjøre de langsiktige samfunnsmessige effekter reformer etter disse alternativer vil få. Det er mer spørsmål om hva en tror og håper på. Det illustreres ved at de samme positive effekter for demokrati, samfunnsutvikling og effektivitet i offentlig sektor som tilhengerne av avskaffelsealternativet tror på i sitt alternativ, mener tilhengerne av geografialternativet at de også oppnår.

Denne typen reformer er en form for risikosport. De kan godt føre til nye og større problemer enn dem reformen var ment å løse. **Reformer med høy risiko med hensyn til resultater bør bare brukes når en står overfor store problemer og mangler gode alternativer med større resultatsikkerhet.**

Samordningsalternativet består i å integrere fylkeskommunens og fylkesmannens regionale organisasjoner og underlegge dem fylkestingets styring. I tillegg bør andre statlige utviklingsorganisasjoner

på fylkesnivå tilknyttet. Det bør også vurderes hvordan en slik organisasjon f.eks. gjennom finansieringsansvar og deltagelse i statlige oppgaver kan gi større regional styrke og medvirkning i samfunnsstyringen.

Samordningsalternativet har følgende fortrinn:

- De administrative konsekvenser er oversiktlige. En har allerede erfaringer om hvordan det virker gjennom forsøket med enhetsfylke i Møre og Romsdal.
- En slik reform er ikke kostnadskreven å gjennomføre. Tvert i mot er det effektiviseringsgevinster ved at doble funksjoner knyttet til ledelse, økonomi -, regnskap-, it-, informasjon og lignende kan slås sammen og frigjøre ressurser som kan forbedre funksjonene og de utadrettete oppgavene.
- Den kan gjennomføres stegvis og mer prosessorientert med bredere deltagelse fra dem som bli berørt av reformen. Både de regionale politiske organer og de ansatte som blir berørt kan trekkes inn.
- En stor fordel med samordningsalternativet er at reformen kan gjennomføres allerede fra 2007. Det betyr at en kan unngå mye av den usikkerhet som er knyttet til ytteralternativene fordi de ikke kan gjennomføres før i 2009/2010. For dagens fylkesadministrasjon og de statlige instanser som skal omorganiseres vil usikkerhet knyttet til arbeidsplasser skape ineffektivitet, mindre fokus på oppgaveløsning og rekrutteringsproblemer. Dessuten dersom stortinget vedtar og utreder et geografialternativ i denne stortingsperioden så kan hele reformen bli forkastet ved at et nytt stortingsflertall ikke ønsker den.

Strategi for en slik reform kan være:

- Stortinget vedtar i 2006 målsettingene for reformen, hvilke oppgaver regionene skal ha og prosess for det videre arbeid.
- Det etableres sentralt et sekretariat for å utrede og iverksette reformen. Den bør deles opp i enkelttiltak og det bør utarbeides

planer inklusive tidsplaner for gjennomføring av reformen. Da kan de enkelte tiltak gjennomføres med ulike tidskrav. Blant annet avhengig av kompleksitet og behov for mer detaljerte utredninger.

- De nye fylkestingene/regiontingene velges i 2007. De får det regionale ansvaret for gjennomføring av reformen og ansvaret for å vurdere nye grenser og samarbeid mellom fylkene.

I kapitel 4 beskrives forsøket med enhetsfylket i Møre og Romsdal og resultatene fra evalueringen av det. Resultatene viser at enhetsfylket har gitt en rekke positive effekter uten at det er oppstått negative virkninger. Viktigst er at enhetsfylke er blitt en sterkere utviklingsaktør for regionen. Det er utviklet flere felles prosjekter på tvers av forvaltningsnivåene og i samarbeid med nærings- og organisasjonsliv. Samarbeidet med og service til kommunene er forbedret.

I kapitel 5 drøftes hvordan ansvarsfordelingen er mellom forvaltningsnivåene i den norske modellen. Av debatten kan en få inntrykk av at det er et klarere skille mellom statlig, regional og kommunal myndighet og ansvar enn det i realiteten er. I virkeligheten er ansvar og myndighet for de offentlige oppgaver blandet. Noe av det vesentlige i en regionreform er derfor å sørge for en organisering der samhandling og samarbeid mellom forvaltningsnivåene blir mest mulig optimal. Det er også skissert et forslag til endring i finansieringssystemet primært for vei investeringer som kan gi regionene mer ansvar på dette området.

I vedlegg 1 har professor Stein Østre utarbeidet en konsekvensanalyse av Distriktskommisjonens forslag til større geografiske regioner. I vedlegg 2 er gjengitt en utredning tidligere fylkeskontorsjef og fylkesrådmann Fredrik Wendt har gitt av folkestyrets utvikling på fylkesnivå. Han har bakgrunn fra fylkesmannsembeter og fylkeskommune fra 1963 til 1996.

2. PROBLEMSTILLING

2.1 Bakgrunn

Norge har, som nesten alle sammenlignbare land i Europa, to folkevalgte styringsnivåer under statsforvaltningen; kommunene og fylkeskommunene, – kfr Jensen (2005 A) ¹. Fylkeskommunen er betegnelsen på det regionale styringsnivået i Norge.

Den var allerede en del av det kommunale selvstyre som ble innført med formannskapslovene i 1837 – formannskapsloven for bykommunene, formannskapsloven for herredskommunene og amtsformannskapet for amtskommunene. Det siste bestod ordførerne i landkommunene med amtmannen som leder. Amtskommunen senere omdøpt til fylkeskommunen omfattet fram til 1964 bare landkommunene. Da ble også bykommunene innlemmet. Det var kanskje den viktigste og største endring som har skjedd knyttet til fylkeskommunen etter etableringen i 1837.

Fylkesmannen, tidligere amtmannen, har hatt særlig sterk innflytelse på fylkeskommunen. Fram til 1964 (Loven vedtatt i 1961) var han både leder for fylkesutvalget med dobbeltstemme og leder for de administrative funksjoner. Allerede fra innføringen av det lokale selvstyre var det løpende diskusjon om forholdet mellom folkestyre og embetsstyre. I 1890 ble det fra bondehold foreslått direkte valg til fylkestinget. Tidlig på 1950-tallet la vår første kommunalminister Ulrik

1. Unntaket er Finland. Her er det også regionale nivåer. De er imidlertid organisert som samkommuner på avgrensede områder og styrt av deltakerkommunene

Olsen fram forslag om direkte valg til fylkestinget, fylkeskommunal administrasjon underlagt fylkestinget, bykommunene inn i fylkeskommunen og beskattningsrett til fylkene. Motstand særlig fra fylkesmennene stoppet "Lex Ulrik" fra å bli gjennomført. Først i 1976, den siste store endring i det regionale styringssystemet, ble alle forslagene gjennomført, og den regionale folkevalgte styring styrket ved:

- direkte valg til fylkesting
- innføring av direkte fylkesskatt
- etablering av en egen fylkesadministrasjon ledet av en fylkesrådmann direkte underlagt fylkestinget

Før 1976 ble medlemmene i fylkestinget valgt av kommunestyrene i fylket. Fylkesskatten ble fastsatt som en del av kommuneskatten, såkalt repartisjonsskatt. Fylkesadministrasjonen ble, som nevnt, ledet av en statlig embetsmann, fylkesmannen. Målet for denne reformen var å gi den "nye" fylkeskommunen med fylkestinget, fylkesordføreren og fylkesrådmannen i spissen de sentrale posisjoner i den regionale styringen. I tillegg til demokratiargumentene, var også desentralisering og effektivisering satt opp som viktige mål for reformprosessen (NOU 1974:53).

Samtidig ble fylkesmannen og hans administrasjon skilt fra fylkeskommunen og etablert som et rent statlig regionalt styringsnivå underlagt departementene. Fylkesmannen beholdte sentrale posisjoner særlig som tilsynsmyndighet for kommunene, regjeringens og sentralmyndighetenes representant på regionalt nivå og ved utøvelse av viktige regionale forvaltnings – og styringsoppgaver. **Denne del av reformen kan ha bidratt til å svekke de folkevalgtes muligheter til å medvirke i styringen av regionale oppgaver og en mer enhetlig kraft i den regionale utvikling.**

Etter reformen i 1976 er fylkeskommunen fratatt noen av sine viktige og ikke minst mest ressurskrevende oppgaver:

1. I 1982 ønsket statlige myndigheter at det regionale og kommunale ansvar for miljøvern skulle styrkes. Det ble gjennomført

- blant annet ved at det hos fylkesmannen ble opprettet en ny miljøvernavdeling, mens fylkeskommunalt ansvar og fagekspertise ble overført til fylkesmannens administrasjon.
2. Ansvar for sykehjemmene ble i 1986 tilbakeført til kommunene. Begrunnelsen var særlig at de ble ansett som et viktigere ledd i en mer helhetlig kommunal eldreomsorg enn som ledd i sykehustjenestene.
 3. I 1992 ble næringsrettet tiltaksarbeid lagt vesentlig om. Det ble gjennomført ved at størsteparten av det statlige tiltaksapparatet på sentralt hold ble slått sammen under SND. Fylkeskommunenes næringsavdelinger ble samtidig flyttet til nyopprettede statlige avdelinger i hvert fylke direkte underlagt SND. **Derved ble fylkeskommunene fratatt sine viktigste og mest konkrete virkemidler i næringspolitikken.**
 4. I 1992 ble hele HVPU-omsorgen omlagt. De fylkeskommunale institusjonene ble nedlagt eller omgjort til botilbud. Ansvar for omsorgen ble kommunalt.
 5. I 2002 ble ansvaret for spesialisthelsetjenestene og helseinstitusjonene overført til statlige foretak.
 6. I 2004 ble fylkeskommunenes oppgaver knyttet til rusomsorg og barnevern overført til staten.

Årsaken til at fylkeskommunene ble fratatt disse oppgaver var ikke analyser og utredninger som viste at det ble gjort en dårlig jobb på disse områder. Det skyldes mer at fylkeskommunen ble valgt bort til fordel for andre alternativer i omstridte politiske prosesser knyttet til enkelttiltak. Disse prosessene var fragmenterte og de samlede effekter for regional styring ble i liten grad gjenstand for vurderinger.

Mens fylkeskommunens virksomhet gjennom direkte statlige vedtak ble bygget ned, er fylkesmannens regionale oppgaver og administrasjon styrket. Det gjaldt først kontroll og tilsynsoppgaver i forhold til kommunene. Etter hvert er andre oppgaver knyttet til statlig fagpolitikk lagt til fylkesmannen som beredskapsavdeling (1979), sosialadministrasjon (1980), miljøvernavdelinger (1982), landbruksavdeling (1993) og statens utdanningskontor og fylkeslegen i 2003.

I 1976 var det 233 ansatte ved alle fylkesmannsembetene. I 2003 var dette økt til nærmere 2300 ansatte (Flo 2004). En vesentligste del av denne økning skyldes at staten overførte regionale funksjoner direkte underlagt fagdepartementer til en mer samlet statlig regional enhet - fylkesmannen. Det har vært hensiktsmessig og bidratt til en enklere samordning av statens regionale oppgaver.

Statlige myndigheter – regjeringer og storting – har som dokumentert overfor fra 1982 og utover gjort vedtak som har innebåret en systematisk svekkelse av fylkeskommunenes drifts – og utviklingsoppgaver, mens fylkesmannens regionale posisjon i styringen av statlig politikk og oppgaver er noe styrket. **Dette kan spissformuleres som at det verken har vært politisk vilje eller bevissthet om å følge opp det som var grunnlaget for den nye fylkeskommunen av 1976; sterkere folkevalgt styring på regionnivå. Når det hevdes at fylkeskommunen i dag ikke har tilstrekkelig oppgaver til at den bør opprettholdes skyldes det ikke mangel på regionale oppgaver, men at disse til dels på en systematisk måte er overført til statlige organer på fylkesnivå.**

Et vanlig argument mot å opprettholde folkevalgt styrt regionnivå er at valgdeltakelsen til fylkestinget er lav og synkende. Det er derfor ikke nok interesse for det fra folk flest. Det er riktig at valgdeltakelsen til stortingsvalg er høyere enn til kommune – og fylkestingsvalg. I 2003 var valgdeltakelsen ved valget til kommunestyrene på 59 pst, mens deltakelsen ved fylkestingsvalget var 56 pst. Deltagelsen var større tidligere. Helt siden vi fikk direkte valg til fylkestinget har en hatt denne forskjellen i deltagelse. Utviklingen i valgdeltakelsen har derfor så langt vært helt parallell for kommunestyrene og fylkestingene. Deltagelsen ved Stortingsvalg er høyere, men også den har hatt samme utvikling som for de to andre valgene. Årsaken til denne utviklingen har derfor sannsynligvis lite å gjøre med fylkeskommunens utvikling, men finnes i andre forhold for eksempel mindre polarisering i samfunnsspørsmål.

Fortsatt har fylkeskommunen sentrale oppgaver i styring og tjenesteyting på regionalt nivå som regionalpolitikk og – planlegging, nærings-

utvikling, kultur, videregående utdanning, samferdsel og tannhelse. Spesielt etter at spesialisthelsetjenestene og helseinstitusjonene ble overført til statlige helseforetak er det blitt en diskusjon om berettigelsen til et regionalt folkevalgt styringsnivå. Samtidig har det utløst diskusjoner og utredninger om hvordan regional folkevalgt styring kan reformeres og styrke utviklingskraften i regionene. Disse vurderingene er inne i en slutfase ved at Regjeringen tar sikte på å fremme forslag for Stortinget om sin reform av det regionale styringssystemet.

2.2. Hovedalternativer til regionreform.

Etter hvert er det utkrystallisert to ytterpunkter i drøftingen av hvordan regionspørsmålene skal løses:

1. Det ene ytterpunktet er å avvikle det regionale folkevalgte styringsnivå. Det betegnes heretter som **avskaffelsesalternativet**. Det kan gjennomføres ved at de nåværende regionale styringsoppgaver fordeles mellom staten og kommunene. For at kommunene skal kunne overta oppgaver som i dag ivaretas av fylkeskommunene ønskes en omfattende og radikal reform av dagens kommunestruktur. Hovedelementer i en slik reform kan være å etablere såkalte konsernkommuner, å drastisk redusere antall kommuner særlig ved å fjerne små kommuner og/eller satse på mer interkommunalt samarbeid.
2. Det andre ytterpunktet er å redusere antall fylkeskommuner fra dagens 19 til langt færre og større regioner. Fra syv til ni storregioner er foreslått. Dette alternativet betegnes heretter som **geografialternativet**. Disse nye regionene skal samtidig til-føres store oppgaver fra staten. De oppgaver som er antydnet/foreslått er sykehus og spesialisthelsetjenester, samferdsel (veier, jernbane og flyplasser), høyere utdanning og forskning, miljøvern og næringsutvikling.
3. Mellom disse to ytterpunkter foreligger et tredje alternativ. Det går ut på at regionreformen primært dreier seg om å vitalisere og styrke den folkevalgte styringen ved å overføre de statlige styringsoppgaver, som i dag ivaretas på regionalt nivå, til regional folkevalgt styring dvs. fylkeskommunen. Samtidig

vrurderes mulighetene til å overføre andre statlige oppgaver til den samme regionale styring. Dette alternativet betegnes i det etterfølgende som **samordningsalternativet**. Et viktig poeng med dette alternativet er at reformen eller vesentlige elementer i en slik reform kan iverksettes allerede etter fylkestingsvalget i 2007. Dette har fordeler ved at det ikke går for lang tid fra reformforslag foreligger til aktiv iverksetting. Den kan også gjennomføres mer prosessorientert og med bredere medvirkning både politisk og fra de ansatte som berøres. En modell, som inneholder viktige administrative elementer i en slik reform, prøves allerede ut i Møre og Romsdal Fylke. De evalueringsrapporter fra forsøket, som nettopp er kommet, er positive, kfr Barstad og Stangeland (2006), Båtevik og Bartsad (2006) og Hansen og Stigen (2006).

Det kan naturligvis tenkes andre mellomalternativer og kombinasjoner av geografiske grensejusteringer og statlig oppgaveoverføring. En vesentlig forskjell mellom slike alternativer og samordningsalternativet er at iverksetting må utsettes til 2009/2010.

To av de politiske partier, Fremskrittspartiet og Høyre har allerede programfestet at det regionale folkevalgte styringsnivå skal avskaffes. Det er med andre ord sterke krefter som støtter avskaffelsesalternativet. Foreliggende planer er at den nye regionreformen skal utredes i denne stortingsperioden og gjennomføres først etter stortingsvalget og et eventuelt nytt regiontingsvalg i 2009. Dersom disse planene følges må en påregne at temaet om et folkevalgt regionalt styringsnivå skal avvikles eller opprettholdes blir en viktig problemstilling i dette valget. Resultatet kan bli at den regionreform som nå utredes blir forkastet.

Det andre ytteralternativet, geografireformen, støttes særlig av KS og 5-7 fylkeskommuner.

De andre politiske partier har programfestet at de vil beholde et regionalt folkevalgt styringsnivå, men at det er behov for å styrke det ved en regionreform. Hva innholdet i reformen skal være og hvilke

geografiske grenser nye regioner skal ha er det imidlertid ulike holdninger og meninger om både internt i partiene og mellom partiene.

Den nåværende regjeringskonstellasjon har programfestet at en regionreform skal gjennomføres. Det er foreløpig lagt opp til en prosess hvor innholdet, særlig hvilke oppgaver nye regioner skal få, først utredes og avgjøres av Stortinget før utløpet av 2006. Deretter utredes eventuelle endringer i de geografiske grensene for regionene. Reformen skal så gjennomføres etter stortingsvalget i 2009.

3. KONSEKVENSER AV DE TRE ALTERNATIVER/REVIDERT STRATEGI FOR EN GOD OG FORUTSIGBAR REGIONREFORM

3.1 Generelle vurderinger.

Begge ytteralternativene er meget omfattende og kompliserte reformer i vårt forvaltnings system. Gjennomføring av dem vil ha store administrative og økonomiske konsekvenser. De vil medføre omfattende endringer i lokalisering av arbeidsplasser, tjenestetilbud og administrative strukturer. Det må påregnes at begge alternativene vil kreve store bevilgninger over de offentlige budsjetter bare knyttet til selve gjennomføringen av en eventuell reform. Konsulentbistand til omorganiseringer og nye ansettelser, flytting av administrasjoner, tiltakspakker for ansatte, byggekostnader osv. Det vises i den forbindelse til erfaringene fra sykehusreformen, politireformen og forsvarsreformene. Selv om slike forhold var åpenbare på forhånd var de lite analysert og kommentert i utredningene for reformene og derfor undervurderte. Ingen av disse reformene har framstått som suksessreformer og har i stedet blitt belastende for dem som måtte iverksette dem. Det er derfor uheldig dersom slike konsekvenser ikke blir tatt hensyn til og i stedet ”feid under teppet”.

Noen vil kanskje hevde at slike virkninger kan unngås blant annet ved at det i geografialternativet legges opp til et desentralisert mønster

for de nye regionadministrasjonene. Dette vil en imidlertid ha liten kontroll over på sikt. Det vil også være i strid med intensjonene ved en slik regionreform. En har ingen kontroll over framtidige økonomiske og andre forhold som kan framtvinge sentralisering. Eksempel er at det blir uholdbart for brukere av regionforvaltningens tjenester å måtte reise til helt forskjellige steder for å besøke den.

De viktigste konsekvenser av en regionreform vil selvsagt være de mer langsiktige samfunnsmessige virkninger. Troen på at disse vil være positive og betydelige driver tilhengerne av begge ytteralternativene. Synspunktene på hva som vil bli virkningene spriker imidlertid i flere retninger alt etter det alternativ en støtter. Når Høyre og Framskrittspartiet går inn for å avvikle det regionale folkevalgte styringsnivå skyldes det at de mener det gir en bedre og mer effektiv offentlig sektor – enklere og mindre byråkrati, bedre offentlige tjenester, lavere offentlige utgifter – og en bedre samfunnsutvikling – sterkere næringsutvikling, bedre folkestyre osv.

Det foreligger også flere utredninger gjennomført av ulike fagmiljøer om disse forholdene. For eksempel er fagmiljø på Høgskolen i Lillehammer sterke advokater for geografireformen, - kfr Selstad (2004), mens fagmiljøer på Høgskolen i Volda går inn for konsernkommuner, - kfr Amdam et al (2004 A og B). Mht. konsekvenser så spriker også de ulike fagmiljøers vurderinger i forskjellige retninger. For de to ytteralternativer, som nærmest vil revolusjonere den regionale folkevalgte styring, har derfor heller ikke fagmiljøene entydige svar på konsekvenser av alternativene på lang sikt. Det blir mer et spørsmål om hva en tror på.

