

Saksbehandlar: Ole I. Gjerald, Fylkesrådmannen
Sak nr.: 17/5705-2

Ekspertutvalet for regionreforma – innspel til ytterlegare nye fylkeskommunale oppgåver

Fylkesrådmannen rår fylkesutvalet til å gjere slikt vedtak:

Sett i lys av Stortinget sitt vedtak av 08.06.17 i høve regionreforma, det oppnemnde ekspertutvalet sitt mandat av 13.06.17, samt brev frå utvalet til fylkeskommunane av 29.06.17, ber Sogn og Fjordane fylkeskommune om at følgjande oppgåver vert vurdert overførte til dei nye regionane:

1. Regionale miljøvernoppgåver vert samla og lagt til fylkeskommunane. Det er gjennom nærleik og lokalt og regionalt engasjement vi best løyser regionale miljøutfordringar. Fylkeskommunane sitt ansvar innanfor kulturminnevernet er tett knytt til miljøvernområdet. Oppgåver som i dag ligg til ulike forvaltningsnivå bør samlast slik at småe regionale miljøvern faglege miljø og vert sett i samanheng. Ei regional politisk forankring av miljøvernoppgåvene vil også medverke til integrering og tilpassing av miljøvernet i høve regional utvikling, planlegging og arealforvaltning.
2. Regionale landbruks- og bygdeutviklingsoppgåver gjer krav på eit innbyggjargrunnlag og eit areal som gjer det mogleg å ivareta store nok fagmiljø. Framtidige fylkeskommunar bør overta desse oppgåvene samla, slik at ein kan samordne tilhøyrande oppgåveløysing med annan næringsretta innsats. Større regionar vil styrke kompetanse, kapasitet og funksjonalitet for den samla regionale landbruksforvaltninga.
3. Forvaltningsansvaret for naturressursar av regional karakter og med regionale konsekvensar, inkludert kraftkonesjonar til småkraftverk og utnytting av mineralar, bør leggjast til regionalt folkevalt nivå.
4. Regionale barneverns-, ungdoms- og familievernsoppgåver (BUF-etat), som i dag ligg til etaten sine fem regionar, krev eit monaleg folketalsgrunnlag for å sikre gode fagmiljø og ei rasjonell funksjonsfordeling. Ansvar for denne andrelinetenesta bør samlast og leggjast til det regionale folkevalde nivået. Den nye kommunestrukturen legg ikkje opp til at kommunane kan overta noko av det som i dag er andrelinetenesta innanfor BUF-etat.
5. Regionale tilskots- og forvaltningsoppgåver innan kulturområdet, som Norsk Kulturråd og Kulturdepartementet i dag forvaltar, og som går til regionale arrangement og institusjonar, bør samlast og leggjast til regionalt folkevalt nivå.

6. Ekspertutvalet bør vurdere korleis samfunnet bør innrette eigarskap og styring av sjukehusa spesielt og spesialisthelsetenestene generelt. Utvalet bør særleg vurdere i kva grad tida er moden for å avvikle dei regionale helseføretaka, for å i større grad å ansvarleggjere politisk side og skape ei lokal forankring gjennom å flytte makt og avgjerder attende til innbyggjarane. Ein bør og vurdere i kva grad dagens organisering ivaretek desentralisering og maktforskyving til dei pasientnære nivåa.
7. Ekspertutvalet bør vurdere korleis vi innrettar eigarskap og styring av høgskulesektoren. Utvalet bør vurdere i kva grad større fylkeskommunar kan få overført totalansvaret for institusjonar som tilbyr utdanning på bachelornivå, t.d. utdanning av sjukepleiarar og andre profesjonar som det regionalt er særst stor interesse for i arbeidsmarknaden. Høgskulesektoren er ein viktig faktor i eit regionalt utviklingsperspektiv. Rolla som kontaktpunkt og lagspelar med regional høgskulesektor vil vere viktig for dei nye fylkeskommunane. Det bør difor vurderast ei tettare kopling og ev. overføring av styringsansvar for høgskulesektoren til dei framtidige fylkeskommunane.
8. Ekspertutvalet bør konkretisere aktuelle modellar for alt vedteken overføringa av sams vegadministrasjon, og gjere økonomiske og administrative konsekvensar av endringa kjende før Stortinget si vidare handsaming av oppgåvefordelinga til dei «nye» fylkeskommunane.
9. Ekspertutvalet bør også konkretisere/avklare kva ei meir forpliktande strategisk regional samfunnsplanlegging faktisk inneber for samarbeidet mellom fylkeskommunane og regional stat.