En viktig konklusjon er at det på forhånd ikke er mulig på rent objektivt eller faglig grunnlag å avgjøre hvilke samfunnsmessige effekter disse typer reformer vil få. Det vil avhenge av utviklingen i en rekke andre samfunnsmessige forhold som vi i dag ikke vet hvordan vil utvikle seg. Dessuten vil det avhenge av hvordan selve reformen blir gjennomført og de holdninger dem som vil sitte i framtidige styringsposisjoner har. Mange av virkningene vil være avhengig av framtidige politiske avgjørelser.

Det må også regnes med at det vil oppstå en rekke uforutsette forhold eller forhold som det bevisst blir utsatt å ta stilling til, både fordi en da ikke vil få flertall for å gjennomføre reformen og/eller fordi en ikke vet hvordan en skal forholde seg til dem. Utviklingen for de reformerte fylkeskommuner etter 1976 er en god illustrasjon på det. Det kan også synes som sykehusreformen blir et slikt eksempel. En av intensjonene med denne reformen var å få bedre kontroll med utviklingen i utgiftene til helseinstitusjonene. De foreliggende resultatene er imidlertid at underskuddene er blitt større og utgiftsveksten sterkere.

Iverksetting av de to ytteralternativene er derfor i høyeste grad en form for risikosport. De kan godt føre til nye og til og med større problemer enn dem reformen var ment å løse. **Reformer med høy risiko med hensyn til hva en virkelig vil oppnå bør bare brukes når en står overfor svært store problemer og når en mangler gode alternativer med større resultatsikkerhet.**

3.2 Avskaffelsesalternativet.

Det er, som nevnt, vanskelig om ikke umulig å lage en objektiv analyse av de framtidige virkninger avskaffelsesalternativet vil gi. Det vil avhenge av en rekke framtidige forhold som det ikke er mulig å ha en sikker oppfatning om.

Dette alternativet har heller aldri vært gjenstand for en grundig utredning. Hvilke konsekvenser vil det ha for framveksten av et større og sterkere regionalt statsbyråkrati? Hvilke konsekvenser vil en dramatisk overgang fra dagens kommunestruktur til langt færre og større kommuner ha for det samlede kommunale byråkrati? Hva vil disse endringene bety for vårt folkestyre? Hva vil slike reformer koste? Slike forhold foreligger det ikke grundige utredninger av, og det er ikke sannsynlig at svarene er så enkle og blir slik tilhengerne av avskaffelses alternativet tror og håper.

For å illustrere hva tilhengerne tror vil bli oppnådd gjengis en kronikk av tidligere fylkesmann Kåre Willoch, Aftenposten 16. august 2006,

– kfr Willoch (2006). Han argumenterer for å avskaffe fylkeskommunen og i stedet satse på større kommuner og samarbeid mellom kommunene. Vurderingene bygger blant annet på feilaktige postulater om at det er store øko-nomiske gevinster ved å slå sammen kommunene.

”FLUKT FRA VIRKELIGHETEN. Den rødgrønne regjeringens planer om å erstatte fylkene med et litt mindre antall ”regioner” er en flukt fra de virkelige problemene i den lokale og regionale forvaltningen i Norge. Forandringene vil trekke verdifull arbeidskraft til enda mer administrasjon - og til ny politisk virksomhet som ikke vil sette nevneverdige spor i virkeligheten. Men flere og bedre tjenester til publikum legger den ikke til rette for

Altfor små kommuner.

Den største hindringen for at samfunnet kan få større utbytte av de store ressursene som tilføres ”Kommune-Norge”, er at svært mange av kommunene er altfor små til å dra full nytte av moderne administrative metoder, og til å trekke til seg nødvendig ekspertise. Norge har 431 kommuner. Det er dobbelt så mange som i Sverige. Danmark reduserer nå sitt antall kommuner fra 271 til 98. Men i Norge innebærer regjeringens planer at tilsvarende strukturrasjonalisering ikke vil skje. Det fører også til at viktige oppgaver ikke kan pålegges kommunene.

Allerede i 1992 påviste en sakkyndig komité, under ledelse av tidligere finansminister Ragnar Christiansen (Ap), at man kunne spare inn mange milliarder i administrasjonskostnader ved å redusere antallet kommuner. Senere har utviklingen gjort gevinstene ved overgang til større enheter enda større, mens bedre samferdsel gjør ulempene mindre.

Men sammenslutninger av kommuner er alltid upopulære til å begynne med. Motstanden henger sammen med at staten betaler de ekstra kostnadene ved at en kommune er liten, mens innbyggerne får fordelene ved det. Likevel vil Regjeringen at ”endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillighet”.

Irrasjonell struktur.

Erfaring viser at det betyr at man ikke får noen slik ny rasjonalisering av kommunesystemet som nabolandene skaffer seg store fordeler av. Mange av de ekstra milliardene som skal bevilges til kommunene, vil gå til å opprettholde en irrasjonell struktur, i stedet for bedre tjenester til befolkningen.

Men ulempene ved dette vil i betydelig grad bli ført over til de større kommunene, som må finne seg i å få mindre penger fra staten fordi de minste kommunene trenger så meget.

Meningsløs overbygning.

Når det gjelder den andre delen av Kommune-Norge, nemlig fylkeskommunene, er meningsløshetene blitt så påfallende at ingen lenger vil hindre reform. Mange av 19 fylkeskommuner er altfor små til at de kunne beholde ansvaret for sykehusene. Hvis man hadde sluttet sammen fylkeskommuner til større enheter, kunne de ha beholdt denne oppgaven. Men slike sammenslutninger ville man ikke ha. Og så ble resultatet av uviljen mot forandring at man fikk den størst mulige forandring, nemlig at staten måtte overta hele sykehusvesenet. Etter dette sitter fylkeskommunene igjen med en meningsløs administrativ og politisk overbygning over et lite arbeidsområde. Men det er dyp uenighet om hvorledes man skal komme bort fra dette sløseriet. I Soria Moria-erklæringen sier de rødgrønne at "Gjennom et nytt regionalt forvaltningsnivå skal flere oppgaver og mer ansvar desentraliseres fra staten og samles i nye, folkestyrte regioner". Dette betyr at man omsider vil slutte sammen fylker, men kamuflere tilbaketoget ved å gi dem et nytt navn, "regioner".

Velgerne ikke interessert.

Men trenger et lite land som Norge "et nytt regionalt forvaltningsnivå"? Trenger vi flere folkevalgte forsamlinger enn kommunestyrene og Stortinget? En av begrunnelsene er at dette vil styrke folkestyret. Det trodde man også da man med virkning fra 1975 innførte direkte valg til fylkestingene. Men velgerne var lite interessert. Politikken er allerede så komplisert at det er vanskelig for mange å finne nok tid til å sette seg inn i hvem som har ansvaret i alle saker, i et system med tre ulike forvaltningsnivåer, nemlig stat, fylke eller region,

og kommune. Og med økt risiko for at velgerne ikke får full oversikt, blir demokratiet ikke styrket, men svekket. En annen svakhet ved det nye systemet blir de problemer som oppstår i grensefeltene mellom de ulike forvaltningsorganenes arbeidsområder. Med tre forvaltningsnivåer blir det dobbelt så mange grenser mellom nivåene, som man får med bare stat og kommuner. Det betyr større risiko for uklarhet om hvem som har ansvaret i hver enkelt sak. Det øker faren for ansvarsfraskrivelse i noen saker, og dobbeltarbeid på andre områder.

Nye byråkratier.

Meningen er altså at disse nye regionene skal overta oppgaver fra staten. Men når man ser hvilke reaksjoner som kommer på ulikheter mellom kommunenes løsninger av deres oppgaver, må man regne med at Stortinget vil passe på at det tross alt blir tilnærmet likhet mellom regionene, når det gjelder løsning av oppgaver som direkte berører folk flest. De nye regionale byråkратиene vil i betydelig grad komme i tillegg til, ikke i stedet for det statlige. Noen vil at politikere også skal overta kontrolloppgaver som i dag utføres av embetsverk, særlig av fylkesmennene. Det dreier seg først og fremst om å føre tilsyn med at lokale myndigheter følger de lovene og retningslinjene som vedtas av Stortinget. Men det vil stride mot viktige krav til habilitet å sette regionpolitikere til slike oppdrag. De kan i noen tilfelle være aktive motstandere av de reglene det gjelder, og kan ikke samtidig påta seg å passe på at de blir fulgt.

Nedstemmende erfaringer.

Regjeringen vil tydeligvis gi de nye regionene betydelige oppgaver i næringspolitikken. De skal "utvikle næringsvirksomhet på områder hvor de enkelte regioner har spesielle fortrinn". Det må samtidig bety at næringer som politikerne i de nye regionene ikke tror på, skal få mindre gunstige vilkår enn de som politikerne velger ut. Men hvorledes vil regionpolitikere finne ut hvilke typer virksomhet som ikke har livets rett i deres region? Erfaringene med politisk styring av næringslivet fra statens side er nedstemmende. Den har gjennom store deler av etterkrigstiden systematisk satsset på bedrifter som ikke hadde livets rett. Regionale politikere vil ikke klare dette bedre.

Overføring av ansvar for en "aktiv næringspolitikk" til nye folkevalgte regionting vil mest sannsynlig føre til det motsatte av det man kan kalle regionalisering i økonomisk forstand. Politikerne i regiontingene vil neppe motstå press i retning av offentlig støtte til spredning av næringsvirksomheten til flest mulig steder i den administrative regionen, og dermed motvirke de vekstfremmende virkninger som såkalte "klynger" av næringsvirksomhet erfaringsmessig gir

Rasjonell kommuneinndeling.

I stedet for å la kommunesektoren bli liggende med dens håpløst foreldede struktur, og prøve å lappe på skadevirkningene ved å opprette nye superfylker under det nye navn "regioner", bør Stortinget igjen ta på seg sitt grunnlovsbestemte ansvar for kommuneinndelingen. Det må ikke lenger flykte fra sin ubehagelige plikt til å sikre en effektiv offentlig administrasjon - herunder en rasjonell kommuneinndeling. Bare på den måten kan man få den frigjøring av arbeidskraft og hjernekraft som er nødvendig foran eldrebølgen, under stadig hardere global konkurranse for vårt næringsliv. For å lette regionalt samarbeid kan man supplere kommunene med regionale organer som velges av kommunene. De kan også løse oppgaver som ikke engang store kommuner kan løse hver for seg, Men organer som velges av kommunene vil automatisk hindre dublering eller komplikasjon av kommunenes arbeid. Derfor vil en slik ordning hindre slike store byråkratier og tallrike regionpolitikere som den rødgrønne regionreformen vil kreve.

Må ha viktige oppgaver.

Det lokale folkestyret er av grunnleggende betydning for vårt demokrati. Bare kommunene kan utvikle den kontakt mellom velgerne og de folkevalgte som er nødvendig for å bevare engasjementet i politikk. Men skal engasjementet i kommunepolitikk bli meningsfylt, må kommunene ha mange og viktige oppgaver. Og det kan de bare ha hvis de er store nok. Den rødgrønne oppskriften, med bevaring av en irrasjonell kommunestruktur, og opprettelse av nytt, fjernt regionsystem, vil medvirke til forvitring av kommunesystemet, og bli kostbart."

I kronikken uttaler Willoch blant annet:

”Allerede i 1992 påviste en sakkyndig komité, under ledelse av tidligere finansminister Ragnar Christiansen (Ap), at man kunne spare inn mange milliarder i administrasjonskostnader ved å redusere antallet kommuner”.

Dette er positivt galt. Det nevnte utvalgs konklusjon (NOU 1992:15) var at potensialet for innsparing i administrasjonskostnader utgjorde langt under en milliard kroner. Det postuleres også at Sverige og Danmark, som har færre og vesentlig større kommuner enn Norge, har langt mer effektive kommuner. Det finnes det ingen dokumentasjon for. Selv da oppgavefordelingen var svært lik i Norge, Sverige og Danmark brukte kommunene i våre naboland en langt større andel av sine resurser i kommunesektoren både i forhold til BNP (for Norge fastlandsnorges BNP) og som andel av sysselsettingen, – kfr Jensen (2004 og 2005 A). At kommunene i disse landene bruker vesentlig mer ressurser enn i Norge kan selvsagt skyldes at de har høyere standard på sine tjenester. Men det er drøyt å hevde at det kan spares milliarder i offentlige utgifter på å redusere antall kommuner med henvisning til erfaringer i Sverige og Danmark.

Willoch synes å sveve i den villfarelse at Norge har spesielt små kommuner. Det er ikke riktig sett i europeisk målestokk. De fleste europeiske land har mindre kommuner enn Norge. Likevel har kommunene i disse landene relativt likeartete oppgaver, selv om det også er store variasjoner. Det er imidlertid ikke knyttet til størrelsen på kommunene. Klart størst kommuner i Europa målt etter folketall har Storbritannia. Det er også blant de land hvor kommunene har færrest oppgaver og hvor valgdeltakelsen til kommunestyrene er minst.

Behovet for regional styring og samordning vil måtte ivaretas også om fylkeskommunen forsvinner. Det mener Willoch løses ved større kommuner og samarbeid mellom kommunene. At dette også vil medføre styrking både av det kommunale byråkrati, av byråkrati knyttet til interkommunalt samarbeid og rent statlige regionale byråkrati hos fylkesmannen, kommenteres ikke i kronikken.

3.3 Gografialternativet.

Når KS og en del av dagens fylkeskommuner går inn for nye og større geografiske regioner med ansvar også for sykehus og spesialisthelsetjenester, høyskoleutdanning, samferdsel inklusive veier, flyplasser og jernbane, næringsutvikling og utnyttelse av naturressurser i regionen, så begrunnes det med at de tror dette vil gi de fleste og samme positive effektene for samfunnsutviklingen som de andre mener oppnås ved å avvikle regionnivået og i stedet etablere et system med større kommuner.

For å illustrere hva tilhengerne av dette alternativet mener å oppnå gjengis en kronikk av Halvdan Skard i Nationen 19. august 2006, – kfr Skar (2006):

”Nationen skal ha ros for å ha tvilt seg fram til et klokt standpunkt i en vanskelig sak. Regionreformen må føre til færre regioner, ellers er det ikke grunnlag for reform. KS mener at Norge bør kunne deles inn i sju til ni regioner. Men færre regioner er ikke et mål i seg selv, men en konsekvens av den omfattende desentraliseringen av oppgaver som denne reformen handler om.

Denne høsten vil regjeringen legge fram en melding om de nye regionenes oppgaver og ansvar. Når oppgavene er bestemt vil arbeidet med å avklare en ny regioninndeling starte, lokalt og regionalt. Stortinget vil ta endelig stilling til landets nye regioninndeling.

Folkestyret vil bli styrket fordi viktige samfunnsmessige beslutninger tas av politikere som står ansvarlig overfor velgere ved valg. Oppgaver, politisk kraft og regionenes størrelse henger sammen. Når regionene får betydelig større ansvar må regionene bli store. Inndelingen må støtte opp om den regionale oppgaveløsning for innbyggerne og næringsliv, og gi grunnlag for landets vekst og utvikling. Endringer i regioninndelingen må være robust og stå seg over lang tid. KS’ Landstyre mener Norge bør kunne deles i sju til ni regioner.

Hovedmålet med forvaltningsreformen er å sikre en velfungerende og demokratisk offentlig sektor på tre nivåer. Det skal

legges til rette for et levende folkestyre og robuste kommuner og regioner som kan utnytte lokale og regionale fortrinn, til beste for innbyggerne, næringslivet og samfunnet. Strukturen skal forenkles, og de folkevalgte regionene må ha nødvendig bredde og tyngde i oppgaveporteføljen.

Det er flere viktige hensyn som begrunner at antall regioner bør kunne reduseres til sju til ni. De nye regionene må ha politisk, administrativ og økonomisk styrke. Dette skal bli sterke og slagkraftige aktører, politisk og faglig. Innbyggere og næringsliv skal oppleve regionene som viktige interessehevdere og ombudsmenn. Næringsliv og kompetanseinstitusjoner vil få en sterk og viktig partner til å hevde regionens interesser nasjonalt og internasjonalt. Denne styrken er viktig for regionens strategiske rolle og for utvikling av regionen sammen med andre.

De nye regionene må være funksjonelle. Vedtak og politikk i ett fylke har ofte konsekvenser utover egne grenser. Politikkutformingen må derfor ses i et perspektiv som er tilpasset hele områdets geografiske utfordringer. Oppgavene kan løses bedre over dagens fylkesgrenser. Dette ser vi tydeligst innenfor samferdsel, næringsutvikling og den regionale miljø- og arealforvaltningen.

Transport- og kommunikasjonsmønstrene - innbyggernes og næringslivets - har bidratt til å forstørre de regioner vi ferdes i til daglig, mellom arbeid, bolig og serviceinstitusjoner (ABS-regioner). Færre regioner innebærer færre grenser. Regionegrensene må være funksjonelle og i minst mulig grad splitte opp sammenhengende områder.

De nye regionene må ha kompetansemessig og økonomisk styrke. Oppgavenes omflytteskrever robust kompetansemiljøer og nok innbyggere. Større regioner vil ha muligheten for bredere, men også mer spesialiserte kompetansemiljøer innenfor eksempel vegsektoren eller næringsutvikling. Større regioner vil ha økonomisk styrke og innbyggergrunnlag til å ivareta bredden i oppgaveløsningen, slik at også tilbudet til mindre befolkningsgrupper kan ivaretas. Eksempler på dette er kulturområdet der regionene skal kunne vareta et bredt

og variert kulturtilbud. Administrasjon og støttefunksjoner, IKT, samt driftsoppgaver knyttet til for eksempel vedlikehold er viktige oppgaveområder som har potensial for stor-driftsfordeler. I tillegg vil større regioner og en samling av de regionale oppgavene i én organisasjon legge til rette for effektiv oppgaveløsning og stordriftsfordeler.

Regionale og lokale sentra og byer er av stor betydning for regional vekstkraft. Samspillet og arbeidsdelingen mellom by, omlandet og distriktene i en region skaper en egen vekstdynamikk. Dette tilsier at regioner må ha sterke regionale sentre og byer med kompetanse- og serviceinstitusjoner.

I dag er innbyggernes tilhørighet sterkere til kommunene, landsdelene og nasjonen enn til fylkene. Innbyggernes tilhørighet er samtidig i endring, bl a fordi våre daglige reiser mellom bolig og arbeid går over et større område enn før. De nye regionene vil i større grad enn dagens fylkeskommuner ha forutsetninger for å bygge og utvikle en regional identitet, gitt nye oppgaver (blant annet knyttet til kultur), en tydelig og sterk politisk rolle og et styrket samspill med kommunene, interesseorganisasjoner og næringslivet.

Ivurderingen av inndelingsspørsmålet må det tas hensyn til det omfattende samarbeid som i dag skjer over fylkes- og kommunegrenser. Dette samarbeidet består av hele spennvidden fra prosjektsamarbeid og fellesplaner til felles regionting. Mange steder i landet har det over tid blitt utviklet en felles forståelse og ønske om å knytte seg nærmere til nabofylket.

KS vil legge til rette for at prosessen for avklaring av regioninndelingen iverksettes umiddelbart i etterkant av Stortingets vedtak om overføring av oppgaver til regionene. Den lokale og regionale diskusjon av ny inndeling må være løsningsorientert innenfor rammen av sju til ni regioner. Det vil være en nasjonal oppgave å ta endelig stilling til regioninndelingen basert på forutgående prosesser om regioninndeling i fylkeskommuner og kommuner.

Skards hovedpostulat er at større regioner gir bedre folkestyre, strukturen blir enklere, de vil ha større politisk, økonomisk og

administrativ styrke, mer effektiv oppgaveløsning og stordriftsfordeler og sterkere tilhørighet for innbyggerne. Alle som har arbeidet grundig med store reformer vet at det er stor usikkerhet om disse fordelene er reelle. Dessuten vet vi at så store endringer utløser store kostnader og problemer som overhode ikke er berørt. Forutsetningen for Skards visjon synes å være at regionene skal tildeles nye og større oppgaver som staten ivaretar i dag. Dette synes å være en lite sannsynlig forutsetning. Innholdet i denne kronikken har derfor mest preg av å være programmerklæringer knyttet til hva lederen i KS mener skal oppnås ved en regionreform.

Det uttales i kronikken at KS går inn for en reform basert på at det skal være 7-9 regioner. Vi har søkt å avklare om det i styringsorganene til KS er gjort vedtak om dette uten at det kan bekreftes. Dette synes derfor å være lederens oppfatning av regioninndeling, uten at den er ferdig organisasjonsmessig behandlet.

Den mest omfattende utredning om hva en håper å oppnå med geografialternativet er Distriktskommisjonens utredning, – kfr NOU 2000:22. I vedlegg 1 har professor Stein Østre utarbeidet en konsekvensanalyse av geografialternativet i den form Distriktskommisjonen har foreslått. Hans analyser av flertallsforslaget peker blant annet i retning av at dette vil styrke sentraliseringstendensene i vårt samfunn særlig ved å bidra til en sterk landsdelssentralisering mot de byer i landet som allerede har sterkest vekst. Mens særlig de fylkes-hovedsteder som ikke blir landsdelssentra vil oppleve svekkelse.

I en av evalueringsrapportene, - kfr Båtevik og Barstad (2006), fra forsøket med enhetsfylke i Møre og Romsdal er også innhentet synspunkter på og vurderinger av hvordan kommunene ser på større regioner - med andre ord geografialternativet:

”68 prosent trur at samarbeidet kommunen har med det regionale nivået blir dårligare som følgje av ein overgang til større regionar. Toppleiinga i kommunen er i litt større grad negativ til ei slik endring enn etatssjefar, sakshandsamarar m.v. Blant ordførarar/rådmenn er det 77 prosent som meiner dette vil bli endring i negativ retning.”

”Når det gjeld tilgang til sakskunnskap og kompetanse, gir fleirtalet (54 prosent) uttrykk for at dei trur at situasjonen vil bli dårlegare. Svara frå ordførarar og rådmenn trekkjer i størst grad i ei slik retning. Totalt 22 prosent ser føre seg ei betring på dette feltet dersom ein fekk store regionar”

”Når det gjeld grunnlaget for at kommunen kan delta i planleggings- og utviklingsarbeid på regionalt nivå er det store fleirtalet gjennomgåande negativ i sine svar. Av ordførarar og rådmenn er det 84 prosent som vurderer det slik at situasjonen blir dårlegare med større regionar.”

”heller ikkje når det gjeld finansiering av utviklingstiltak er det mange som trur på betring ved større regionar. To av tre trur derimot slik finansiering vil verte dårlegare som resultat av ei utvikling mot større regionar.”

”det same gjeld i forhold til kva dei forventar av støtte frå det regionale nivået til å løyse utfordringar i eigen kommune. Det er 61 prosent (67 prosent blant ordfrarar og rådmenn) som trur situasjonen blir dårlegare, medan 28 prosent trur det ikkje blir endring.”

”Når det gjeld kommunen si påverking av vedtak på det reionale nivået, trur 71 prosent (80 prosent av ordførarar/rådmennene) at situasjonen vil bli verre enn kva den er med dagens regioninndeling. Ikkje meir enn fem prosent ser potensiale for forbetring gjennom utvikling av større regionar”

”Også når det gjeld forståing av dei spesielle utfordringar den enkelte kommunen og dei ulike delar av regionen har, er det få som trur på potensiale for betring (9 prosent). To av tre trur at større regionar vil gje dårlegare resultat enn kva som er situasjonen i dag.”

Disse svarene er basert på spørreskjema til 250 personer i kommunene i Møre og Romsdal; ordførere, rådmenn og et utvalg personer med arbeidsfelt i skole, kommunal- og arealplanlegging og forebyggende helse. Svarprosenten var 64,8 prosent (70 prosent blant rådmenn). De som har utarbeidet undersøkelsen understreker at spørsmålene er

hypotetiske og må vurderes i lys av det. Svarene i Møre- og Romsdal er kanskje ikke fullt ut representative for andre fylker blant annet på grunn av positive erfaringer med enhetsfylke og negative holdninger mot å dele opp fylket eller innlemme det i andre storregioner. De gir likevel en klar indikasjon på at det blant folkevalgte og ansatte i kommunene er liten tro på Skards visjoner om hva en stor geografisk regionreform vil gi av resultater. Tvert imot de tror det vil gi forverring.

3.4 Samordningsalternativet.

Samordningsalternativet, basert på utvikling av dagens regionale folkevalgte styringsorgan (fylkeskommunen), er langt enklere å gjennomføre enn de to andre alternativer. For det første foreligger allerede omfattende forsøk i Møre og Romsdal om hvordan deler av en slik reform kan gjennomføres rent administrativt. Vi vet også at det ikke vil kreves store offentlige bevilgninger til selve reformen. Ved, som nevnt, at doble funksjoner i den interne regionale administrasjon hos fylkeskommunen og fylkesmannen som ledelse, økonomifunksjoner, itfunksjoner, lønns- og personalfunksjoner, trykkerifunksjoner, bygningsfunksjoner, sentralbord og lignende kan slås sammen til en funksjon, vil en ha økonomisk muligheter til å forbedre og utvikle både disse funksjonene og andre regionale oppgaver.

For det andre kan en slik reform gjennomføres stegvis og mer prosessorientert. Sentralt i en slik prosess blir å etablere målsettingene for reformen, dele opp reformen i enkelttiltak og utarbeide planer inklusive tidsplaner for gjennomføringen av de enkelte tiltak i reformen. Da kan de ulike elementer gjennomføres med ulike tidskrav, bla. avhengig av kompleksitet og behov for mer detaljerte utredninger. Det vil også, som allerede nevnt, åpne for bredere deltagelse i regionreformen både fra de regionale politiske organer og de ansatte som blir berørt av reform.

En mulig strategi for en slik regionreform vil kunne være:

Del 1 utreder og konkluderer med hvilke oppgaver regionene skal ha og vedtar hovedretningslinjer for den videre prosess. Dette arbeidet har regjeringen allerede igangsatt og planen er at Stortinget skal

konkludere med hensyn til oppgaver innen utløpet av dette året (2006).

Del 2 etablering av et eget sekretariat i Kommunal – og regionaldepartementet eventuelt også i samarbeid med Administrasjons – og fornyingsdepartementet med ansvar for å utrede og iverksette tiltakene i reformen innenfor faste tidsplaner og med ansvar for å følge opp at prosess og tidsplaner holdes.

Del 3 er valg til nye regionting/fylkesting i 2007. Nye oppgaver overføres så raskt som mulig i forhold til tiltaksplaner utarbeidet av det særskilte regionsekretariatet. Mange av oppgavene kan overføres allerede høsten 2007. Det gjelder særlig statlige oppgaver som er fylkesvis organisert. Landbruk, helsetilsyn/forebyggende helsetiltak, utdanning, rettleiding og kontroll med kommunene og næringsutvikling er eksempler. Overføring av oppgaver der en fortsatt ønsker direkte statlig styring kan realiseres ved å innføre en statlig styringslinje for deler av den nye regionale administrasjon (som i enhetsfylke-modellen).

Del 4 De nye fylkestingene får ansvaret for å vurdere og å gjennomføre nye grenser og samarbeid mellom fylkene. Det er for eksempel allerede slike samarbeidsorganer mellom Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommuner i form av Trøndelagsrådet hvor også Trondheim kommune er representert. Det kan godt tenkes at noen fylkeskommuner ser det mer hensiktsmessig med sterkere formaliserte samarbeidsorganer på avgrensede områder enn sammenslåing og oppdeling av fylkeskommuner. Dette kan det lages prosesser og settes tidsfrister for. Regionsekretariatet i Kommunaldepartementet kan ha ansvaret for å følge dette opp. Det vil også være mest demokratisk og i pakt med prinsippet om frivillige kommunesammenslutninger at nye grenser eller samarbeidsordninger mellom fylkene bestemmes av de nye region- /fylkesting.

En stor fordel med samordningsalternativet i forhold til de to ytteralternativer er at iverksetting av reformen allerede kan begynne i 2007. Dette vil bety at en unngår mye av den usikkerhet som er knyttet

til reformen fordi den ikke skal gjennomføres før i 2009/10. For dagens fylkesadministrasjon og de viktige oppgaver den ivaretar må en forvente at usikkerhet knyttet til varighet og lokalisering av arbeidsplasser vil skape ineffektivitet, lite fokus på oppgaveløsning, rekrutteringsproblemer og personalflykt. Dette vil på samme måte skape usikkerhet og problemer i de statlige organer som eventuelt foreslås overført til de nye regionadministrasjonene. Virkningene av stor usikkerhet om slike forhold i en så lang periode som 2 år er lett å undervurdere. Et forhold er direkte kostnadsøkninger. Et annet og viktigere er at effektiviteten i organisasjonenes oppgaveløsning svekkes. En vil dessuten unngå ekstrabevilgninger til gjennomføring av reformen og den kan skje på en mer kontrollert måte.

3.5 Hvorfor er ikke samordningsalternativet på dagsordenen?

Tilhengerne av ytteralternativene vil, så lenge de ser at deres alternativ kan vinne fram, motsette seg samordningsalternativet. Først og fremst fordi en reform etter disse prinsipper vil oppfattes som å kunne forpurre avskaffelsealternativet, og geografialternativet vil måtte gå inn i en ny prosess med en langt bredere deltagelse enn det vi hittil har hatt. Dette ser vi allerede formulert i debatten om regionreformen. Medvirkning både politisk og administrativt fra dem som blir berørt av regionreformen blir for eksempel av tilhengerne av en geografireform brukt som argument for at da blir det ikke noe av den.

De som ønsker avskaffelsesalternativet ser kanskje også et forsøk på å innføre geografialternativet som den beste mulighet de har til å nå sitt mål. Med det opplegg som nå foreligger er det stor mulighet for at den mislykkes ved at den ikke støttes i valget 2009. Det er også blant tilhengerne av ytteralternativene frykt for at det ikke er særlig stor oppslutning og entusiasme for noen av dem. Skal slike alternativer kunne gjennomføres må det derfor gjøres mer revolusjonært eller som en toppstyrt prosess med liten bredde i deltagelsen.

Det kan også virke som om det arbeides for å unngå at samordningsalternativet blir en del av regionreformens dagsorden. For eksempel blir det i utredninger hevdet at det ikke har noen støtte verken i kommunene eller fylkeskommunene. Det baseres på misvisende gjengivelse av uttalelser om høringene i forbindelse med KS-rapporten ”Rydd opp! Styrket folkestyre og administrativ forenkling./ Sundsbøutvalgets utredning”. For eksempel avvises slike løsninger i NOU 2000 – Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommuner, – kfr NOU 2000:22 på følgende måte:

”Det KS – oppnevnte Sundsbøutvalget foreslo en modell med fellesadministrasjon for fylkeskommunen og fylkesmannsembetet. Forslaget fikk liten oppslutning i den påfølgende høringsrunden i kommunene og fylkeskommunene.”

I NIBRs foreløpige evaluering av enhetsfylket, - kfr Hansen og Stigen (2006), uttales følgende:

”I 2000 kom utredningen fra det såkalte oppgavefordelingsutvalget som ble oppnevnt av regjeringen Bondevik 1 i 1998 (NOU 2000:22). Dette utvalget lanserte imidlertid ikke enhetsfylkemodellen som et alternativ for regional organisering. Utvalget viste dels til at forslaget fra det KS-oppnevnte Sundsbøutvalget hadde fått liten oppslutning i høringsrunden, og dels til at utvalget selv hadde prinsipielle innvendinger til en slik modell.”

Det er galt at Sundsbøutvalgets forslag om enhetsadministrasjon møtte slik motstand i høringsrunden. I oppsummeringen av høringsuttalelsene, - kfr KS utvalgssak nr. 99/2002, sies det:

”Etter en opptelling av primærkommunenes svar i forhold til det nye fylket kom vi frem til følgende resultater:

Holdning til enhetsadministrasjon:

Positiv: 55

Negativ: 13

Ikke kommentert: 6”

Om kommunenes syn på en ”enhetsadministrasjon”, kfr KS utvalgssak nr. 99/2002, står det:

”Det er grunn til å understreke at det er klart flertall for dette forslaget, men det er elementer som en del er skeptisk til. Det er gjennomgående positiv holdning til enhetsadministrasjon, problemene er knyttet til fylkesmannen som leder av denne. Det er en del av primærkommunene som er skeptisk til at regjeringen skal oppnevne lederen av fylkesadministrasjonen. En del kommuner vil heller foretrekke at fylkeskommunen selv utnevner fylkesrådmannen og at regjeringen eventuelt ”godkjenner” utnevnelsen.”

Mange vil sikkert hevde at samordningsalternativet ikke er den store regionreformen som er forhåndsannonsert. Det er ”berget som fødte en mus”. Det å samordne og underlegge vesentlige deler av fylkesmannens virksomhet og innlemme andre statlige funksjoner regional folkevalgt styring er en stor reform. Dette kan kombineres med å gi fylkeskommunene nye virkemidler, som for eksempel finansieringsmakt. Da kan dette bli en meget omfattende og viktig reform for regional styring i Norge. Den vil ha potensial til å bli en langt betydeligere reform enn den som ble gjennomført i 1976. Samtidig bygger den på de viktigste elementene i denne reformen som direkte valg til fylkestinget, at fylkestinget fikk hånd om administrasjonen på fylkesnivået og finansieringssystemet. Forsøket i Møre og Romsdal indikerer også at en slik reform utløser entusiasme og fornyet innsats. De andre alternativer kan like gjerne gi de motsatte effekter.

For regjeringen vil en prosess knyttet til samordningsalternativet bety at reformen gjennomføres raskere enn forutsatt og at det geografiske element i reformen overlates mer til de nye regionmyndighetene. Dette er fordelaktig. Det er selvsagt lett i et departement eller på et professorkontor å tegne nye grenser. Det viser seg imidlertid nesten alltid at samtidig som det er argumenter for de nye grenser så dukker raskt opp gode motargumenter og andre grensealternativer. For å skape bred forståelse for grenseendringer og gode nye grenser bør derfor dette overlates mer til regionene selv. Da understrekes også at det viktige og sentrale i regionreformen ikke er geografiske grenser, men et bedre innhold i regional folkevalgt styring.

4. ENHETSFYLKET MØRE OG ROMSDAL OG RESULTATER FRA EVALUERINGEN AV FORSØKET

4.1 Hva er enhetsfylket.

Det ble i St. meld. 19 (2001-2002) varslet at regjeringen Bondevik II ønsket å iverksette forsøk med enhetsfylke, dvs en modell der fylkesmannen og fylkekommunen organiseres sammen i ett forvaltningsnivå. I St.meld. 19 (2001-2002) er modellen beskrevet slik:

Enhetsfylket innebærer at dagens fylkeskommune integreres med fylkesmannsembetet (inkludert statens utdanningskontor og fylkeslegeembetene) til ett regionalt organ.

Den nye enhetsadministrasjonen vil ivareta både tradisjonelt statlige oppgaver - som lovlighetskontroll, klage og tilsyn - og øvrige oppgaver, som tjenesteyting og regional utvikling. Enhetsfylket vil bestå av en statlig del med en administrativ leder, og en fylkeskommunal del underlagt fylkestinget.

For innbyggerne vil enhetsfylket kunne fremstå som en forenkling av den offentlige organiseringen på regionalt nivå. Enhetsfylket kan videre bidra til reduksjon av dobbeltbyråkrati og dobbelkompetanse.

Det er to fylker, Hedmark og Møre og Romsdal, som prøver ut denne modellen. I Møre og Romsdal har man valgt en modell med integrering av de to organisasjonene på regionalt nivå – fylkekommunen og fyl-

kesmannsembetet. I Hedmark er forsøket begrenset til oppretting av et samarbeidsorgan på ledernivå for de to organisasjonene.

I Møre og Romsdal ble de ansatte i fylkeskommunen og de ansatte hos fylkesmannen fra 1. januar 2004 integrert i ett felles regionalt organ som fikk navnet Møre og Romsdal fylke. Forsøket skal i første omgang gå fram til 31.12. 2007, med mulighet for utvidelse til 31.12.2009.

Kjennetegn ved forsøket med enhetsfylke i Møre og Romsdal:

- alle ansatte i fylkeskommunen er organisert sammen med de ansatte i fylkesmannsembetet i ett felles organ, med unntak av fylkesmannen selv og assisterende fylkesmann.
- den felles organisasjonen integrerer to ulike styringslinjer – en statlig styringslinje underlagt departementene og en fylkeskommunal styringslinje underlagt fylkestinget.
- organisasjonen gjennomfører både de oppgavene som ordinært er lagt til fylkesmannsembetet og til fylkeskommunen.
- følger kommunelovens habilitetsbestemmelser
- de to styringslinjene gjør at Møre og Romsdal fylke ikke blir noen ”overkommune”, politiske vedtak i kommunene blir ikke overprøvd av politikere på fylkesnivået.
- myndighet for oppgavene er lagt til fylkesdirektøren, med unntak av: oppgaver knyttet til klage, tilsyn, kongehuset og beredskap, som er lagt til fylkesmannen, og oppgaven som helsetilsyn er lagt til fylkeslegen.
- det er et administrativt forsøk, det er ikke å åpnet opp for flytting av myndighet fra statlige til regionapolitiske myndigheter.
- styrt av vedtekter vedtatt av fylkestinget og godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet – ”Forskrift for Møre og Romsdal”

Enhetsfylket i Møre og Romsdal har som mål å:

- gjennomføre regional politikk og sette i verk statlig politikk

og andre oppgaver for staten og gjennom dette være en aktiv pådriver i samfunnsutviklinga i Møre og Romsdal:

- sørge for god samhandling med kommunene, næringslivet, organisasjonene og staten
- opprettholde og utvikle et sterkt kompetansemiljø til nytte for brukerne
- forenkle og effektivisere den offentlige organiseringa på regionalt nivå.

Modellen med fellesadministrasjon på regionalt nivå ble tatt opp av Sundsbøutvalget i 1998, (KOU 1-98) Modellen med enhetsfylke ble i St. meld. 25 (2004-2005) presentert som en av fem aktuelle modeller for organiseringen av regionnivået i forvaltningen. Ideen om en felles administrasjon på fylkesnivået er delt av flere, og er en modell som har bred støtte fra kommunene, – kfr KS utvalgets sak nr. 99/02. Forsøket i Møre og Romsdal er derfor gjenstand for interesse og får en tett oppfølging.

4.2 Resultater fra evalueringen av enhetsfylket.

Når resultatene av evalueringene skal vurderes må en ta hensyn til at forsøket av statlige myndigheter er begrenset til administrativ organisering. Fylkestingets myndighet er ikke endret. Forsøket skal også kunne reverseres. Det har gitt klare begrensninger for hvor langt en kan gå i integrering av likeartete fellesfunksjoner som økonomifunksjoner og – systemer, arkiver, it – systemer og lignende.

Tre miljøer er engasjert for å evaluere forsøket med enhetsfylke i Møre og Romsdal – Nord-Trøndelagsforskning/Østlandsforskning, Møre-forskning og NIBR. NIBR er engasjert av Kommunaldepartementet og evaluerer også forsøket i Hedmark.

Evalueringene bygger dels på spørreundersøkelser rettet mot de ansatte i enhetsfylketfylket og mot ”brukere” av tjenestene i kommunene.

Dels på mer kvalitative undersøkelser basert på grundigere intervjuer av nøkkelpersonell og av de aktiviteter enhetsfylket har satt i verk.

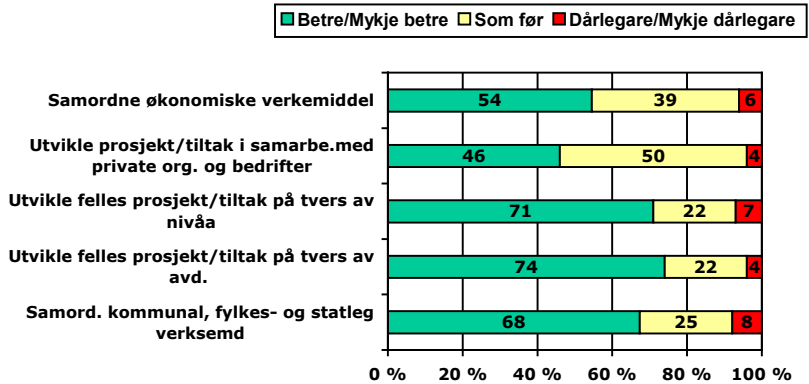
Formålet med spørreundersøkelsene har vært å avklare hvordan enhetsfylke har virket på:

- Samarbeid mellom kommune- og fylkesnivået.
- Samordning av kommunal, fylkeskommunal og statlig virksomhet.
- Utvikling av felles prosjekter på tvers av forvaltningsnivåene.
- Service til kommunene.
- Endring i saksbehandlingstid.
- Oversikt over tjenestetilbud og virkemidler på regionalt nivå.
- Samordning av økonomiske virkemidler.
- Tilbud til kommunene om rettleiding og kompetanseheving.
- Tilsyn med saksbehandling og kommunale vedtak.
- Klagesaksbehandling over kommunale vedtak etter særlover.