Vedlegg:

1. Ekspertutvalet for regionreforma – innspel oppgåver. Brev frå KMD 29.06.17.
2. Ekspertutvalet – samansetjing og mandat for arbeidet av 13.06.17.
3. Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå. Stortinget sitt vedtak 08.06.17.

SAKSFRAMSTILLING

1. Samandrag

Ved Stortinget si handsaming av Meld. St. 22 (2015–16) «Nye folkevalde regionar – rolle, struktur og oppgåver» vart det gjort følgjande vedtak i tråd med Innst. S 377 (2015–16) frå Kommunal- og forvaltningskomiteen:

Stortinget ber regjeringa setje ned eit ekspertutval som skal føreslå ytterlegare nye oppgåver til regionane når den nye regionstrukturen er fastlagd, og seinast våren 2017.

I Prop. 84 S (2016–17) «Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå» varsla regjeringa at det i løpet av våren skulle setjast ned eit slikt utval. Utvalet vart oppnemnt 13.06.17, og skal levere si innstilling seinast 01.02.18. Jf. vedlegg 2.

Alt den 29.06.17 sende Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), på oppdrag frå utvalet, ei oppmoding til kvar einskild fylkeskommune om å sende inn kortfatta oversyn over aktuelle oppgåve- og ansvarsområde som kan overførast til dei nye fylkeskommunane. Det vart understreka at oppgåvene som vert føreslegne skal vere utdjupa og grunnjevne. Utvalet ønskte å få innspela tilsende i rimeleg tid før sitt neste møte 25.08, og seinast dagen før. Jf. vedlegg 1.

Fylkesrådmannen rår fylkesutvalet til å gje eit slikt innspel knytt til aktuelle og relevante oppgåver for dei framtidige fylkeskommunane. I den fasen ekspertutvalet no er i, er det viktig å ikkje ha ei for avgrensa og smal tilnærming, men at ein tvert om opnar opp for å tenkje nytt med tanke på framtidig arbeids- og ansvarsdeling i den norske forvaltninga.

Fylkesrådmannen registrerer, med bakgrunn i ekspertutvalet sitt mandat, at utvalet på fagleg grunnlag skal analysere, vurdere og konkretisere alle oppgåver og ansvarsområde som ein vel å fremje. Stortinget bør så, med utgangspunkt i innstillinga frå utvalet, og på eit seinare tidspunkt, kunne vedta ein ny oppgåvestruktur basert på mest mogleg kjende konsekvensar i høve faktorar som folketalsgrunnlag, kompetanse- og ressursbehov.

2. Bakgrunn for saka

2.1 Stortingsvedtak om ny fylkesinndeling

Stortinget vedtok 08.06.17 ei regionreform der dagens 19 fylkeskommunar vert erstatta med 11 nye folkevalde regionar/fylkeskommunar. Jf. vedlegg 3.

Den nye fylkesinndelinga skal gjelde frå 01.01.20. I vedtaket slo Stortinget saman følgjande fylke:

- Vest-Agder og Aust-Agder (302 000 innbyggjarar)
- Sogn og Fjordane og Hordaland (632 000 innbyggjarar)
- Buskerud, Akershus og Østfold (1 178 000 innbyggjarar)
- Telemark og Vestfold (420 000 innbyggjarar)
- Hedmark og Oppland (386 000 innbyggjarar)
- Troms og Finnmark (241 000 innbyggjarar)

Vedtaket inneber at Oslo (672 000), Rogaland (475 000), Møre og Romsdal (267 000) og Nordland (243 000) held fram som eigne fylke. Sør- og Nord-Trøndelag (454 000) er alt vedtekne slegne saman med verknad frå 1. januar 2018.