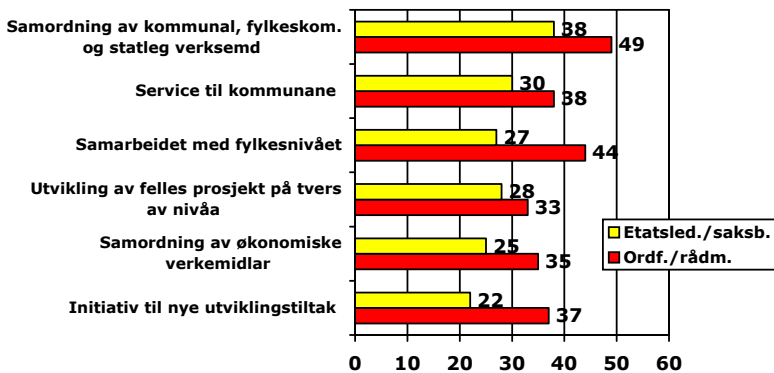
Svaralternativene er utformet slik at svarerne kan gi uttrykk for om enhetsfylket virker mye bedre, bedre, som før, dårligere, mye dårligere. Spørreundersøkelsen rettet mot de ansatte i enhetsfylket er laget av Barstad og Stangeland i Møreforskning, - kfr Barstad og Stangeland (2006), mens spørreundersøkelsen mot kommunene er laget av Båtevik og Barstad (2006) også det i Møreforskning.

Svarene viser at det er svært få som gir uttrykk for at resultatene knyttet til de spørsmål som er gjengitt overfor er dårligere eller mye dårligere. Stort sett ligger de rundt 5 prosent. En relativ stor gruppe svarer bedre eller mye bedre. Det gjelder spørsmålene som belyser samarbeid, samordning, utvikling av fellesprosjekter, service til kommunene, tilbud til kommunene om rettleiding og kompetanseheving. Her er svarfordelingen stort sett jevnt fordelt mellom mye bedre/betere eller uendret. For de øvrige spørsmål er det også langt flere som svarer

bedre enn dårligere, men her svarer den største andelen uendret. Resultat frå interundersøkelsen, - kfr Barstad og Stangeland (2006) gjennomført av Møreforskning: på spørsmål om samordning:



Resultat frå kommuneundersøkelsen, kfr Båtevik og Barstad (2006): Områder der kommunene har opplevd størst bedring med enhetsfylket. Andel som har svart ”mye bedre” eller ”bedre”:



Det er, som nevnt, svært få som vurderer den nye organisering som problematisk og dårligere enn å ha to atskilte administrasjoner, mens det er en stor gruppe som vurderer resultatene som bedre. Samtidig er det en stor gruppe som ikke opplever endringer. Det er også et positivt resultat siden det å gå over til en organisasjon gir andre effekt-

iviseringsgevinster blant annet i form av å unngå dobbeltfunksjoner og frigjøre ressurser til økt innsats der en ønsker å satse mere.

Høgskolen i Volda/Møreforskning ved Amdam og Tangen har utført en kvalitativ underveisevaluering, kfr Amdam og Tangen (2006), av hvordan enhetsfylket har virket som utviklingsaktør for fylket. Problemstillingen har vært om en ved en bredere regional organisasjon har potensial til å gi utviklingsprosjekter et annet innhold enn det som ville vært mulig med to separate organisasjoner på regionalt nivå. Evalueringen er basert på dokumentstudier, intervjuer med 30 informanter og evalueringseminarer for tre satsingsområder; plansam-ordning/plannettverk, god helse og kunnskapsløftet.

En av konklusjonene i evalueringen er:

”Eit gjennomgående trekk i brukersvara for alle tre satsingsområdene er forventningar til einskapsfylket som ein proaktiv kontaktskapar og nettverksaktør – ein aktør som sjølv tek initiativ og er pådrivar i utviklingsarbeid og relasjonsbygging. Alle initiativ einskapsfylket har satt i verk som skapar lærende nettverk mellom aktører vert tatt i mot med åpne armar. Til dømes har kommunane ofte markert mistru til fylkeskommunen som ”overkommune”, men det som eigentlig blir forventa med grunnlag i dei kvalitative vurderingane her er einskapsfylket som ein aktiv aktør for å utvikle samarbeid, visjonar, strategiar, tiltak m.v. på tvers av kommunar, nivå, næringsliv og offentleg organ m.v. Det synes å gjelde samfunnsutvikling og endring som innan god helse og utdanning, samarbeid innan fysisk og samordna planlegging m.v. og organisasjonsutvikling som formelle samarbeid mellom skule, næringsliv og sivilt samfunn.”

Evalueringen viser for eksempel til at samordnet plansaksbehandling frigjør personale som gjør at en kan drive mer aktivt og samarbeidende planarbeid. En hovedkonklusjon fra denne evalueringen er:

”Samarbeidet med kommunane i Møre og Romsdal innan alle dei tre satsingane, spesielt innan God Helse og plannettverket, har klar karakter av partneskapssamarbeid og det er tydelig

at også innan utdanningsfeltet gjennom Kunnskapsløftet har det oppstått og blitt stimulert til liknande samarbeid til dømes mellom næringsliv og vidaregåande skule, mellom grunnskule og vidaregåande skule m.v. Etter vår vurdering har samtlege av desse tre utvalde satsingane strategier og tiltak som vil vere med på å auke kapabiliteten til fylket og truleg også vere med på å gje einskapsfylket høgre legitimitet som regional utviklingsaktør.”

Det er knyttet en følgeevaluering til forsøkene med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark på oppdrag fra KS. Det er Nord-Trøndelagsforskning og Østlandsforskning i fellesskap som gjennomfører denne. De har laget tre rapporter om forsøket, og i den 3. følgeevalueringa som kom i mai 2006 oppsummerer forskerne følgende, - kfr Hansen og Stigen (2006):

- *”Enhetsfylkeforsøket har stor oppslutning blant de ansatte, særlig blant de fra fylkeskommunen. Fylkespolitikkerne har også positive erfaringer med enhetsfylket. Det samme gjelder ledelsen i de kommunene vi har gjennomført intervjuer i.”*
- *”Tilbakemeldingene viser at Samhandlingsarenaen har virket positivt i forhold til å legge til rette for, etterspørre og støtte samarbeidstiltak og utvikle/forbedre arbeidsmetoder.”*
- *”Det er godt dokumentert at det er etablert breie, målrettede og aktive samarbeidsrelasjoner mellom fylket og kommuner, institusjoner, næringsliv, FoU-/kompetansmiljø og organisasjoner - og at en oppnår resultater i fellesskapet”.*
- *”Vi ser at Enhetsfylket arbeider aktivt og målrette med informasjonsaktiviteter og tiltak - ikke minst eksternt”.*

Forskerne konkluderer og med at det så langt i evalueringsarbeidet ikke har kommet frem eksempel på saker som viser at enhetsfylket ikke har håndtert habilitet på en forsvarlig måte.

Den tredje instans som evaluerer forsøket med enhetsfylke er NIBR. De har foreløpig avgitt en ”underveisevaluering”, – kfr Hansen og

Stigen (2006) som først og fremst tar opp bakgrunnen for at vi fikk to atskilte regionale myndigheter på fylkesnivå i Norge etter 1976 og de mer prinsipielle sider ved enhetsfylke. Den søker å analysere både de hensyn og vurderinger som ligger til grunn for at vi fikk to atskilte regionale myndigheter og vurderingene hos dem som mente at vi ville vært best tjent med ett regionalt myndighetsnivå. Denne problemstilling drøftes for øvrig nærmere i kap. 5 i denne rapporten.

NIBR – rapporten har så langt den nå er kommet også brukt dokumentanalyse og kvalitative intervjuer i sin evaluering. Vurderingene er mest konkret knyttet til spørsmålene om enhetsfylke er mer oversiktlig, ubyråkratisk og effektivt og om det gir en mer helhetlig regionalpolitikk og styrket utviklingsrolle. De foreløpige konklusjoner er omtrent de samme som i de to evalueringene som er nevnt foran.

Det gjengis følgende fra de mer konkrete konklusjoner:

”De kommunene som er intervjuet i Møre og Romsdal rapporterer, nesten uten unntak, at enhetsfylket er enklere å forholde seg til enn den tidligere ordning med atskilte administrasjoner i fylkeskommune og fylkesmannsembete. Enhetsfylket framstår i deres øyne som en mer enhetlig og samordnet aktør utad. I Møre og Romsdal og nå også i Hedmark går det for eksempel i plansaker kun ett svarbrev til kommunene.”

”Så langt i evalueringsperioden tyder mye på at fylkets rolle som proaktiv og samordnet regional utviklingsaktør, er styrket i de to enhetsfylkene. Svært mange av våre informanter trekker fram at enhetsfylket har gitt bedre forutsetninger for å se politikkområder i sammenheng, og at det er en viktig merverdi av forsøket.”

”De kommunene som er intervjuet i Møre og Romsdal opplever at Møre og Romsdal fylke har fått tydeligere og klarere visjoner for fylkets utviklingsrolle, og at det er blitt seg mer bevisst rollen som medspiller for kommunene. Spesielt gjelder dette for de små kommunene”

5. OPPGAVE- OG ANSVARFORDELING MELLOM FORVALTNINGSNIVÅENE OG FINANSIERING

5.1 Generelt om oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene.

I drøftinger og utredninger om ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene om offentlige oppgaver får en et inntrykk av at det er skarpe skiller mellom de oppgaver staten, fylkeskommunen/regionene og kommunene har ansvaret for. I virkeligheten er ansvaret blandet. I de senere år er dette ofte håndtert unyansert og ikke alltid fruktbart når problemstillingene utredes og kan tilsløre realitetene i oppgavefordelingen. At det skapes inntrykk av skarpere skiller enn det virkelig er kan svekke klimaet for samarbeid, og bidra til unødvendige konflikter mellom forvaltningsnivåene.

Ansvaret for fordeling av offentlige oppgaver mellom forvaltningsnivåene bør i hvert fall deles i fire elementer:

1. Ansvar for lovgiving og forskrifter.
2. Ansvar for gjennomføring av oppgaven/produksjon av tjenestene.
3. Ansvar for finansiering av oppgavene/tjenestene.
4. Ansvar for kontroll og oppfølging av hvordan oppgavene løses/tjenestene produseres.

Ansvar for lovgiving og forskrifter har på alle områder hvor slikt foreligger vært en statlig oppgave. Staten må naturligvis samarbeide med kommunene og fylkeskommunene når lover og forskrifter som berører disse organene utarbeides. Det gjøres da også, men det er staten ved Storting, Regjering eller departementer som vedtar. Tradisjonen fra senere år er at staten har gått relativt langt i retning av å detaljere de krav som stilles til hvordan de underliggende forvaltningsnivåer skal løse oppgavene knyttet til lovbestemte ytelser. I lovgivingen fastsettes rettigheter til hvilke tjenester og ytelser den enkelte innbygger har. Det gjelder særlig undervisningstjenester, helse- og sosialtjenester og barnehagetilbud.

Med unntak for utenriktjenestene, forsvar, rettsvesen, høyere utdanning og deler av samferdselen har ansvaret for utvikling og gjennomføring av offentlige oppgaver/produksjon og fordeling av offentlige tjenester stort sett vært ivaretatt av kommunene eller regionforvaltningene. Etter 1960 er imidlertid en rekke tidligere kommunale tjenester og administrative ordninger blitt statliggjort (Jensen 2005)

Ansvar for finansiering av de offentlige oppgaver/tjenester som staten selv ikke ivaretar er stort sett fordelt mellom lokal/regionnivået og staten. Tidligere var den statlige finansieringsandelen i kommunale og fylkeskommunale oppgaver direkte knyttet til de enkelte tjenester eller oppgaver. I dag er systemet endret til et rammefinansieringssystem hvor staten sørger for at de underliggende forvaltningsnivåene får en fast økonomisk ramme til alle oppgaver/tjenester de ivaretar. Samtidig er kommunenes innvirkning på egne inntekter for de fleste kommuner og fylker fjernet. Selv om kommunene og fylkene har et direkte finansieringsansvar for tjenestene så er det staten som har det samlede finansieringsansvar også for oppgaver og tjenester kommunene og fylkene har ansvar for å gjennomføre. Det kommer bl.a. til uttrykk ved at regjeringen hvert år forelegger Stortinget en kommuneøkonomiproposisjon hvor de økonomiske rammene for neste år blir fastlagt. Dette følges så opp i statsbudsjettet hvor det bevilges rammebeløp til den enkelte kommune og fylkeskommune og det fastsettes skattesatser og -regler som skal gjelde for neste år (Jensen 2005)

Når det gjelder kontroll og oppfølging av hvordan oppgaver løses/ tjenester produseres så er ansvaret for det som ivaretas av kommunene og fylkes/regionnivået blandet. Kontroll ivaretas både av de lokale myndigheter selv og statlige myndigheter. I både private og offentlige organisasjoner er et godt system for egenkontroll et viktig og nødvendig kontrollelement.

Denne blandete ansvarsdeling kan illustreres med barnehagetilbudet som eksempel. Staten har vedtatt barnehageloven som blant annet pålegger kommunene ansvaret for barnehagetilbudene. Storting og regjeringer stiller også krav til omfanget av barnehagetilbudet i kommunene, standarden på tilbudene og setter regler og maksimalsatser på hva brukerne skal betale.

Kommunene har så ansvaret for at tilbudene blir framskaffet.

Det er staten som bestemmer selve finansieringssystemet, mens kommunene har det endelige finansieringsansvar for den enkelte barnehage innenfor de rammer finansieringssystemet setter. Staten har imidlertid et totalt ansvar for at kommunene er i stand til å finansiere sin virksomhet. Finansieringsansvaret er derfor vevet sammen i omfattende og til dels uoversiktlige systemer og prosesser.

Ansvaret for kontroll og tilsyn i barnehagene er kommunalt. Via statlig tilsyn med kommunene har staten også et overordnet kontrollansvar. Dessuten er statlige myndigheter siste ankeinstans for klager.

5.2 Statlig styring.

Gjennom statens lovmyndighet, styring av finansielle rammer og finansieringssystemer og ved kontroll av hvordan oppgavene gjennomføres burde statlige myndigheter ha den innflytelse som de ønsker på oppgaveløsningen i kommunene og fylkene. Dersom det ønskes ytterligere statlig kontroll med styringen av oppgaver på regionalt nivå er det mulig å innføre en statlig styringsstreng mot den regionale virksomheten slik det administrativt er prøvd ut i forsøket

med enhetsfylke i Møre og Romsdal. I forsøket med enhetsfylket går den statlige styringsstreng til fylkesdirektøren og ikke til fylkestinget. Det innebærer at fylkesdirektøren i statlige oppgaver er underlagt departementets myndighet og i fylkespolitiske saker er han underlagt fylkestingets myndighet. Det har vært reist spørsmål om dette vil føre til lojalitetskonflikter og bidra til uklar rollefordeling. NIBR, -kfr Hansen og Stigen (2006) konkluderer med at dette i liten grad har vært et problem i Møre og Romsdal fylke. I et mer permanent system bør fylkestinget var overordnet i så mange spørsmål som mulig. Spørsmål som likevel bør vurderes holdt utenom er klager på kommunale vedtak, tilsyn med kommunal virksomhet og helsetilsynet.

Prinsipielt sett er det også mulig å ha statlig styring rettet mot fylkestinget. Den statlige styring kan iverksettes på ulike måter. Dels ved å sette målsettinger for hvordan myndighet eller oppgaver skal utformes, dels ved å gi retningslinjer for hvilke beslutninger som kan treffes, dels ved at beslutninger gjort i underliggende organer kan ankes til statlige myndigheter og dels ved at beslutninger ikke er endelig før de er godkjent av staten. Trenden i senere år har vært at det mest effektive og demokratiske er å gi forvaltningsnivåene størst mulig selvstendig myndighet. Likevel er virkemidler med elementer av mer direkte styring i bruk på særskilte områder både i forhold til kommunene og fylkeskommunene. Nå er det for eksempel vanskelig å få en samlet politisk oppslutning om at avgjørelser i miljøvernspørsmål, som har nasjonale implikasjoner, kan legges til folkevalgte regionale myndigheter. Et godt kompromiss kan være at regionene får det regionale ansvar samtidig som endelig avgjørelse i slike spørsmål, som har nasjonale implikasjoner, skjer på nasjonalt plan.

I utredninger om hvilket ansvar/oppgaver et reformert regionnivå skal ha burde disse forholdene avklares bedre enn det som er framkommet i senere tids utredninger. En skal selvsagt alltid tilstrebe en så klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene som mulig. Ansvaret for de viktigste offentlige oppgaver og da i særlig grad de lovhjemlede oppgaver kommuner og regioner ivaretar vil være blandet. Det må det

tas hensyn til. En må søke å unngå motsetningsforhold mellom forvaltningsnivåene og skape forståelse for hvordan ansvaret er fordelt og hverandres roller.

Kommunene er mer opptatt av samordning og praktisk gode løsninger for sine innbyggere enn av prinsipper for oppgavefordeling. Noe av det viktigste blir å utvikle gode samarbeidsordninger mellom forvaltningsnivåene der ansvarsdelingen er blandet. I Stortingsmelding 31 (2001-2002) ”Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling” kommer dette fram knyttet til drøfting av hierarkisk over – og underordning mellom forvaltningsorganene og tanker om partnerskap mellom dem. Det uttales blant annet:

”Framover ønsker regjeringen å legge større vekt på et partnerskap mellom Staten og kommunesektoren. Et slikt partnerskap må bygge på gjensidig tillit og respekt, og på en grunnleggende holdning om at forvaltningsnivåene samlet skal løse oppgavene til innbyggernes beste.”

Dersom dette er perspektivet er det vanskelig å forstå at det er hensiktsmessig med en egen statlig koordinerende funksjon i regionen i tillegg til de funksjoner som er underlagt regional folkevalgt styring.

5.3 Større finansieringsansvar til regionalt nivå.

Det burde vurderes hvordan omfordeling av maktforhold mellom stats- og regionforvaltning kunne ivaretas ved å gi regionforvaltningen finansielle virkemidler og ikke bare ansvar for gjennomføring av oppgaver hvor staten setter de finansielle rammer. Eksempel på det kan være regionalt finansieringsansvar for veiinvesteringer. De er et av de områder som er viktig i regional utvikling og hvor det samtidig er relativ bred enighet om at det er store udekkede behov.

Investeringer i riksveier finansieres i dag dels ved direkte bevilgninger over statsbudsjettet (65 pst) dels ved bompenger (35 pst.). Bompengene

er en lokal finansieringskilde. Når bompenger brukes etableres vanligvis lokalt et bompengeselskap som eies helt eller delvis av fylkeskommunen og styres av fylkeskommunen og statens vegvesen. Svært ofte blir det laget finansieringspakker hvor bompenger, andre lokale tilskudd, ferjeavløsningsmidler og statlige bevilgninger syes sammen for å finansiere et bestemt veiprojekt. Dette kombineres ofte med at bompengeselskapet med fylkeskommunal garanti tar opp lån slik at prosjektet sikres en optimal teknisk gjennomføring. Bompengefinansierte (helt eller delvis) veiprojekter er derfor vanligvis gjennomførte som totalprosjekter.

Staten har de siste år gjennomført/under gjennomføring tre prosjekter etter den såkalte OPS-modellen. Den går ut på at staten lar private lånefinansiere, utbygge og drive riksveiprojekter mot at staten betaler den private aktør årlige beløp over 25 år. De samlede utbetalinger fordelt med årlige beløp over 25 år fra staten til de private selskapene, som har fått kontraktene, vil utgjøre over 5 milliarder bare for de første to prosjektene. Det er lett å vise at disse løsningene gir en betydelig finansieringsulempe, – kfr Jensen (2005, B). Det bør derfor søkes etter andre finansieringsløsninger.

Årlig bevilger staten over statsbudsjettet ca. 6 milliarder kroner til riksveiinvesteringer. I tillegg tas det inn bompenger i størrelsesorden vel 3 milliarder kroner. Disse årlige bevilgninger på statsbudsjettet kan omgjøres til tilskudd til de nye regionene samtidig som de nye regionene kunne bruke disse midlene til å finansiere riksvegutbygging. Ved å kombinere lånemuligheter, bompenger og andre lokale bidrag kunne dette utløse et betydelig engangsløft i veiinvesteringene som ikke har de ulemper OPS-modellen gir. Veimyndighetene kunne fortsatt ha bestilleransvar for de prosjekter regionmyndighetene velger å finansiere. Slik at gjennomføringsansvaret kan ligge fast.

Dersom de årlige beløp til dekning av investeringskostnader disponert av regionmyndigheten utgjorde 12-13 milliarder krone kunne en slik modell utløse et investeringsløft i størrelsesorden 200 milliarder kroner noe avhengig av finansieringsopplegg. Ifølge statens vegvesen

kreves et investeringsløft på 200 milliarder kroner for å få det vegmyndigheten kaller en god standard på våre riks- og stamveier. Dersom de økonomiske midler var disponible kunne veivesenet gjennomføre et slikt investerings program over en femårsperiode (Veidirektør Søyland).

En kan godt si at dette er en modell som har elementer av OPS-modellen. Det er imidlertid region og lokale myndigheter som får det finansielle ansvar og ikke et privat finansieringsselskap. Derved unngås finansieringsulempene som OPS har. En unngår også at et privat finansieringsselskap får eierskapet til en offentlig vei i en 25-års periode, med de ulempene det kan få for utvikling av veistandarden. En slik modell kunne betegnes som SRS – Statlig Regionalt Samarbeid om veiutbygging.

Selvsagt kunne et slik investeringsløft gjennomføres med direkte bevilgninger over statsbudsjettet. Det ville imidlertid kunne komme i konflikt med handlingsregelen. Det ville heller ikke løse ut lokale/regionale finansieringsbidrag og andre lokale initiativ i veiutbyggingen. Utredninger av en slik finansieringsløsning burde kombineres med en utredning om hvordan et slikt investeringsløft kunne gjennomføres uten uheldige presstendenser i den samlede økonomi.

Det kan nevnes at da kommunene ble pålagt av Storting og Regjering å styrke eldretilbud i form av flere sykehjemsplasser og trygdeboliger og bedret teknisk standard på sykehjemmene, ble dette gjennomført ved at kommunene fikk dekket de vesentlige deler av sine kapitalkostnader ved årlige tilskudd over statsbudsjettet, mens kommunene finansierte selve investeringene med lån. Dette utløste over en 4 års periode investeringer i nye og bedre sykehjem og trygdeboliger i størrelsesorden 40 milliarder kroner. En lignende ordning for veiinvesteringer med de nye regionene som ansvarlig for finansiering kunne/ burde utredes som en del av regionreformen. Det ville være en langt enklere reform enn sykehjems-/trygdeboligremormen fordi investeringer i veier ikke utløser økte driftskostnader på samme måte som større sykehjemstilbud gjør.

REFERANSER

1. Amdam, J., Barstad, J., Dyrhol, I. Og Tangen G: (2004): Strategisk analyse av strukturen på Søre Sunnmøre. Forskningsrapport nr. 57. Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda.
2. Amdam, J., Barstad, J., Dyrhol, I. Og Tangen G: (2004): På veg mot det nye Sunnmøre. Kommunar organisert etter konsernmodellen. Arbeidsrapport nr. 176. Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda.
3. Amdam, J. og Tangen, G. (2006): Einskapsfylket i Møre og Romsdal: Frå forvaltning til utvikling eller begge deler? Arbeidsrapport nr. 193. Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda.
4. Baldersheim, H. (2006): Kva slags regionar treng vi? Foredrag på konferansen ”Kommune-Norge: Velferd og finansiering” i Trondheim 10. mars 2006.
5. Barstad, J. og Stangeland P. (2006): Erfaringar med einskapsfylket – gjennomføring av statlege og fylkeskommunale oppgåver. Arbeidsrapport nr. 191. Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda.
6. Båtevik, F. O. Og Barstad J. (2006): Einskapsfylke Møre og Romsdal – sett frå kommunane. Arbeidsrapport nr. 109. Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda.
7. Flo, Yngve (2004): Staten og folkestyret. Universitetet I Bergen.

8. Guttelvik O. B. (2006): Møre og Romsdal fylke – ein tydeleg medspelar!. Foredrag på konferansen ”Kommune-Norge: Velferd og finansiering” i Trondheim 10. mars 2006.
9. Hanssen, G.S. og Stigen, I. M. (2006): Forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark. En underveisevaluering. NIBR-rapport 2006: 5.
10. Jensen, Bjarne: Kommune-Norge bedre enn sitt rykte. Kommuneforlaget 2004.
11. Jensen, Bjarne: Kommunene-Norge velferd og finansiering. Kommuneforlaget 2005.
12. Jensen, Bjarne: Dagens OPS-modell: Sløsing med offentlige midler i milliardklassen. Samferdsel nr 2 2005
13. Lysø, R. og Skjeggedal T. (2006): Entusiasme og avventende forventning. Tredje underveistrapport fra forsøket med enhetsfylket i Møre og Romsdal. NTF-notat 2006:3.
14. Østre, Stein: Kommunalt selvstyre for demokrati og individtilpasset velferd. Kommuneforlaget 2005.
15. KOU 1-98 – Rydd opp! Styrket folkestyre og administrativ forenkling.
16. KS utvalgssak nr. 99/02.Høring KOU 1-98 – Rydd opp! Styrket folkestyre og administrativ forenkling.
17. KS/Selstad T. (2004): Sterke regioner. Forslag til ny regioninndeling av Norge. KOU 2004:1.
18. KS (2006): Sterke regioner for framtida. Premiss, oppgaver og inndeling ved en forvaltningsreform. Fylkesordfører-/rådkollegiet rapport.
19. NOU 1974:53. Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen. (Buvik-utvalget).
20. NOU 1992. Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring. (Christiansen- utvalget).
21. NOU 2000: 22. Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.
22. NOU 2004:19. Livskraftige distrikter og regioner (Distrikts-

kommisjonen).

23. Halvdan Skar: Må ha sterke og store regioner. Kronikk i Nationen 19. august 2006.
24. Willoch, Kåre: Nye regioner. Fra galt til verre? Kronikk i Aftenposten 16. august 2006.

VEDLEGG

Innhold

Vedlegg 1: Stein Østre : Distriktskommisjonens forslag til regioninndeling – konsekvensanalyse.....	63
1 Innledning.....	63
2 Om begrunnelsene for reformer.....	64
2.1 Hensynet til demokratiet.....	64
2.2 Ønsket om økt vekt på distrikts- og regionalpolitikk.....	65
2.3 Ønsket om økt vekstkraft i alle deler av landet.....	67
3 Om forslagene.....	67
3.1 Avvikling av det demokratiske mellomnivået.....	68
3.2 Landsdelskommuner.....	69
3.3 Regionkommuner.....	74
Tillegg 1:.....	77
Tillegg 2:.....	80
Vedlegg 2: Fredrik Wendt : utvikling i det lokale folkestyre på fylkesnivå.....	83
1 Hovedtrekk i fylkeskommunenes historie.....	83
2 Spørsmålet om byenes innlemmelse i fylkeskommunene.....	93
3 Oversikt over viktige kommunalhistoriske årstall 1814-1993..	99

VEDLEGG 1: STEIN ØSTRE¹ : DISTRIKTSKOMMISJONENS FORSLAG TIL REGIONINNDELING – KONSEKVENSANALYSE.

”Geografiske konsekvenser” – Kritiske bemerkninger om distriktskommisjonens utredning

1 Innledning

Utgangspunktet for dette notat er Distriktskommisjonen innstilling (under ledelse av Johan P Barlindhaug) med forslag til en ny ”region-inndeling”.

I det følgende reserveres ordet region for geografiske områder som er mindre (eller til nød lik) dagens fylkesgrenser.² Barlindhaugs regioner, som er geografisk større enn fylkene, omtales her ganske enkelt som landsdeler og landsdelskommuner.

Det første grunnleggende spørsmål som må reises er hva er begrunnelsen for Barlindhaugs reformforslag. I henhold til et større oppslag i Aftenposten synes det å være tre hovedgrunner:

- (I) Ønsket om å oppnå økt vekstkraft i alle deler av landet.
- (II) Ønsket om at distrikts- og regionpolitikken skal tillegges en større rolle enn i dag. Tilsvarende Effektutvalgets konklusjoner.
- (III) Problemet med at folkestyret synes å forvitne. Tilsvarende Maktutredningens konklusjoner.

1. Cand oecon Stein Østre er professor i forvaltningsøkonomi ved Høgskolen i Hedmark, Rena.

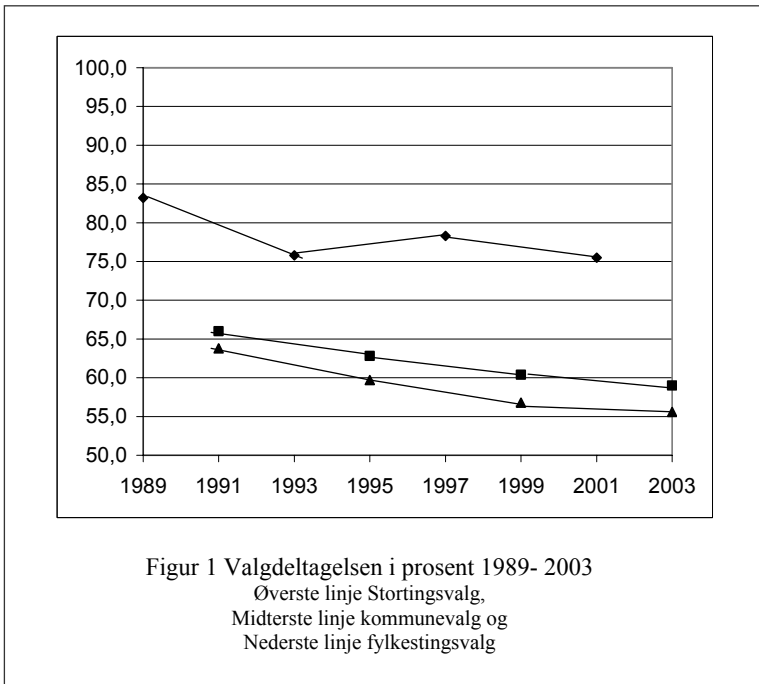
2. Fylker som Finmark og Øst Agder har forholdsvis få innbyggere og kan tenkes opprettholdt som regioner.

2 Om begrunnelsene for reformer

2.1 Hensynet til demokratiet

Hovedargument (III) er trolig basert på overveielse omkring den avtagende valgdeltagelse ved alle typer av politiske valg i de senere år.

Det er fylkestingsvalgene som har den svakeste valgdeltagelse. I figur 1, som bygger på tall fra Statistisk årbok 2004, er det gitt en illustrasjon av valgdeltagelsen for de tre forvaltningsnivåer.



Jeg oppfatter at det er den avtagende valgdeltagelse ved alle tre typer av valg som tolkes som at demokratiet forvitrer. Jeg tror at det er en feilaktig tolkning av tallene.

Hvis vi likevel aksepterer at demokratiet forvitrer, så tror jeg det ikke har noe med hverken kommune- eller fylkesinndelingen å gjøre. Tendensen til tilbakegang gjelder jo alle forvaltningsnivå.

Nivåforskjellene har trolig følgende forklaring: Høyest deltagelse ved Stortingsvalg skyldes trolig den brede dekning i massemedia og at sakene er av nasjonale og/eller internasjonale karakter. Det er ved Stortingsvalg at spørsmål om skatt og trygd indirekte avgjøres. Lavest deltagelse for fylkeskommunene skyldes mangel på spennende saker og derved dårlig dekning i massemedia, samt manglende identitetsfølelse (Fylkesinndelingen er fastlagt av statsadministrasjonen og avspeiler ikke nødvendigvis naturlig tilhørighet og samarbeid).

Den avtagende valgdeltagelse skyldes nok primært at interessemotsetningen mellom ulike samfunnsgrupper er mindre enn tidligere. Et indisium på det er målinger som indikerer at fx LOs medlemmer rent partipolitisk fordeler seg på alle partigrupper også på de mer individualistisk orienterte som Fremskrittspartiet og Høyre. To viktige forhold bør bemerkes:

- (a) Selvavvikling av de kommunistiske regimer i Øst-Europa omkring 1990 medførte en mer alminnelig erkjennelse at disse regimer var udemokratiske og at disse regimer ikke var hverken noen økonomisk eller militær suksess. Det er ikke lett å være talsperson for et samfunnssystem som ”alle” vet har spilt fallitt.
- (b) De månedlige politiske meningsmålinger tvinger de forskjellige partiledelser til å velge mellom en politikk som gir uendret eller helst økende tilslutning eller i motsatt tilfelle å måtte ta chansen på å overlate sine verv til andre. Meningsmålinger blant forholdsvis politisk homogene velgere tvinger derfor også de politiske partier til å argumentere for en nærmest likeartet politikk.

Folks behov for å delta i valg, når partiene stort sett mener det samme, er rimeligvis lite. Det er jo lite som står på spill.

2.2 Ønsket om økt vekt på distrikts- og regionalpolitikk

En manglende eller mangelfull vektlegging av distrikts- og regionalpolitikken skyldes primært at folkevalgte på nasjonalt nivå nedprio-

riterer slike problemstillinger. I de fleste samfunn er det sterke tendenser til urbanisering. Dette gjelder over hele verden. Det er ikke mulig å drøfte slike flyttestrømmer nærmere her.

Poenget er at hvis man ønsker å demme opp for en slik utvikling uten å ty til forbud og andre uakseptable virkemidler, så må man følge en gjennomtenkte statlig politikk. I første del av etterkrigstiden var den mer planøkonomiske tanke at staten skulle legge opp til en politikk, som bidro til å bevare bosettingsmønsteret. Det kan synes som om politiske mål knyttet til opprettholdelse av bosettingsmønsteret gradvis har fordampet i årene etter 1990.

Dette betyr imidlertid ikke at distriktsinteressene er borte fra Stortinget. Den enkelte representant må stadig gjøre noe for sitt hjemmek fylke av hensyn til parti og gjenvalg. Noe samordnt statlig distriktspolitikk blir det ikke av det.

Barlindhaug med flere kan altså tolkes slik: Når Stortingsrepresentantene ikke har vett nok til å føre en skikkelig distrikts- og regionpolitikk, så bør de overlate den jobb til et folkevalgt organ på landsdelsnivå. Da skal det nok bli skikk på sakene.³

En slik holdning kan betraktes som betenkelig fra et demokratisk synspunkt. Det er altså tale om å avpolitisere viktige samfunnsspørsmål. Troen på at det finnes upolitiske former for distrikts- og regionalpolitikk kan i beste fall betegnes som naiv.

De foreslåtte landsdelskommuners aktivitetsnivå vil være bestemt ikke bare av hvilke oppgaver de tildeles av Stortinget, men i helt avgjørende grad av hvilke bevilgninger de mottar. Spørsmålet om landsdelskommunene kan følge en politikk som er uavhengig av Stortinget er vel i høyeste grad tvilsom.

3. En tilsynelatende parallell er fristillelsen av Norges Bank. Norges Bank har imidlertid enkle kvantitative mål for sin virksomhet (inflasjonsmålet) Parallellen er derfor svært haltende.

2.3 Ønsket om økt vekstkraft i alle deler av landet

Distriktskommisjonens arbeid kan forstås som et forsøk på å gjeninnføre en offentlig distriktspolitikk.

”Den gamle distriktspolitikk” var – kan man vel si – basert på troen på ”det planlagte samfunn”, der myndighetene hadde tilgang til mange virkemidler. ”En ny distriktspolitikk må derimot baseres på andre forutsetninger.

- (i) Troen på ”det planlagte samfunn” er i hovedsak forlatt. Det erkjennes at næringslivet skal baseres på privatøkonomiske vurderinger, der hoved-kriteriet er ”lønnsom drift”.
- (ii) Internasjonalt samarbeid begrenser virkemiddelbruken (fx differensiert arbeidsgiveravgift).
- (iii) Internasjonal konkurranse fra såkalte ”lavkostland”, dvs land med lavere lønnsnivå, enn i Europa: Det innebærer arbeidsløshet, omstillingsproblemer og dermed svekkelse av inntektsmulighetene for offentlig sektor. Dette betyr at muligheten for en offentlig finansiert distriktspolitikk svekkes.
- (iv) ”Eldrebolgen”, som er en kombinasjon av lave fødselstall og lengre levetid, forventes å svekke mulighetene for en offentlig finansiert distriktspolitikk.

Hvis jeg forstår dette riktig så forsøker Distriktskommisjonen å løse ”distriktsproblemene”

- (i) primært ved en omorganisering av den offentlige sektor, spesielt på lavere forvaltningsnivå, og
- (ii) sekundært ved å overføre myndighet fra statlig nivå og til landsdelsnivå.

3 Om forslagene

Distriktskommisjonens innstilling synes å inneholde flertalls- og mindretallsforslag. Aftenposten indikerer (min tolkning) at følgende muligheter synes å foreligge:

- (1) **Avvikling av fylkeskommunene** og overføring av oppgaver til kommunenivå (og fylkesmannen). Jeg tolker dette slik at

det bare skal være folkevalgte på nasjonalt og kommunalt nivå. Mindretallsforslag ved Per Sandberg, Frp, og Anders Tallerås, H.

- (2) **Opprettelse av landsdelskommuner** basert på direkte valg. Antallet landsdeler synes ikke foreslått. Antagelig fra 5 til 10. Flertallsforslag ved Barlindhaug med flere (Ap, Krf og SV), samt KS?
- (3) **Opprettelse av regionkommuner**, som er mindre enn (eventuelt lik) dagens fylker. Mindretallsforslag fra Venstres Trine Skeie Grande der regionen skal være naturlige samarbeidsområder. Kan være basert på direkte valg eller på representanter fra kommunen i regionen. Hvis man antar at det i gjennomsnitt vil være tre regioner i hvert fylkes blir det **ca 60 regionkommuner**.

Bemerk at opprettelse av regionkommer som samarbeidsorgan for medlemskommunene, tilsier at den politiske ledelse av regionkommunen er valgt fra medlemskommunene, – kfr etterfølgende avsnitt 3.3. Derved kan dette forslag sies å være sammenfallende med forslaget om avvikling av fylkeskommunene (det tredje folkevalgte nivå).

3.1 Avvikling av det demokratiske mellomnivået

Forslaget om avvikling av fylkeskommunene inkluderer neppe fylkesmannsembetene. Det synes utenkelig å avvike enhver form for regionalisert eller landsdelsbasert offentlig forvaltning. I Danmark har man valgt å avskaffe fylkesmennene (amtmennene) og har overført oppgavene til fylkeskommunene (uten statlige amt er amtskommunene omdøpt til amt). Forslaget om avvikling av de norske fylkeskommuner er å gå motsatt vei.

- Det er derfor neppe tale om avvikling av mellomnivået, men bare om avvikling av demokratiet på mellomnivå.
- Det statlige byråkratiet på mellomnivå vil bestå og vil vel i praksis bety at fylkesmannsembetene styrkes ytterligere. Det gjelder selv om noen fylkeskommunale oppgaver søkes overført til kommunene.

Forslag er derfor knyttet opp mot en reduksjon i antall kommunale enheter.

- Et rent statlig mellomnivå vil bety at ulike skjønnsmessige vurderinger i tilknytning til anvendelse av lovverket overlates fullt og helt til statlige profesjonsbyråkrater. I et demokratisk perspektiv er det selvsagt uheldig. Kfr vedlegg 2: Hva gjør fylkesmannen?

Mindretallet fra Høyre og Fremskrittspartiet er trolig offer for den misforståelse av det er mulig å trekke et klart skille mellom politikk og administrasjon.

3.2 Landsdelskommuner

(A) Valgkretsene ved Stortingsvalg

- Kommunalministeren har allerede gitt uttrykk for at opprettelse av folkevalgte landsdelsforvaltninger tilsier at valgkretsene ved Stortingsvalg, som er dagens fylkesgrenser, må endres tilsvarende. Det vil virke ulogisk og upraktisk at landsdelskommunene har større valgkretser, enn det nasjonalforsamlingen har.

Kommunalministeren frykter at motstridende distriktsinteresser (lokaliseringsinteresser) vil få et større spillerom om landsdelsrepresentantene er valgt fra fylkesnivå og således primært vil oppfatte seg som fylkesrepresentanter. Det synes å være riktig tenkt.

- Hertil kommer at man må ha en inndeling av valgkretser, som er logisk og lett forståelig for folk flest, slik at den blir akseptert.
- For å endre valgkretsen ved Stortingsvalg kreves det grunnlovendring, som i seg selv tar tid. Det er hevdet at ordningen først kan tre i kraft i 2011.
- Endring i valgkretsene vil også kunne påvirke den politiske sammensetning av Stortinget. Antagelig vil det bety en styrkning av de største politiske partier, en svekkelse av de mindre og en utradering av de alle minste (Kystpartiet og lignende fenomen). Det blir trolig lettere å danne flertallskonstellasjoner på Stortinget med færre og

større partier, men det synes ikke spesielt demokratisk å svekke eller eliminere de små partier.

- En reduksjon av valgkretsene fra 19 til fx 7 kretser vil gjøre nominasjonsarbeidet i partiene vesentlig vanskeligere.

Opprettelse av demokratiske organer på landsdelsnivå reiser en rekke viktige problemer, som trolig tilsier viktige tilleggsutredninger.