2.2 Nye oppgåver til det regionale folkevalde nivået – avklaring som no ligg føre

Eit element i regionreformvedtaket var at Stortinget overførte nye oppgåver til regionalt folkevalt nivå mvf. 01.01.20. Stortinget bad m.a. regjeringa syte for at regional vegadministrasjon, som har ansvaret for planlegging og drift av fylkesvegane, vert overført frå Statens vegvesen til fylkeskommunane.

Det vart også vedteke at det regionale folkevalde nivået skal få overført oppgåver knytt til regional næringsutvikling frå Innovasjon Noreg (IN). I tillegg skal eit utvida avgjerdsmynde rundt prosjektstøtte til FoU-prosjekt overførast frå Noregs forskingsråd (NFR) til fylkeskommunane.

Regjeringa fekk også pålegg om å sjå nærare på kva oppgåver som kan overførast frå Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi).

Stortinget bad elles regjeringa fremje forslag om å fornye regelverket for løyve og behovsprøving for persontransport, slik at reglane knytt til fagområdet kan fastsetjast av dei nye fylkeskommunane straks regionreforma er implementert.

2.3 Vidareføring av sentrale ansvarsområde – avklaring som no ligg føre

I tillegg til overføring av nye oppgåver, som vi kjem attende til i neste delkapittel, har Stortinget vedteke vidareføring av sentrale fagområde for dei framtidige fylkeskommunane. Ansvaret for den offentlege tannhelsetenesta har dei siste åra vore eit sentralt tema i den forvaltningspolitiske debatten. Helse- og omsorgskomiteen la 1. juni fram si innstilling overfor Stortinget, der komiteen konkluderte med at tannhelsetenesta bør førast vidare på regionalt folkevalt nivå også etter regionreforma. Eit fleirtal på Stortinget opna i handsaminga av innstillinga for ei prøveordning der inntil 15 kommunar som ønskjer det, kan søkje om å få overta ansvaret for tannhelsetenesta frå 2020–23. Tannlegeforeininga og fagmiljøa har vore pådrivarar for at ansvaret for tannhelsetenesta skal liggje til fylkeskommunane.

Stortinget vedtok i juni 2016 at dei offentlege fagskulane også for framtida skal vere fylkeskommunale. Gjennom handsaminga av Meld. St. 9 (2016-17), Innst. 254 S (2016-17) «Fagfolk for fremtiden. Fagskoleutdanning» slo Stortinget i tillegg fast kvalitetskriterium og retningslinjer for framtidens fagskular, og bad fylkeskommunane følgje opp kriteria.

Stortinget har tidlegare slege fast at Innovasjon Noreg framleis skal vere eigd av fylkeskommunane og staten. Staten skal framleis eige 51% og fylkeskommunane 49%. Innovasjon Noreg er eit avgjerande verktøy for utvikling av næringslivet og for å skape nye arbeidsplassar i Sogn og Fjordane. Stortinget sitt lovfesta krav til at Innovasjon Noreg skal ha regionale styre med representantar frå regionalt arbeids- og næringsliv vart i mai i fjor oppheva med verknad frå 01.07.2016.

2.4 Samla oversyn over oppgåver som Stortinget så langt har vurdert – oppsummering

I Meld. St. 22 (2015–16) «Nye folkevalde regionar – rolle, struktur og oppgåver» gjorde regjeringa altså tt framlegg om endringar i oppgåver og ansvar for regionalt folkevalt nivå. I Prop. 84 S (2016-17) «Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå» er desse framlegga vidareutvikla og konkretiserte noko, med utgangspunkt i handsaminga av meldinga i Stortinget og oppmodingsvedtaket i den samanheng.

Etter vedtaket i Stortinget 8. juni i år, jf. Prop. 84 S (2016-17) og Innst. 385 S (2016-17), syner tabellen under ei samla oversikt over oppgåver og ansvarsområde som er overførte til regionalt folkevalt nivå, eller som no vert greidde ut med tanke på slik overføring.