(B) Oppgaver

Landsdelskommunene skal ifølge flertallet gi økt vekstkraft i alle deler av landet. Det skal skje ved at de får følgende ansvarsområder:

- (i) Infrastruktur og samferdsel,
- (ii) Utdannelse og forskning,
- (iii) Næringsutvikling,
- (iv) Kultur og idrett,
- (v) Kommuneovergripende areal- og ressursutnyttelse.

Potensielle virkninger av dette drøftes under (D) nedenfor.

(C) Administrasjonssentra (landsdelshovedsteder)

Anta at man skal ha **syv landsdelskommuner** og derav følger at det skal bli syv nye landsdelssentra, - kfr tabell 1. Dermed er det også klart at 11 tidligere fylkeshovedsteder skal avvikles eller nedlegges, – kfr tabell 1. Det blir dermed 11 ”nedbyggingssentra”.

Tabell 1 Alternativet med 7 landsdelskommuner

Nye landsdelssentra	Nedbyggingssentra
1 Oslo	1 Sarpsborg
2 Kristiansand	2 Hamar
3 Stavanger	3 Lillehammer
4 Bergen	4 Drammen
5 Trondheim	5 Tønsberg

6 Bodø	6 Skien
7 Tromsø	7 Arendal
	8 Leikanger
	9 Molde
	10 Steinkjer
	11 Vadsø

Uansett hvor mange landsdelskommuner man kan tenke seg skal tallet være klart lavere enn 19. Antallet spiller ingen rolle for etterfølgende drøftelse.

- Det antas her at ved etablering av landsdelskommuner, så må fylkesmannsembetene tilpasse seg dette, slik at med 7 landsdelskommuner og fylkesmenn, så må det avvikles 11 fylkesmannsembeter.
- Rent administrativt betyr dette at de administrative stillinger i fylkeskommunene og hos fylkesmannen overføres til disse landsdels-hovedsteder. Det vil altså i utgangspunktet skje en administrativ sentralisering. Bemanningen ved fylkesmannsembetene varierer en del og det gjør også den administrative bemanning i fylkeskommunene, men det er trolig realistisk å regne med at nedbyggingsstedene kan minst fra 300 til 500 årsverk.

På grunn av de nye oppgaver må antagelig administrasjonen i de nye landsdelskommuner økes med en rekke nye stillinger.

- Følges tradisjonen fra den statlige sykehusadministrasjon betyr det at lederlønningene for landsdelsbyråkratene vil øke sterkt.

(D) Drøftelse

(i) Økonomiske begrensninger

En landsdel vil stå overfor en gitt inntekt og dermed en gitt utgiftsmulighet. Man må regne med at man vil forsøke å anvende de tilgjengelige midler der effekten vil være størst. Konkurransen mellom landsdelene vil styrke slike holdninger.

(ii) Landsdelssentralisering

Generelt sett vil det være slik at effekten av midlene vil være størst i de områder som tradisjonelt har hatt størst vekst. Det betyr at veksten i hver landsdel trolig vil bli konsentrert i eller i nærheten av landsdelshovedstedene. Dette vil gi det man kunne kalle landsdelssentralisering. Dette betyr at veksten i disse landsdelshovedsteder vil forsterkes ytterligere. Befolkningsveksten i de syv potensielle landsdelshovedsteder var, i perioden 1994-2004, seksti prosent høyere enn veksten for landet som helhet.

Tabell 2 Befolkningsvekst 1994-2004, i syv potensielle landsdelshovedsteder.

	Befolkning		Prosentvis vekst
	1994	2004	
Oslo	477 781	521 885	9,2
Kristiansand	67 863	75 280	10,9
Stavanger	102 637	112 405	9,5
Bergen	219 884	237 430	8,0
Trondheim	142 188	154 351	8,6
Bodø	38 540	42 745	10,9
Tromsø	54 614	61 877	13,3
Norge	4 324 815	4 577 457	5,8

Kilde: Stat årbok 2004

(iii) Nedbyggingsstedene

Bemerk også at de steder som mister status som fylkeshovedsteder også på en måte stemples som "nedbyggingsområder". Privat næringsvirksomhet med riksdekkende virksomhet ligger neppe an til å lokalisere avdelingskontorer på steder, som den offentlige sektor ikke satser på, men faktisk bygger ned. De indirekte virkninger i privat sektor kan bli store og negative.

De politiske partier må selvsagt organiseres etter valgkretsene og virksomheten må landsdelssentraliseres. Det samme vil gjelde ulike frivillige organisasjoner, bransjeorganisasjoner i næringslivet osv.

(iv) Lokaliseringsspørsmål

Lokaliseringsspørsmål og politisk strid i denne forbindelse kan bli svært ødeleggende for den vekstkraft, som de nye landsdelskommuner er tenkt å skulle ha. I Hedmark har vi lang erfaring med at fylkes-hovedstaden forsøker å trekke til seg mest mulig virksomhet på ”om-landets” bekostning.

Reaksjonene på en landsdelssentralisering vil trolig være at representanter for de nedbygdeområder lett kan bli mer opptatt av ”å redde stumpene”, dvs arbeider for aktiviteter i sitt gamle utraderte fylke, enn å bidra positivt (ofte gjennom økt landsdelssentralisering) til vekst den nye landsdelskommune (= landsdelshovedstad?).

- Det gjelder ikke minst spørsmål angående **Infrastruktur og samferdsel**, som tradisjonelt alltid har vakt lokaliseringspolitisk strid. Det gjaldt med de gamle fylker og vil gjelde i de nye landsdeler.
- Hvis arbeidsområdet **Utdannelse og forskning** betyr overføring av fx statlige høyskoler til landsdelsnivå, så står man vel overfor mange år med elendighet. Budsjettrestriksjonen vil trolig medføre et nærmest kontinuerlig press for sentralisering og nedleggelse av en del etablerte høyskoler og ikke minst høyskoleavdelinger.

På dette felt kan man tenke seg at staten kan bidra til ”ro” om saken ved at alle landsdeler som ”ordner opp i sin høyskolestruktur”, dvs sentraliserer den, lettere vil kunne få universitetsstatus.

I dag har nesten hvert fylkes en ”fylkesforskningsinstitusjon”, – kfr Rogalandsforskning, Nordlandsforskning, Østlandsforskning, Østfoldforskning, Vestlandsforskning osv. Dannelse av landsdelskommuner vil trolig forholdsvis rask føre til at disse blir omdannet til ”Landsdelsforskningsinstitusjoner”.

- Det er mer uklart hvorledes dette med **næringsutvikling** vil arte seg. Her er bare oppgaven ”å legge forholdene til rette”, men størst effekt av næringsparker osv oppnår man trolig ved sentralisert satsing. De syv landsdelshovedsteder ligger i utgangspunktet allerede godt an når det gjelder vekst i befolkning og arbeidsplasser. Etablering av

landsdelskommuner vil styrke en slik utviklingen.

For større landsdelshovedsteder med over 100.000 innbyggere, som Bergen, Oslo, Stavanger og Trondheim, så kan virkningen bli forholdsvis marginal, mens det for de mindre steder (Bodø, Kristiansand og Tromsø) kan bli sterkere.⁴

- For virksomhet innen **kultur og idrett** synes det klart at selvfinansierende virksomhet ligger an til å bli landsdelssentralisert. Subsidiert virksomhet vil neppe kunne ekspandere i forhold til dagens nivå på grunn av budsjettrestriksjonen i forhold til dagens nivå.

(E) Konklusjoner:

- (i) Landsdelskommuner vil føre til økt byråkrati, dvs flere administrative stillinger på mellomnivå.
- (ii) Landsdelskommuner vil virke sentraliserende (landsdelssentraliserende) og ligger an til å kunne ha betydelige interne problemer særlig i lokaliseringssaker. Man kan derfor ha tvil om de vil fungere effektivt.
- (iii) Det vil ta lang tid å kunne gjennomføre en slik reform, som bør inkludere endringer i valgkretsene til Stortinget. Iverksettelse kan først skje i 2011. Dermed er reform uaktuell for regjeringer som er avhengig å vise ”handlekraft i nuet” for å få uttelling på meningsmålingene.
- (iv) Når folk forstår hva den innebærer er det grunn til å tro at reformen torpederes. Da forslaget krever grunnlovsendring vil det være enklere å torpedere.

3.3 Regionkommuner

- Opprettelse av regionkommuner krever ikke at man endrer valgkretsene til Stortinget.
- Regionkommuner betegner her kommuner som er mindre enn fylkeskommunene og som utgjør naturlige samarbeidsområder for komm-

4. Barlindhaug er en av de større næringsdrivende i Tromsø. Jeg antar at hans forslag ikke innebærer at Bodø skal være noe landsdelssenter og det vil i så fall styrke Tromsø.

unene i regionen.⁵ Her er det mulig med to (evt tre) hovedløsninger. Valget mellom disse må være avhengig av hvilke arbeidsoppgaver til de nye regionkommuner skal ha:

- (a) **”Mellomkommunealternativet”**: Direkte valg av representanter til regionkommunen (som antagelig er mindretallsforslaget til Venstres representant). Bare hvis regionkommunene skal ha helt andre oppgaver enn primærkommunene kan dette alternativ være relevant.
 - (b) **”Samarbeidskommunealternativet”**: Indirekte valg, dvs styret for regionkommunen oppnevnes av kommunestyrene i medlemskommunene. Det er mulig at det er sammenfallende med synet innen Høyre og Fremskrittpartiet, hvis man samtidig fjerner fylkeskommunene. Hvis regionkommunen primær skal ha oppgaver som avlaster medlemskommunene for visse tradisjonelle arbeidsoppgaver (felles IT-løsninger, kemnerfunksjon, arealdelen av kommuneplanen, samfunnsutvikling og kommunalnæringsutvikling osv), vil åpenbart samarbeidskommunealternativt være mest relevant. Forsøket med ”Innherred samkommune”, som er et samarbeid mellom Levanger og Verdal kommuner i Nord-Trøndelag er vel et eksempel på denne type av løsning.
 - (c) **”Blandet løsning”**: Det er også mulig å tenke seg en blandet løsning der regionkommunen ledes av regionstyre som dels er direkte valgt og dels oppnevnt av medlemskommunene. Denne mulighet behandles ikke nærmere her.
- Antall regionkommuner må baseres på nærmere analyser. Regner man med fra to til tre regionkommuner per fylke vil man kunne få fra 40 til kanskje over 60 regionkommuner. Det er neppe ønskelig at fylkesgrensene er til hinder for dannelse av regionkommuner.

Eksempelvis: Møre og Romsdal deles inn i Nordmøre, Romsdal og Sunnmøre regionkommuner. Hedmark kan deles inn i Hedmarken, Østerdalen og Glåmdalen regionkommuner.

5. Med et naturlig samarbeidsområde tenker man gjerne på et område som i hovedsak er et sammen-hengende bolig- og arbeidsmarked. Det er tvilsomt om prinsippet om ”et bolig- og arbeidsmarked” kan anvendes i tilknytning til de større byer.

Østerdalen kan deles i Sør-Østerdal, slik at Nord-Østerdal eventuelt kan inkludere Røros og Holtålen (Fjellregionen). Hedmarken kan inngå i Mjøsregionen sammen med blant annet Gjøvik og Lillehammer.

- Ut fra debatten om kommunesammenslutninger synes samarbeidskommunealternativet å fremstå som mest interessant. Hvis det foreligger samarbeidskommuner, som fungerer godt ut fra medlemskommunenes vurderinger, vil kommunene av seg selv overføre oppgaver til samarbeidskommunen for å redusere utgiftene eller oppnå andre fordeler (bedre fagmiljø osv).
- Etablering av samarbeidskommuner synes allerede i gang i mange områder i landet og dette er en utvikling som er initiert av Kommunaldepartementet og uavhengig av Distriktskommisjonens arbeid. Utviklingen av samarbeidskommuner skjer uavhengig av hva som vil skje med fylkeskommunene.
- Utvikling av samarbeidskommuner vil virke sentraliserende på regionnivå. Det er klart at ut fra hensynet til å bidra til opprettholdelse av bosettingsmønsteret, så er dette alternativ langt å foretrekke fremfor landsdelskommuner.

Tillegg 1:

Hva gjør fylkeskommunene?

Den enkleste oversikt over en fylkeskommunes vanlige gjøremål er å se på hva driftsutgiftene brukes til. Jeg antar at Akershus fylkeskommune er så nogenlunde representativ. Det var lett tilgang til data over internett. I henhold til tabellen nedenfor er utdanning, dvs spesielt drift av videregående skoler, en helt dominerende oppgave som tar over 50 prosent av driftsutgiftene. Derefter kommer helse- og sosialoppgaver, samt samferdsel som tar litt over 20 prosent hver.

Disse tre hovedoppgaver tar dermed innpå 94 prosent av hele driften. Det er bare 6 prosent som går til de øvrige formål.

Tabell 1 Driftsutgifter i Akershus fylkeskommune, regnskap 2004,

Program- område	Virksomhet	Regnskap 2003	
		Mill kr	Budsjettprosent
1	Sentral styring	131,5	4,3
2	Utdanning	1 618,1	52,6
3	Helse og sosial	636,1	20,7
4	Næringsutvikling	6,0	0,2
5	Kultur	48,7	1,6
6	Miljø og regionalt samarbeid	8,6	0,3
7	Samferdsel	625,5	20,3
	SUM	3 074,5	100,0

Kilde: Akershus fylkeskommune årsrapport 2003

Ved en eventuell nedleggelse av fylkeskommunene må man derfor i første rekke finne ut hvem som ellers skal ta seg av de tre hovedoppgaver. Det sier seg nærmest selv at landsdelskommuner rent teknisk/byråkratisk ikke har problemer med å svelge unna disse oppgaver. Det er likevel slikt at "avstanden" mellom de landsdelsfølkevalgte og

brukerne kan bli forholdsvis formidabel. Det er mer interessant å se om overføring av oppgaver til regionkommuner representerer et godt alternativ.

- Programområdet helse og sosial synes i hovedsak å dreie seg om tannhelsetjeneste, rusomsorg og familievern, samt fylkesbarnevern. Dette synes å være oppgaver som forholdsvis enkelt kan overtas av regionkommuner.
- Programområdet samferdsel synes særlig å dreie seg om fylkesveiene, transport av funksjonshemmede og virksomhet knyttet til kollektiv trafikkelskaper (konsesjoner, subsidier med mer). Fylkesveiene kan omdefineres til riksveier og kommuneveier og skulle ikke representere noe problem. Det samme gjelder transport av funksjonshemmede.

Virksomheten knyttet til kollektivtrafikken kan være mer problematisk. Kollektivtrafikken omfatter både lokal- og regionaltrafikk på den ene side og mer riksdekkende trafikk på den annen. De enkelte kollektivmidler (buss og tog) dekker ofte begge typer av transportbehov samtidig (fx buss/tog mellom Oslo og Trondheim).

Man kan ikke se bort fra at landsdelskommuner vil gjøre spørsmål om lokal og regional kollektivtrafikk til ”interne spørsmål” (fx Stor-Oslo Lokaltrafikk). Det vil kunne ha sine positive sider, men det garanterer ikke at de rene lokale kollektivtiltak blir gode eller bedre.

Etablering av regionkommuner synes uansett å gi bedre eller like gode muligheter, som de man i dag har. Skoleskyss – ikke minst i forbindelse med videregående skoler – tilsier samarbeid over kommunegrensene.

Jeg har ikke tilstrekkelig med kunnskap til å gå nærmere inn på dette.

- Programområdet utdannelse, dvs videregående skoler, er trolig mest problematisk.

Hovedtyngden av de videregående skoler er almenfaglige og finnes i de fleste større kommuner over hele landet. Regionkommuner vil

trolig vanligvis være store nok til på kunne drive slike videregående skoler. Landsdelskommunal drift av slike skoler ligger an til å bety forsøk på sentralisering av slike skoler. Tendenser i den retning har man vel allerede sett med et fylkeskommunalt driftsansvar.

En viktig del av de videregående skoler er de yrkesfaglige skoler (kokker, bilmekanikere, frisører, elektrikere, rørleggere osv). Den rådende ideologi på dette felt (iallfall siden 1970-årene) er at de yrkesfaglige tilbud skal tilpasses elevenes yrkesfaglige preferanser.⁶ Det kan være slik at for de yrkesfaglige skoler så er de nåværende fylkeskommuner i en del tilfeller for små enheter. Regionkommuner synes iallfall å måtte bli for små enheter.

Det er uklart om landsdelskommunene vil være av passende størrelse for de yrkesfaglige skoler. Det blir imidlertid meningsløst å opprette landsdelskommuner av hensyn til en fornuftig fordeling av yrkesfaglige skoler ut over landet.

En nærliggende løsning er å dele ansvaret for videregående skoler, slik at almenfaglige retninger dekkes av regionkommuner, men yrkesfaglige dekkes av staten. Tidligere hadde man et klarere terminologisk skille mellom gymnas og yrkesskoler. Et slikt skille synes å stride mot et slags likhetsprinsipp (likhet ved endring av terminologi). Det er det derfor neppe aktuelt å gjeninnføre.

Gitt at ikke alle regionkommuner kan ha fullt spekter av yrkesfaglige retninger (skoler) må det skje en eller annen form for arbeidsdeling mellom regionkommunene. I et system der ”pengene følger eleven” kan det teoretisk synes uproblematisk.

Det er også mulig å ha en egen statlig ordning for videregående skoler, fx gjennom de statlige utdanningsdirektører i hvert fylke.

6. Undervisningstilbud ut fra elevenes yrkesfaglige preferanser ligger an til å gi overproduksjon for visse yrkeskategorier og underdekning for andre. I tilfellet med overproduksjon er det noe kynisk etter mitt syn å hevde at da får elevene bare omskolere seg. Jeg har vanskelig for å se at utdanning av folk til arbeidsledighet og omskolering ikke er fornuftig politikk. Hvorledes opplever for øvrig de berørte personer av et slikt system. I tilfellet med underdekning er det samfunnet generelt som påføres kostnader i form av køer, ventelister, dårligere service og eventuelt høyere priser.

Tillegg 2:

Hva gjør fylkesmannen?

Fylkesmannen er administrativt underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet, men er faglig underlagt en rekke departementer.⁷ Den formelle opprømsing av arbeidsoppgavene er gitt i en fotnote og er noe bearbeidet i forhold til fremstillingen i Kommunenøkkelene 2004-2005.⁸ (En slik oversikt minner meg om en mer utflytende 17. mai tale.)

• Det er 18 fylkesmannsembeter.⁹ Disse embeter er noe forskjellige organisert. Organiseringen hos Fylkesmannen i Hedmark er nogenlunde representativ og synes å innebære et greit og oversiktlig system:

- (A) Administrativ stab,
- (B) Kommunal- og samordningsavdeling,
- (C) Beredskapsavdelingen
- (D) Miljøvernavdelingen
- (E) Landbruksavdelingen med landbruksdirektør
- (F) Utdanningsavdelingen med utdanningsdirektør
- (G) Sosial- og helseavdelingen med fylkeslege

De fire første avdelinger ledes av avdelingsdirektører, men de tre siste er tidligere statsetater på fylkesnivå, som lå utenfor fylkesmannsembete (avdelingslederne for disse avdelinger har derfor fått beholdt sine tidligere stillingsbetegnelser).

• Fylkesmennenes virksomhet er ikke av et slikt slag at fordelingen av driftsutgiftene på avdelinger sier noe om betydningen av oppgavene.

7. Barne- og familiedepartementet, Helsedepartementet, Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Sosialdepartementet, Undervisnings- og forskningsdepartementet.

8. Oppgavene er (i) å formidle nasjonale mål og retningslinjer til kommunene samt påse at kommunene ikke en annen form for politikk, (ii) å være en klageinstans i forhold til vedtak fattet i kommunene, (iii) å føre tilsyn med en lang rekke virksomheter, (iv) å ha førsteinstans vedtaksmyndighet innenfor et bredt spekter av fagområder, (v) å ha en formell samordningsrolle i den regionale stat og mellom stat og kommune, og (vi) å utføre oppgaver på vegne av slottet.

9. Det er fellesembete for Oslo og Akershus.

Fylkesmannens oppgaver synes å kunne deles i to hovedgrupper:

- (i) ”**Beslutningsoppgaver**”, dvs saker der fylkesmannen har avgjørelses-myndighet” og som er saker av mer nasjonal interesse (areal- og ressursutnyttelse, miljøvern med mer)
 - (ii) ”**Kontrolloppgaver**” – kontroll med lovligheten av kommunale vedtak (legalitet og økonomi) og ankeinstans for innbyggere.
- Ad beslutningsoppgavene: Det er i saker med avgjørelsesmyndighet at det er uheldig med statlige og byråkratiske avgjørelser. Lover og forskrifter må praktisk talt alltid tolkes (fx tilsier de foreliggende omstendigheter av fellingstillatelse skal gis eller at spesiell motorferdsel i utmark kan tillater i et spesielt område osv).

I et demokrati må det være naturlig at en tolkning av lov og forskrift forstås av folkevalgte. Det er ikke primært tale om juridiske betraktninger, men om politiske avveininger mellom om ulike hensyn – nasjonale hensyn contra kommunale hensyn contra individuelle hensyn. Hvis nasjonalforsamlingen ikke er fornøyet med hvorledes folkevalgte på lavere nivå tolker lov og forskrift, så har de alltid mulighet for å foreta endre reglene.

Det jeg her har omtalt som beslutningsoppgaver bør fratas fylkesmannen og fortrinnsvis delegeres til lavere forvaltningsnivå.

Nasjonale hensyn kan ivaretas hvis et kommunalt vedtak krever en høringsuttalelse fra vedkommende departement/direktorat innen en gitt tidsfrist. I særlig viktige saker kan man tenke seg at staten har vetorett (fx areal- og ressursutnyttelse). I andre saker skal det bare gis underretning (fellingstillatelse for rovdyr).¹⁰

- Ad Kontrolloppgavene: Disse oppgaver er det vanskeligere å delegerer. En av grunnene for opprettholdelse av fylkesmannsembete

10. Hvis et forskningsprosjekt med radiomerket bjørn pågår, må staten og forskningsinstitusjonen selv underrette den eller de berørte kommuner om dette, og eventuelt gjøre avtaler om erstatning for skadeverk. Avgjørelsesmyndigheten bør ligge til kommunen.

(den gang i 1974 da man innførte direkte valg til fylkestingene) var nettopp at fylkeskommunen ikke skulle være noen ”overkommune” som kontrollerte kommunene i fylket. Ved en eventuell avvikling av fylkesmannsembetene foreligger det flere muligheter.

En mulighet er sammenslåing av fylkesmannsembeter til landsdelsnivå, fx tilsvarende de statlige sykehusregioner. Fylkesmannsembetene behøver ikke tilsvare valgkretsene ved Stortingsvalg.

En annen mulighet er at de berørte departementer selv påtar seg disse oppgaver. Det ville sikre mot forskjellig praksis ved fylkesmannsembetene, som man risikerer å ha i dag. Det er selvfølgelig naivt å tro at statsbyråkrater i de ulike deler av landet har sammenfallende skjønnsmessige og/eller faglige vurderinger fordi de er statlige. Dette er antagelig en problem som er for lite påaktet.

I Danmark har man som nevnt avskaffet fylkesmannsembetene og det er trolig noe å lære av de løsninger de har valgt der.

VEDLEGG 2: FREDRIK WENDT¹¹ : UTVIKLING I DET LOKALE FOLKESTYRE PÅ FYLKESNIVÅ.¹²

1 Hovedtrekk i fylkeskommunenes historie

I 1987 feiret kommune-Norge 150-års jubileet for formannskapslovene. Det er disse lovene som er grunnlaget for det lokale folkestyre som vi i dag har i kommuner og fylkeskommuner i Norge. Lovene var et brudd med den eneveldige kongemakt og det embetsmannsstyre som var etablert i kommunene og fylkene som en konsekvens av denne eneveldige kongemakt. Det var derfor all grunn til feiring.

Et poeng i denne sammenheng er spørsmålet om hvorfor det tok 23 år fra grunnloven ble vedtatt til Stortinget vedtok en by- og en landkommunelov. Kommunalt selvstyre/folkestyre var ikke noe ukjent begrep i andre europeiske land. I Frankrike, hvor vi hentet modellen til vår grunnlov, vedtok man en ”kommunelov” – ”Loi municipale” - allerede i 1789 før man vedtok den franske grunnloven. Historisk har det vart hevdet at ”Eidsvollsmennene” hadde dårlig tid og måtte prioritere arbeidet med grunnloven. Det er forståelig, men det forklarer ikke hvorfor det gikk 23 år fra grunnloven ble vedtatt til kommuneloven forelå. Forklaringen er enkel; Kongen og embetsverket ville ikke gi fra seg den makt de hadde i kommuner og fylker, og Stortinget var på det tidspunkt i stor grad besatt med representanter for embetsverket (prester, offiserer, dommere osv.). Heller ikke disse syntes tydeligvis det hastet med å demokratisere lokalforvaltningen. Interessante i denne forbindelse er at hele tiden, gjennom de 158 år som har gått siden formannskapslovene ble vedtatt, kan spores den samme motvilje fra embetsverket/byråkratiet/departementene når ut-

11. Cand jur Fredrik Wendt var fylkesrådmann i Rogaland i perioden 1976 til 1996, og i perioden 1963 til 1976 ansatt ved fylkesmannsembetene i Møre og Romsdal og Rogaland.

12. Tidligere ikke publisert. Opprinnelig skrevet i 1994, men ikke ajourført i denne sammenheng. Det er jo tiden frem til 1976 som er av primær interesse.

videlse av det lokale selvstyre blir foreslått.

Da Norges første kommunalminister, Ulrik Olsen (AP) i begynnelsen av 1950-årene foreslo en rekke tildels omfattende tiltak (som ble gjennomført ca. 20 år senere) for å styrke fylkeskommunens politiske selvstendighet, måtte han gi opp bl.a. fordi det også innen hans eget parti var flere betydelige og innflytelsesrike fylkesmenn som var imot forslagene.

Jeg skal i det følgende se på utvikling som selvstendig politisk makt fra 1837 og frem til idag.

Jeg går ikke lenger tilbake i historien, men bare minner om at vi i Norge, fra meget gammelt av, har hatt tradisjon for et folkestyre i lokalsamfunnene. Tingsteder og tingsamlinger er historiske bevis på at så er tilfelle. Men flere hundre år med kongelig enevelde styrt fra København gjennom kongelige utnevnte embetsmenn, endret på dette forholdet.

Ved formannskapslovene av 1837 ble amtsformannskapet (fylkestinget) etablert. Det bestod av ordførerne i landkommunene. Amtsformannskapetets leder var amtmannen (fylkesmannen). Amtsformannskapet hadde de oppgaver som var for store for den enkelte landkommune å løse, og det hadde myndighet til å utskrive skatter (uten tak opp eller ned) for å dekke sine utgifter. I 1882 kom landsskatteloven, og med denne loven ble amtsutvalget (fylkesutvalget) etablert. Amtsutvalget hadde amtmannen som formann med dobbeltstemme, og det var ikke krav om at medlemmene forøvrig skulle utgå fra amtsformannskapet (fylkestinget). Det som er utrolig i denne forbindelse er at ordningen med fylkesmannen som formann/ leder av fylkesutvalget varte helt frem til 1964 da en ny fylkeskommunelov trådte i kraft.

Men tilbake til historien; i 1890 ble det fra "bondehold" sendt forslag til Stortinget om direkte valg til amtsformannskapet (fylkestinget). Bakgrunnen for forslaget var at i mange fylker var ordføreren utgått fra embetsverket (prest, offiser, lærer osv.) slik at amtsformannskapet

lett ble et verktøy for dets leder, amtmannen. Men forslagene ble ikke fulgt opp. Holdningen til et virkelig lokalt folkestyre gjenspeiles ganske godt i et brev som kronprins Carl (visekonge av Norge) skrev i 1857, hvor han sier:

Bøndene i Norge har tatt en retning som er farlig, den å søke å gjøre hvert amt til et lite rike. Deres kommunalforsamling (amtstinget) er farlig da den gir dem våpen i hende til det. De er ikke som våre uvant med representasjonens faser, tvert imot. De har lett for å tale og eier en sakkunnskap som forbauser.

Det var litt av en attest til den norske bondestand, og samtidig klar tale. Fra tid til annen føler man at det fremdeles er noen ”småkonger” i hovedstaden som nærer den samme frykt som prins Carl gjorde for ca. 150 år siden, men det sies ikke så klart idag.

I disse årene skjer det en rekke ting av betydning for det lokale folkestyre. Blant annet får vi i 1851 en ny veilov, og i 1860 en skolelov og en sunnhetslov som innebærer oppgaver og utgifter for kommuner og amt.

Det neste skjæringspunkt er kommuneloven av 1921. Under forberedelsen av denne lov ble det vurdert om byene skulle med i fylkeskommunen, men det ble det ikke noe av. Det ”store” skritt fremover for fylkeskommunens vedkommende var bestemmelsen om at fylkestinget selv skulle velge sin (møte)leder. Til da hadde dette vært fylkesmannen. Dette var begynnelsen til det som siden skulle bli fylkesordførerinstitusjonen, og som sådan var det viktig nok. Men lederen av fylkestinget hadde sin posisjon kun når fylkestinget var samlet, en til to ganger hvert år. Fremdeles var fylkesmannen leder av fylkesutvalget.

I 1937 feiret man så 100-års jubileet for formannskapslovene. I Rogaland skjedde dette bl.a. ved utgivelsen av en bok: ”Rogaland gjennom 100 år”. Fremdeles sto det strid om kommunalforvaltningens plass og funksjon. Dette avspeiles bl.a. i en artikkel av Halfdan Koht som

hevder at utjamningstanken/likhetsprinsippet ikke kan forenes med kommunalt selvstyre. Sentralisering er en forutsetning for utjamning, sa Koht.

Igjen klar tale – som nok tildels hadde sin bakgrunn i de mange ”kommunekonkurser” i 20-30 årene. Men også idag får man presentert likhetsprinsippet, eller utjamningstanken, særlig hvis man antyder en friere beskatningsrett for kommuner og fylkeskommuner. Likhets-/utjammingsargumentet er alltid godt å ty til når en utvidelse av det lokale selvstyre bringes på bane – det er så vanskelig å argumentere mot.

Om det var 100-års jubileet for formannskapslovene som var foranledigelsen til at det i 1938 kom en ny landkommunelov vites ikke, men den kom. Det nye ved loven av 1938 var at fylkesutvalget fikk en vesentlig sterkere stilling, men fremdeles var det fylkesmannen som var både saksforbereder og leder (med dobbeltstemme), og fremdeles var det slik at fylkesutvalgets medlemmer ikke måtte være medlem av fylkestinget. Fylkesutvalget fikk nå lovhjemmel til å treffe avgjørelser som tillå fylkestinget når det ikke var tid til å vente. Men det var fylkesmannen som suverent avgjorde om det var tid eller ikke!! Det sier seg selv at det her lå grunnlag for ”krig” mellom fylkesutvalg og fylkesting – og mellom fylkesmann og fylkesting.

Så kom 5 års okkupasjon. Det lokale selvstyre ble utøvet etter ”førerprinsippet”, dvs. den av myndighetene oppnevnte (nazi)ordfører eller fylkesmann avgjorde saken etter eventuelt å ha hørt på sine kollegier. Så brøt freden løs. Regjeringen i London hadde ved kongelig resolusjon forberedt hva som skulle skje ved frigjørelsen. Det var utpekt fylkesmenn som igjen skulle utpeke et fylkesutvalg og ordførere og formannskap som midlertidig tok over. Det kom raskt kritikk mot denne ordningen, slik at de ”gamle” kommunestyre og fylkesutvalg snart ble innkalt. (De medlemmer som hadde vært ”unasjonale” ble ikke innkalt). Det første kommunevalg etter krigen ble avholdt i desember 1945.

Så kommer vi over til vår noe nærere fortid. Uten forkleiningse for noen andre, er det særlig tre personer som har preget utviklingen av Kommune-Norge i etterkrigsårene. Det er Ulrik Olsen, den første kommunalminister i Norge fra 1948 og best kjent som ”far” til ”Lex Ulrik”, dernest fylkesmann Andreas Schei – formann i ”Schei-komiteen” som reduserte antall kommuner i Norge fra 747 til 454, og sist men ikke minst ekspedisjonssjef Dagfinn Juel – formann i ”Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen”. Felles for alle disse, som for mange store personligheter, var at de var forut for sin tid. De hadde stor tillit til det lokale folkestyre, til desentralisering og til effektivisering. Når vi skal gjøre opp status til slutt, vil vi se at det alt overveiende disse foreslo i 50- og 60-årene idag er gjennomført.

I 1946 ble ”Schei-komiteen” oppnevnt. Mandatet var i første rekke å se på kommuneinndelingen i Norge. En av flere begrunnelser for dette var at forutsetningen for å kunne desentralisere eller gi oppgaver og myndighet til kommunene var at disse hadde et folketall og en administrasjon som muliggjorde dette. I mandatet til ”Schei-komiteen” lå også innbakt at man skulle vurdere om byene skulle med i fylkeskommunen. Dette viste seg å være et poeng fordi det i aktuelle sammenslåingssaker var nærliggende å innlemme landkommuner i bykommuner (f.eks. Madla i Stavanger). En rekke av de landkommuner som lå opptil bykommuner, og som var aktuelle å slå sammen med bykommuner, var svært ofte de ”rikeste” skattemessig sett blant de landkommuner som utgjorde fylkeskommunen. Dette førte til motstand i enkelte fylkesting mot sammenslåinger som førte til at disse gode skattekommunene ble tapt for fylkeskommunen. Schei-komiteen foreslo da også at byene burde med. Men dette er å foregripe historien noe.

I 1954 fikk vi en ny fylkeskommunelov. Forut for dette hadde daværende kommunalminister Ulrik Olsen lansert sin ”Lex Ulrik” som bl.a. hadde følgende prinsipp innbakt:

1. Byene med i fylkeskommunen.
2. Direkte valg til fylkestinget.
3. Direkte (egen) beskatningsrett for fylkeskommunene.

4. Egen fylkeskommunal administrasjon løsrevet fra fylkesmannen.

Ingen av disse forslagene kom med i den nye kommuneloven. Enda en gang seiret ”sentralistene”, embetsverket (fylkesmennene) og det sentrale byråkratiet. Det vesentlige nye i loven av 1954 var at fylkesutvalget skulle utgå/velges av fylkestinget. Men ellers var alt som før, fortsatt var fylkesmannen både saksforbereder til og leder av fylkesutvalget.

”Schei-komiteen” fortsatte sitt arbeid, og i 1956 ble komiteens innstilling behandlet og prinsippene godkjent av Stortinget. Dette ledet frem til fylkeskommuneloven av 1961, fremmet av Andreas Cappelen som da var kommunalminister. Selv om ”Lex Ulrik”-prinsippene heller ikke denne gangen nådde frem, betød fylkeskommuneloven av 1961 likevel en ”revolusjon” for fylkeskommunene. Hva ble oppnådd?

1. Fylkeskommunens politiske status ble styrket ved at ordningen med fylkesordfører og fylkesvaraordfører ble innstiuert. Fylkesmannen var, ikke lenger leder og medlem av fylkesutvalget og
2. Det kanskje viktigste; byene (untatt Oslo og Bergen) ble med i fylkeskommunen.

Det som ikke ble gjennomført av ”Lex Ulrik” var direkte valg, direkte beskatning og selvstendig administrasjon. Forklaringen på hvorfor man heller ikke den gang tok skrittet fullt ut og gjennomførte ”Lex Ulrik” kan man kanskje få hos Andreas Cappelen, da kommunalminister. Men jeg antar at ”embetsverket” fremdeles spøkte i kulissene.

Men igjen, byenes inntreden i fylkeskommunen er det som har hatt størst betydning for fylkeskommunens videre utvikling som selvstendig forvaltningsnivå.

Så skjedde det ting i rask rekkefølge:

1961: Fylkeskommunen får ansvaret for institusjoner innen psykisk helsevern.

1963: Ekstraordinært fylkesting forbereder nyordningen fra 01.01.1964 (byene med).

1964: Den ”nye” utvidede fylkeskommune begynner sitt virke.

1964: Fylkeskommunen får ansvaret for ”bygdeveger”.

1969: Fylkeskommunen får ansvaret for bygging og drift av sykehus og sykehjem.

1973: Fylkeskommunen får ansvaret for de videregående skoler.

I disse årene hadde hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen arbeidet med og avgitt en rekke delinnstillinger. I 1974 behandler Stortinget og godkjenner hovedprinsippene i hovedkomiteens innstilling. Dette innebar at Stortinget godkjente:

1. Direkte valg til fylkestinget.
2. Direkte beskatning.
3. Egen administrasjon/fylkesrådmann.

Nyordningen skulle gjennomføres fra 01.01.1976, og så skjedde da også.

Derved var også ”Lex Ulrik” i mål ca. 20 år etter at den ble lansert og dessverre lenge etter at ”Lex Ulrik”s far, Ulrik Olsen, var, gått bort. Men Ulrik Olsens etterfølger når det gjaldt synet på lokaldemokratiet, Dagfinn Juel, hadde gleden av å se så å si alle hovedkomiteens forslag realisert. Bortsett fra ett:

Hovedkomiteens skisse om ”ansvarsprinsippet” - d.e. at den som har ansvaret for oppgavene også skal ha det økonomiske ansvaret, ble ikke gjennomført. Danskene uttrykker dette prinsippet på en mer folkelig måte: ”En ordning hvor Hansen drikker og Pettersen betaler er en dårlig ordning”.

Det hovedkomiteen, og mange andre utvalg, og Rasjonaliseringsdirektoratet har stilt spørsmål ved er det utall av overføringsordninger som har virket tildels, og tildels fortsatt virker, mellom stat, fylkeskommuner og kommuner. Utgangspunktet for hovedkomiteen, og i

hvert fall dens leder, var at fylkeskommunene og kommunene skulle dekke sine utgifter gjennom egne skatteinntekter. Dette vet vi ikke har skjedd.

Det som har skjedd er et skritt i riktig retning. Kommunene og fylkeskommunene får sine inntekter dels gjennom skatt/avgifter og dels gjennom statlige rammetilskudd. Men fremdeles svever ”øremerkede” tilskudd (gulrotpengene) rundt i systemet, og fremdeles er det tak for ”skattøre”.

Det sier seg selv at de som sitter i Oslo og bestemmer ca. 50 % av Kommune-Norges inntekter har en makt og innflytelse som det er vanskelig å gi slipp på. Men det er dette som er grunnlaget for det argument som brukes for å nedlegge fylkeskommunen, nemlig at fylkeskommunen er et unødvendig mellomledd ved fordeling av statlige midler.

Hvordan har så utviklingen vært etter at (nesten) alle brikkene falt på plass i 1976? Først litt generelt, og da med utgangspunkt i Rogaland. Fylkeskommunen er idag Rogalands største arbeidsplass med ca. 9.000 ansatte og en omsetning på ca. 3.200 mill. kroner. Bare det i seg selv tilsier at fylkeskommunen er blitt en betydningsfull forvaltningsenhet og en viktig politisk arena.

Fylkeskommunen med sitt ansvar for skole, helse, samferdsel, kultur og regionalpolitikk er på den politiske dagsorden så å si hver eneste dag.

Undersøkelser har vist at fylkesordføreren og sentrale fylkespolitikere er like godt som, eller bedre kjent enn fylkesmann og stortingsrepresentanter fra fylket. Men en slik ”plass i solen” har også sin skyggeside. Når man har ansvaret for slike følsomme områder som bl.a. helse, skole og samferdsel, så får man også skylden og kritikken når noe går galt, eller forventninger man ikke kan oppfylle.

Særlig innen helsesektoren er dette et stadig tilbakevendende problem fordi forventninger og muligheter svært ofte ligger foran det som det er økonomiske ressurser til. Og da kommer kravet om at staten må

overta sykehusene. Det er i den forbindelse fristende å sitere hva Karl Evang sa da Hordaland i sin tid ønsket at staten skulle ta ansvaret for Haukeland sykehus. Han mente at man ikke måtte la seg blinde av en ”i mange henseender foreldet modell som Rikshospitalet, i Oslo” og Stortingets sosialkomité som sa at Rikshospitalet var ”historisk betinget” og at ”Rikshospitalet på sikt ville komme på linje med de andre universitetsklinikkene”.

Men tilbake til realiteten; (Fylkes)kommunereformene stoppet ikke opp med det som skjedde i 1976. Som alt det som er sagt foran viser, så er det tale om en prosess, en utvikling.

Det var klart at alle problemene ikke var løst ved reformene i 1976. Fremdeles gjensto en opprydding i den detaljstyring som kommunene og fylkeskommunene var gjenstand for gjennom særlovgivningen. Ethvert departement med respekt for seg selv, og med ønske om makt og innflytelse nettopp på sitt område, hadde sørget for særlover som regulerte deres ansvarsområde; skolelover, sykehuslover, vei- og samferdselslover, biblioteklov, bygningslov osv., som ikke bare stilte opp krav til ”produksjonen”, men også hvorledes produksjonen skulle organiseres. Også det politiske apparat var organisert i særlover; fylkeskolestyret, sykehusstyret, yrkesopplæringsnemnder osv.