Fylkesrådmannen meiner ekspertutvalet må leggje denne oversikta til grunn før ein ser på ytterlegare oppgåver og ansvarsområde.

Område	Oppgåve/ansvar	Proposisjon 84 S	Innstilling 385 S (2016–17)
Infrastruktur og samferdsle	Sams vegadministrasjon	Regjeringa tek ikkje stilling til ei overføring av sams vegadministrasjon frå stat til fylkeskommunar før ei utgreiing er gjennomført	Stortinget ber likevel regjeringa syte for at regional vegadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesvegane, vert overført frå SVV til regionalt folkevalt nivå.
	Løyveforvaltning		Stortinget ber regjeringa fremje forslag om å fornye regelverket for løyve og behovsprøving for persontransport slik at bestemmelsar knytt til dette kan fastsetjast av dei nye fylkeskommunane.
	Tilskot til ikkje-statlege lufthamner	Ordninga vert overført til fylkeskommunane. Midlane vert flytta til rammetilskotet til fylkeskommunane	Ingen merknader til proposisjonen
	Kjøp av innanlandske flyruter	Overføring av ordninga med kjøp av innanlandske flyruter. Ordninga skal ikkje vere lov-pålagt for fylkeskommunane. Midlane vil bli flytta frå Samferdselsdepartementet sitt budsjett til rammetilskotet til fylkeskommunane	Ingen merknader til proposisjonen
	Ansvar for fiskerihamnene.	Overføring av eigarskap og ansvar for forvaltning, drift og vidare utbygging av statlege fiskerihamneanlegg.	Ingen merknader til proposisjonen.
	Ansvar for koordinering og utbygging av mobil- og breibandtenester	Fylkeskommunane bør ta eit koordineringsansvar for utbygging av digital infrastruktur. Oppgåva er ei naturleg forlenging av rolla som regional planstyresmakt og ansvaret for heilskapleg samfunnsutvikling	Ingen merknader til proposisjonen.

Nærings- utvikling	Tilpassing av regionale grenser	Overføring av ansvar for utforming og oppfølging av regionale oppdrag til dei nasjonale verkemiddelaktørane for næringsutvikling og forskning. Dei nasjonale verkemiddelaktørane si gjennomføring av regionale oppdrag skal tilpassast dei nye fylkesgrensene.	Ingen merknader til proposisjonen
	Oppgåver frå Innovasjon Noreg		Stortinget ber regjeringa overføre oppgåver knytt til regional næringsutvikling frå Innovasjon Noreg til dei nye regionane.
	Prosjekt om kystskogbruket og føregangsfylke for økologisk landbruk.	Overføring av ansvaret for prosjektet kystskogbruket og prosjektet føregangsfylke for økologisk landbruk.	Ingen merknader til proposisjonen
	Midlar til utgreiings- og tilretteleggingstiltak.	Overføring av ansvaret for forvaltning av midlane til utgreiings- og tilretteleggingstiltak frå fylkesmannen.	Ingen merknader til proposisjonen
Utdanning og kompetanse	Utdanning og kompetanseutvikling	Ansvar for å leggje til rette for samarbeid mellom arbeidsliv og utdannings- og opplæringsaktørar om behov og til rettelegging for utdanning og kompetanseutvikling.	Ingen merknader til proposisjonen
	Karriererettleiing og karrieresenter	Kunnskapsdepartementet vil greie ut og vurdere forslaga frå NOU 2016:7 som gjeld fylkeskommunal plikt og andre oppgåver knytte til karriererett-leiingstenester.	Ingen merknader til proposisjonen
	Styrkt regionalt ansvar for kompetansepolitikk	Vurderingar knytt til offentleg medfinansiering av studie-senter, regionale kurs- og kompetansesenter, kunnskaps-parkar og liknande aktørar som arbeider for tilrettelegging av opplærings- og utdannings-tilbod i tråd med regionale behov.	Ingen merknader til proposisjonen

Kulturområdet	Tilskot	Kulturdepartementet vil overføre tilskota til eit utval av kunst- og kulturinstitusjonar som i dag blir forvalta av Kulturdepartementet og Norsk kulturråd, til fylkeskommunal forvaltning.	Ingen merknader til proposisjonen
Klima- og miljøområdet	Friluftsområde og Skjergardstenesta	Klima- og miljødepartementet vil overføre oppgåver knytt til dei statleg sikra friluftslivs-områda frå fylkesmannen til regionalt folkevalt nivå. Oppgåver knytte til Skjergardstenesta regionalt bør samlast hjå fylkeskommunane.	Ingen merknader til proposisjonen
Klima- og miljøområdet/ kulturfeltet	Kulturminnefeltet	Det skal overførast eit større ansvar i forvaltninga av dei fleste automatisk freda kulturminna. Oppgåvene vil m.a. innebere søknader om dispensasjon etter kulturminne-lova, også i samband med planbehandling. Forvaltning av fartøy, tekniske og industrielle kulturminne og forskriftsfreda kulturhistoriske eigedomar i statleg eller privat eige skal overførast.	Ingen merknader til proposisjonen
Integreringsområdet	Integrering	Justis- og beredskapsdept. meiner at det ikkje er grunnlag for å overføre ytterlegare oppgåver eller ansvar på integreringsområdet til regionalt folkevalt nivå.	Stortinget ber regjeringa utarbeide ein plan som konkretiserer kva oppgåver som kan overførast frå IMDi til dei nye fylkeskommunane
Fjellova og Finnmarkslova			Stortinget ber regjeringa greie ut om fjellova bør få same bruk i Nordland og Troms som sør for Nordland. Statskog skal framleis behalde ansvaret for skogressursane. Utgreiinga skal leggje til grunn at gjeldande Finnmarkslov ikkje vert utvida til nye geografiske område.

2.5 Ekspertutval og bestilling til fylkeskommunane

I Prop. 84 S (2016–17) «Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå» varsla regjeringa at det våren 2017 skulle setjast ned eit ekspertutval som ville få i oppdrag å vurdere ytterlegare oppgåver og ansvar til fylkeskommunane. Ekspertutvalet vart oppnemnt 13.06.17, og vert leia av professor Terje P. Hagen ved Universitetet i Oslo. Fylkesrådmann i Sogn og Fjordane, Tore Eriksen, er ein av sju medlemmer som er oppnemnde til utvalet - som skal levere si innstilling seinast 01.02.18. Til støtte for utvalet sitt arbeid, vil KMD opprette ei breitt samansett referansegruppe. Sjå vedlegg 2: Ekspertutvalet – mandat.

Ekspertutvalet skal ta utgangspunkt i at det er trong for ei regionreform som resulterer i større og sterkare regionale folkevalde einingar som kan ta eit større ansvar for den regionale samfunnsutviklinga. Dei nye regionane vil kunne ta på seg fleire oppgåver som til no har vore lagt til staten og/eller fylkesmannen, heiter det i oppnemningsbrevet. Utvalet skal leggje den nye fylkesinndelinga til grunn, og skal vurdere oppgåver og mynde utover det Stortinget har slutta seg til at skal overførast etter handsaminga av Prop. 84 S (2016–17).

På oppdrag frå ekspertutvalet sende KMD 29.06.17 ut ei oppmoding til fylkeskommunane om å levere kortfatta innspel til aktuelle oppgave- og ansvarsområde som med fordel kan leggjast til dei nye fylkeskommunane. Det er i brevet understreka av oversikta/oppgåvene som vert føreslegne, skal vere utdjupa og grunngjevne.

Fylkesrådmannen rår fylkesutvalet no til å gje eit slikt innspel knytt til aktuelle og relevante oppgåver for dei framtidige fylkeskommunane. I den fasen ekspertutvalet no er inne i, meiner fylkesrådmannen det er viktig å ikkje ha ei for avgrensa og smal tilnærming, men at ein tvert om opnar opp for å tenkje nytt med tanke på framtidig arbeids- og ansvarsdeling i den norske forvaltninga.