Det sier seg selv at etter hvert som kommunene og fylkeskommunene ble sterke politiske forvaltningsorganer, så meldte kravet seg om frihet til selv å organisere sin virksomhet – politisk og administrativt. Men her støtte man igjen på ”murer” innen statsforvaltningen, og også fra arbeidstaker og andre organisasjoner som nettopp så (og ser) særlovgivningen som sikkerhetsnett for nettopp sine sektorinteresser.

Et annet forhold som ble mer og mer tydelig var at den sektororganiserte (fylkes)kommune ikke er den beste måte å håndtere en samlet økonomisk styring på. Slik styring ble mer og mer påkrevd etter hvert som krav til innstramning meldte seg i slutten av 80årene. Disse og andre synspunkter ledet hen til den nye felleskommune-/fylkeskommunelov som trådte i kraft fra 01.01.1993.

Det som kjennetegner denne nye loven er den store frihetsgrad den gir kommunesektoren til selv å organisere sin virksomhet politisk og administrativt.

Parallellt med arbeidet med denne loven ble det også foretatt en gjennomgang av særlovgivningen med sikte på å luke ut det som lå av bestemmelser om organisering og administrasjon. En rekke særlover ble endret eller opphevet, og en videre gjennomgang pågår med sikte på å gjøre rent bord (får vi håpe).

Viktig er det også å merke seg at den nye kommuneloven ytterligere styrker det folkevalgte element, bl.a. ved at det ikke lenger er lovbestemt at det skal være en rådmann. Og det er heller ikke lenger et krav om at rådmann, eller administrasjon, skal fremme innstillinger osv. Nytt er det også at kommuneloven åpner adgang for innføring av parlamentarisme – for så vidt en logisk konsekvens av at de folkevalgte selv skal bestemme hvorledes de vil organisere sin politiske virksomhet og styring.

Men et vesentlig spørsmål synes enda uløst; nemlig finansieringen av fylkeskommunens omfattende virksomhet. Ansvarsprinsippet slik det er redegjort for ovenfor er ikke gjennomført i og med at mer enn 50% av inntektene skjer ved statlige (ramme)overføringer. Utjammings- eller likhetsprinsippet når det gjelder spørsmålet om fri beskatningsrett kan løses på en annen måte enn den vi har idag. Tidligere utvalg og komiteer har vært inne på slike løsninger.

Dette emne kan være gjenstand for en egen betenkning. Jeg vil bare her avslutte med å si at en løsning på dette spørsmålet kan være avgjørende for fylkeskommunens fremtid som et selvstendig forvaltningsorgan. I det lange løp vil det neppe være interessant å være pengefordeler for staten, og samtidig ta den politiske belastning det er fordi det ikke er nok å fordele.

2 Spørsmålet om byenes innlemmelse i fylkeskommunene.¹³

Fylkesreformen av 1976 med direkte valg til fylkestinget, direkte skattelegging og egen administrasjon har vært sett på som så vesentlig at man fra da av snakker om ”den nye fylkeskommunen”. Dette er kanskje både lite dekkende og også noe psykologisk fordi det trekker oppmerksomheten bort fra det som er det faktiske forhold; at fylkeskommunen har en historie tilbake til 1837, på samme måte som kommunene har det.

Men skal man først bruke betegnelsen ”den nye fylkeskommunen”, er det et spørsmål om det ikke passet bedre på den fylkeskommunen som ble etablert ved lov om fylkeskommuner av 16. juni 1961 og som begynte å virke fra 01.01.1964. Det som da skjedde, var at byene (unntatt Oslo/Bergen) ble med i fylkeskommunen. Dette var etter min mening en mer dramatisk endring enn de senere (i 1976) endringer med hensyn til valg, beskatning og administrasjon. Det man kan si, og lett kan underbygge, var at endringene i 1976 var en naturlig eller nødvendig konsekvens av det som skjedde i 1961-1964, da byene ble med.

Det kan ut fra dette være av interesse å se litt på bakgrunnen for at byene ble med i fylkeskommunen, noe som for oss idag fremstår som en selvfølgelighet. Det var det ikke i 50-årene. Det var stor uenighet og stor strid om dette. Spørsmålet om byenes forhold til fylkeskommunen (som jo frem til 1961/1964 besto av landkommuner i fylket) var blitt reist fra tid til annen, også før 2. verdenskrig, men saken kom først skikkelig på den politiske dagsorden da ”kommuneinndelingskomiteen” oppnevnt ved kgl. res. av 31.10.1946 avga sin innstilling den 3. desember 1951. Komiteens flertall gikk inn for at byene skulle gå med i fylkeskommunen. Mindretallet gikk inn for mer utredning og et lovfestet interkommunalt samarbeid mellom byene og fylkeskommunen.

13. Opprinnelig tittel: ”Da byene ble med” (Lov om fylkeskommuner av 16. juni 1961, iverksatt 1/1-1964).

Innstillingen gikk så ut på høring, og flertallets forslag møtte stor motbør – i byene, i Norges Byforbund, men også i enkelte fylkeskommuner og hos enkelte fylkesmenn. Blant annet gikk fylkesutvalget i Rogaland inn for mindretallets standpunkt, det samme gjorde fylkesmannen (Norem). Utifra de uttalelser jeg har lest, er det vanskelig å se at dette var en typisk by/land konflikt selv om altså Norges Byforbund gikk imot og Norges Herredsforbund var enig med flertallet. Flere av de uttalelser som gikk imot flertallstilrådingen gjorde nok dette fordi man også var redd for at måten fylkestingene skulle velges på ville gi byene et antall representanter som var i sterkt misforhold til byenes andel av befolkningen. Man så også for seg kompliserte økonomiske oppgjør når byenes skoler, sykehus etc. skulle overtas av fylkeskommunen. Likeledes var det i mange fylker slik at fylkeskommunene hadde bygget ut kraftverk som bykommuner da ble medeier i. Disse og andre problemstillinger gjorde det fristende å be om mer utedninger og dermed skyve på problemet.

Denne diskusjonen går så videre i 50-årene, men det synes som at luften etter hvert går ut av “ballongen”, og da saken kommer til Stortinget i Ot.prp. nr. 61 (1959/60) får forslaget om byenes innlemmelse i fylkeskommunen Stortingets enstemmige tilslutning (det er noen mindre dissenser med hensyn til valg etc.).

Saken blir lagt frem for Stortinget av Møller Warmedal (H) som ordfører for saken. Han innledet med å si at de viktigste bestemmelsene i den nye fylkeskommuneloven står det en enstemmig komite bak, og det til tross for at det hele etterkrigstiden hadde “foregått en tildels heftig debatt om spørsmålet om byenes deltagelse i fylkeskommunen”. Han viser til at det har tatt tid – 10 år har gått siden kommuneinndelingskomiteen avga sin innstilling. Han foretar så en oppsummering av de argumenter som ledet frem til den brede politiske enighet; de endrede kommunikasjoner, bygdene ikke lenger isolerte samfunn, næringslivsstrukturen ikke lenger forskjellig, sterk endring i bosettingen (fra bygdene til tettbygde strøk), flytting fra byene til omegnskommunene, og til sist at byutvidelser inn i landkommuner har vært tilnærmet umulig fordi man da “spiste” av de ofte sterkeste

økonomiske landkommunene og derved av fylkeskommunenes skattegrunnlag.

Saksordføreren refererer i den forbindelse en komiteinnstilling til Inst. S. nr. 64 1956 om de “prinsipielle retningslinjer for en alminnelig revisjon av den kommende inndeling” hvor det foreligger en slik enstemmig uttalelse:

“Komiteen vil sterkt understreke at spørsmålet om byenes deltagelse i fylkeskommunen er et sentralt punkt når man skal vurdere i hvilken utstrekning en alminnelig revisjon av kommuneinndelingen bør finne sted”.

Det man egentlig sa var, overført til Rogalandsforhold, en sammen slåing av kommunene Stavanger, Madla osv. er umulig å få til så lenge Madla-Hetland er med i fylkeskommunen og Stavanger ikke. Jeg tror at det var hensynet til en fremtidig revisjon av kommuneinndelingen som var hovedårsaken til at lovforslaget om byenes deltagelse i fylkeskommunen ble enstemmig godkjent av Stortinget. Men selvsagt spilte også andre forhold inn, ikke minst de forestående utbygginger innen helse, skole og samferdsel. Det er typisk i så henseende at Sosialdepartementet/Helsedirektoratet i sin uttalelse til Kommuneinndelingskomiteens innstilling påpekte at “erfaringene har vist at det for utbyggingen av sykehus tjenester er meget uheldig at byene ikke er med i fylkeskommunen”.

Jeg har så langt beskjeftiget meg med spørsmålet om byenes deltagelse i fylkeskommunen – og trukket frem det forhold som jeg tror var avgjørende for den brede politiske tilslutning dette prinsipp fikk i Stortinget.

Men fylkeskommuneloven av 1961 reiste også en rekke andre spørsmål som ble diskutert og tatt stilling til. Sentralt var spørsmålet om fylkestingets sammensetning. Departementet hadde foreslått at representantene skulle velges av kommunestyret, men ikke nødvendigvis blant kommunestyrets medlemmer. Dette ble endret av Stortinget ved behandlingen av lovforslaget - fylkestingsrepresentantene skulle

velges blant kommunestyrets medlemmer. Det var videre foreslått at fylkestingets/-utvalgets valgte leder skulle ha tittelen formann. Dette ble av Stortinget endret til fylkesordfører/fylkesvaraordfører.

Og så kommer jeg til “rosinen i pølsen”; Som jeg har skrevet i første kapitel, var fylkesmannen helt frem til loven av 1961 (1964) leder av fylkesutvalget. I fylkestinget ble det valgt en formann for hver tingsamling, men vedkommende formann fungerte bare under tingsamlingen og hadde ikke tittelen fylkesordfører. Fylkesmannen var altså både den som utredet sakene, skrev innstillingen og forslag til vedtak i fylkesutvalget, og samtidig hadde han stemmerett, ja sogar dobbeltstemme ved stemmelikhet. Dette gjorde fylkeskommuneloven av 1961 slutt på. Men en slik selvfølgelighet skjedde ikke uten kamp. Før lovforslaget ble fremmet for Stortinget, ble forslaget bl.a. forelagt landets fylkesmenn i et møte i departementet den 24. mars 1960. Sammen med fylkesmennene deltok statsrådene Cappelen og Haugland (kommunalminister og justisminister).

Det er tatt et utførlig referat fra fylkesmennenes innlegg på dette møtet. Det var ikke minst forslaget om at fylkesmannen ikke lenger skulle være leder av fylkesutvalget som ble kommentert, og her skal jeg gjengi noen godbiter:

Fylkesutvalget vil ikke bli saklig sterkere om fylkesmannen byttes ut med en folkevalgt. At fylkesmannen er formann i fylkesutvalget er dessuten en garanti for saklighet...”

“...og når byene blir med, er en objektivt vurderende fylkesmann av ekstra stor betydning.”

“Det er en upraktisk ordning at fylkesmannen ikke skal være formann i fylkesutvalget. Det blir da bl.a. spørsmål om fylkestingets (og fylkesutvalgets) formann skal ha sitt eget sekretariat.”

“Men i statsråd Ulrik Olsens opprinnelige plan var det en egen indre logikk med både direkte valg og fylkesordfører. I det nåværende opplegg uten direkte valg vil det komme ut på ett med en fylkesordfører og en omtrent like “folkevalgt” fylkesmann.”

“I demokratisk henseende er den foreslåtte ordning med hensyn til fylkesordføreren bare skadelig skuebrød.”

“En fylkesordfører valgt på politisk grunnlag vil også lett bli utsatt for press.”

“I samarbeidet mellom en av staten utpekt embetsmann og de av fylkestinget valgte fylkesutvalgsmedlemmer ligger en garanti for saklig og praktisk vurdering, som en i et folkevalgt organ ikke bestandig kan være så sikker på.”

“Under den ordning man har idag, kan man diskutere seg frem til en løsning, under den nye ordning vil det bli nødvendig med ferdigskrevne innstillinger og forslag til vedtak.”

“For fylkesutvalgets fordeling av skatteutjammingsmidler er det en fordel at fylkesmannen er formann i fylkesutvalget. “

“Det er meget utvisst hvilke fordeler som oppnås ved å endre fylkesmannens status. Som er det ikke kommet noe krav om en slik endring. Det er lett å finne skavanker ved den foreslåtte nye ordning. Fylkestingsformannen vil vite for lite om saken i fylkesutvalget”

Til denne siste anførsel svarte statsråd Cappelen følgende:

“Det er riktig at det ikke for eksempel fra noe fylkesutvalg eller fylkesting er kommet krav om nyordning. Det kan imidlertid ikke legges noe særlig vekt på dette, forholdet kan bl.a. skyldes nettopp den stilling fylkesmannen i dag har, eller hensynsfullhet overfor de personer som idag bekler fylkesmanns-embetene.”

For å yte fylkesmennene rettferdighet, må det tilføyes at av de 16 møtende fylkesmenn var det 6 som aksepterte og forto at tiden var moden for en folkevalgt leder også i fylkesutvalget.

De ovenfor gjengitte uttalelser føyer seg ganske godt inn i det bildet man har kunnet danne seg når det gjelder enkelte fylkesmenns syn på fylkeskommunen helt opp til våre dager. Selv om det er gått over 30 år siden de nevnte uttalelser, er det fortsatt fylkesmenn (fylkesmann)

som mener at fylkesmennene er enkeltindividets “beskytter” mot politikerne. Historien gjentar seg!

Det som man ellers kan lese seg til – i proposisjon og forarbeider – i referatet fra stortingsforhandlingene, i presseutklipp m.v., er at man innså at loven av 1961 måtte følges opp med forslag om direkte valg, direkte beskatning og egen administrasjon.

Historien forut for nyordningen som trådte i kraft 01.01.1976, og som er opphavet til betegnelsen “den nye fylkeskommunen” får bli min neste oppgave å kommentere. Som jeg innledet med å si, så mener jeg at “den nye fylkeskommunen” ble etablert ved at byene ble med. Uten byene, hadde det idag ikke vært noen fylkeskommune. Det som skjedde i 1976 var bare en konsekvens av det som skjedde i 1961/1964.

3 Oversikt over viktige kommunalhistoriske årstall 1814-1993

1789	Den franske "Loi municipale" – kommunelov. I Frankrike var folkestyre lokalt en like vesentlig forutsetning for demokrati som det på statlig plan.
1814	Vår grunnlov (inneholder intet om "kommuneforvaltningen").
1824 1827 1830	Forslag fremmet i Stortinget om kommunelovgivning. Ikke realitetsbehandlet. Embetsverk (det store flertall av Stortinget var embetsmenn) og kongen fryktet lokal "makt" og innflytelse.
1827	Lov om almueskolen på landet.
1837	Formannskapslovene (sanksjonert 14/1-1837). Amtsformannskap (= fylkesting) lov hjemles. Byloven i kraft fra 1/5-1837.
1838	Landsloven 1. januar 1838. 25. juli første amtsformannskap møte i Stavanger (stort flertall av bønder i amtsformannskapet, atypisk i forhold til andre fylker)..
1845	Den første "Fattiglov". Innenriksdepartementet opprettes. Konsekvens av formannskapslovene. Skulle "passe på" kommuner og amt.
1848	Byskoleloven
1851	(Ny) veilov. Ny giv for veiutbygging i Norge. Kommunene større innflytelse.
1857	Visekongens (Carl's) brev om "Bøndene i Norge".
1860	Skoleloven og Sunnhetsloven. I disse årene sto amtsformannskapet fritt til å fastsette skatten til dekning av utgifter. Ingen grense opp/ned.
1863	En ny fattiglov – gjeldende helt til 1964.

1882	Landsskatteloven. Amtsutvalget lovhjemles (fylkesutvalg). Medlemmene ikke nødvendigvis fra amtsformannskapet (fylkestinget). Amtmannen leder av AU med dobbeltstemme (Amtmannen/fylkesmannen beholdt denne posisjon til 1964).
1890	Forslag sendt Stortinget om endring i formannskapslovene om direkte valg til amtsformannskapet. Bøndene ville dette fordi ordførerne som møtte i amtsformannskapet oftest var rekruttert fra embetsverket.
1896	Bygningslov (Brannlov).
1912	Fylkesveistyre lovhjemles.
1919	Amtmannen blir fylkesmann.
1919/21	Lovkomité for ny kommunelov drøfter om byene skal bli med i fylkeskommunen.
1921	<u>Ny kommunelov.</u> Fylkestinget velger selv sin (møte)leder. Lederne har posisjon utover fylkestingssamlingene. Fremdeles slik at fylkesutvalgets medlemmer ikke måtte være medlemmer av fylkestinget.
1937	Halfdan Koths artikkel om utjamningstankegangen. Kommunenes sjølstyre er et hinder for utjamningstanken. Sentralisering er forutsetningen for utjamning og likhet.
1938	Ny landkommunelov. Et betydelig sterkere fylkesutvalg. Fylkesutvalget kan treffe avgjørelser når fylkestinget ikke er samlet (pgr 78). Men det var fylkesmannen (som leder av fylkesutvalget) som suverent bestemte om det var ”påkrevet”. Fortsatt <u>ikke</u> krav om at fylkesutvalgets medlemmer skulle sitte i fylkestinget.
1945	Midlertidig oppnevnte fylkesutvalg og kommunestyre (kgl res 24.3.44). Det gamle kommunestyre/fylkesutvalg innkalles (dog ikke medlemmer med ”unasjonale” holdning). Desember 1945 valg på nye kommunestyre.

1946	Schei-komiteen oppnevnes. I mandatet bes også utredet spørsmålet om byene med i fylkeskommunene.
1947	Desentraliseringskomiteens innstilling.
1948	Kommunaldepartementet opprettet med Ulrik Olsen som kommunalminister.
1949/56	Skatteutjæmningskomiteens innstillinger.
1954	Ny (felles) kommunelov. Schei-komiteen foreslo byene med. Ulrik Olsen la frem en ”skisse” med forslag om: <ol style="list-style-type: none"> (1) Direkte valg til fylkestinget, (2) Byene med i fylkeskommunene, (3) Direkte fylkesskatt, (4) Egen fylkeskommunal administrasjon. Ingen av forslagene med i den nye fylkeskommunelov. Det vesentlige nye var at fylkesutvalget skulle utgå fra fylkestinget. Fylkesmannen fortsatt formann i fylkesutvalget. Embetsverket, og sterke (politiske) fylkesmenn noe av årsaken til at forslagene ikke ble fulgt opp.
1956	Schei-komiteens innstilling om kommunesammenslåinger godkjent av Stortinget.
1961	Fylkeskommuneloven fremmes og vedtas. Andreas Cappelen kommunalminister. Hva ble oppnådd? <ol style="list-style-type: none"> (1) Byene med i fylkeskommunen (2) Fylkestinget velges fortsatt indirekte, men antall plasser etter kommunestørrelse. Ikke lenger et krav om at ordførerne skal velges. (3) Den politiske ledelse i fylkeskommunen styrkes på bekostning av fylkesmannen. Det skal velges fylkesordfører og vareordfører. Fylkesmannen ikke lenger medlem av og leder av fylkesutvalget.

(1961- forts.)	Hva ble droppet av "Lex Ulrik"? (1) Direkte valg av fylkesting, (2) Direkte beskatning for fylkeskommunen, (3) Egen administrasjon for fylkeskommunen. Fortsatt motsetninger innen byråkrati sentralt og av embetsmann (fylkesmenn) og også politisk. Fylkeskommunen får ansvaret for institusjonene innen psykisk helsevern.
1963	Ekstraordinære fylkesting for å forbedere nyordningen (byene med) fra 1/1-1964.
1964	Den "nye" fylkeskommuner begynner sitt virke fra 1/1-1964. Fylkeskommunen får ansvaret for "bygdeveger".
1969	Fylkeskommunen får ansvaret for bygging og drift av sykehus og sykehjem.
1973	Fylkeskommunen får ansvaret for de videregående skoler.
1974	Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningens forslag om direkte valg, direkte beskatning og egen administrasjon godkjennes av Stortinget (NOU 1974:53). Hovedkomiteens skisse med hensyn til beskatningen: Ansvarsprinsippet følges ikke opp, dvs at den som har ansvaret for oppgavene (utgiftene) skal også ha det finansielle ansvar.
1976	Den "nye" fylkeskommune etableres etter direkte valg avholdt høsten 1975.
1977	Direkte fylkesskatt innføres.
1979	Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen (NOU 1979:44) "Om fylkeskommunen". Forslag om nytt inntekstsystem.
1986	Det "nye" inntektssystemet settes i verk.
1993	Den siste (nye) kommuneloven.