3. Ny oppgåvefordeling – konkrete innspel til ekspertutvalet

3.1 Regionstorleik og «kritisk masse» – sentral premiss for ekspertutvalet sine vurderingar

Føremålet med regionreforma er å styrke det regionale folkevalde nivået gjennom å tilføre fleire oppgåver, samstundes som det vert etablert ein meir samordna struktur mellom statleg regionalt nivå og regionalt folkevalt nivå (større geografisk samanfall). Fylkesrådmannen vurderer situasjonen etter Stortinget sitt reformvedtak 08.06.17 slik at det framleis er stor skilnad mellom dei nye fylkeskommunane sin storleik, og at det såleis er stor variasjon i dei nye organisasjonane sin «kritiske masse». Både ekspertutvalet frå 2014–15 ([Vabo-utvalet](#)), fylkesordførarane sitt [oppgåvefordelingsutval](#) i 2014 og det oppnemnde ekspertutvalet for regionreforma må leggje til grunn ei vurdering av kor mange innbyggjarar kvar oppgåve krev for at ein skal kunne gje eit effektivt, breitt og likeverdig tilbod til innbyggjarane.

Regionar i mange europeiske land er større og har fleire innbyggjarar enn dei norske fylka – også etter ei regionreform der vi endar opp med 11 folkevalde einingar. Europeiske regionar har difor i større grad eit folketal som gjer det naturleg at dei tek på seg meir omfattande samfunnsoppgåver. Med ein ev. «landsdelsmodell», med t.d. 4-5 folkevalde regionar i Noreg, ville det vore enklare for ekspertutvalet å føreslå overføring av eit samla ansvar for ei kvar form for spesialisert offentleg tenesteyting: Til dømes ville ansvaret for høgare utdanning, spesialisthelsetenestene og sosial- og arbeidsmarknadsetatane samla kunne overførast frå stat til region. Men med eit relativt stort spenn i folketal og areal er det noko meir krevjande å finne den optimale arbeidsdelinga med tanke på folketalgrunnlag, kompetansebehov, ressursstrong, effektivitet og funksjonalitet – innanfor ramma av generalistprinsippet.

Ekspertutvalet har i mandatet fått ei presisering av at generalistprinsippet skal liggje til grunn for den nye oppgåvefordelinga mellom staten, det regionale nivået og kommunane. Omgrepet inneber at kommunar og fylkeskommunar er *generalistorgan*, ved at dei samordnar store deler av det offentlege tenestetilbodet lokalt og regionalt, samt at dei er likestilte som forvaltningsorgan i den statlege styringa. Alle kommunar og fylkeskommunar er såleis tillagde dei same oppgåvene gjennom lovverket, og oppgåveansvaret er breitt, finansierings- og styringssystemet er det same og kommunelova gjev dei same rammene for organisering og styring. Innanfor desse rammevilkåra skal fylkeskommunane gjennom lokale prioriteringar finne fram til regionalt tilpassa løysingar for eit breitt spekter av oppgåver.

I dei nordiske landa er det relativt store variasjonar i kommunestruktur og -storleik, trass i at kommunar og fylkeskommunar har ansvaret for dei same oppgåvene. Generalistprinsippet stiller krav til ein viss likskap i føresetnadane for oppgåveløysinga for å sikre likeverdige tilbod og lik kvalitet, all den tid dei same lovpålagde oppgåvene skal ivaretakast av både mindre og større regionar. Ekspertutvalet må såleis leggje til grunn at også dei minste einingane skal kunne gje eit effektivt, breitt og likeverdig tenestetilbod.

Med 11 «nye» fylkeskommunar vil det i alle høve vere fullt mogleg å starte ei sterkare samordning med dei statlege regionaliserte oppgåvene som framleis skal liggje under statleg styring. Ei slik samordning krev ei tydeleg harmonisering mellom statlege etatar og regionalt folkevalt nivå – og bør vurderast som eit sjølvstendig ledd i styrkinga av regionalpolitisk nivå sin innverknad på regional samfunnsutvikling.

3.2 Regionalt folkevalt nivå og regional stat – ei prinsipiell oppgåvefordeling

Fylkesrådmannen meiner, på prinsipielt grunnlag, at alle oppgåver unnateke tilsyns- og kontrolloppgåver etter kommunelova og særlovgivinga, som hovudregel bør liggje til eit folkevalt nivå. Det inneber at fylkesmannsembeta bør få ein reindyrka funksjon som tilsyns- og kontrollstyresmakter, samt at utviklingsoppgåver, tenesteproduksjon, forvaltningsoppgåver og rettleiing bør ivaretakast av kommunane eller det regionale folkevalde nivået, avhengig av oppgåvene sine krav til innbyggjargrunnlag og funksjonalitet. Hovudregelen bør også vere at det nivået som har hovudansvaret for ei oppgåve sjølv har ansvaret for fagadministrasjonen.

Fylkesrådmannen syner her også til handsaminga av Meld. St. 22 (2015–16)) «Nye folkevalde regionar – rolle, struktur og oppgåver», der Kommunal- og forvaltningskomiteen sitt fleirtal understreka at regional stat/fylkesmannen i utgangspunktet skal ha ansvar knytt til tilsyn, kontroll og beredskap samt enkelte rettleiingsoppgåver. Oppgåver som legg til rette for bruk av politisk skjøn skal som hovudregel leggjast til regionalt folkevalt nivå, jf. komiteen si innstilling (Innst. 377 S (2015–16)).

3.3 Konkrete oppgåver og ansvarsområde – overføring til nye fylkeskommunar

Fylkesrådmannen rår i denne saka fylkesutvalet til å spele inn 9 konkrete oppgåveområde til det oppnemnde ekspertutvalet. Dette er område som i noka grad har falle utanfor dei vurderingane som Stortinget så langt har teke stilling til, jf. gjennomgangen i kap. 2 i denne saksutgreiinga.

Fylkesrådmannen rår til at følgjande oppgåver vert vurderte nærare i ekspertutvalet sitt arbeid med tanke på overføring til regionalt folkevalt nivå frå 2020 (eller seinare):

	Oppgåve/forvaltningsansvar	Grunngjeving/utdjujing
1.	Miljøvern: Staten gir relativt klare føringar for delar av miljøvernforvaltninga. Behovet for regional politisk forankring av miljøvernoppgåvene tilseier likevel at oppgåvene samla vert overførte til dei nye fylkeskommunane.	Dette vil medverke til å integrere og tilpasse miljøvernet i forhold til regional utvikling, samferdsle, kulturminneforvaltning, planlegging og arealforvaltning – og vil kunne styrke arbeidet med ein utviklingspolitikk basert på heilskaplege vurderingar. Å leggje ansvaret for miljøvernoppgåvene til det regionale folkevalde nivået stimulerer til større grad av lokal og regional forståing og aksept for viktige miljøvernpolitiske omsyn regionalt, og såleis også for samfunnsutviklinga regionalt.
2.	Landbruk: Landbruksforvaltninga bør sjåast i nær samanheng med andre utviklingsoppgåver på regionalt folkevalt nivå. I dag er kompetansemiljøa splitta mellom Fylkesmann og fylkeskommune, og Fylkesmannen har ei utviklingsrolle som baserer seg på politisk skjøn – og som prinsipielt bør liggje til regionalt folkevalt nivå. Dette bryt med prinsippet om at oppgåver som har nære kontaktflater og såleis bør sjåast i samanheng bør leggjast til same forvaltningsnivået.	Fylkesmannen sine landbruksoppgåver gjer krav på eit innbyggjargrunnlag og eit areal som gjer det mogleg å ivareta eit robust fagmiljø. Framtidige fylkeskommunar får ein storleik som tilseier at dei kan overta desse oppgåvene, og samordne oppgåveløysinga tett med annan næringsretta innsats. Større regionar kan styrke kompetanse, kapasitet og funksjonalitet for den samla regionale landbruksforvaltninga. Eit samanslege fylke på det sentrale Vestlandet vil i tillegg vere eit monaleg landbruksfylke, og det vil vere i regionen si interesse å få samla oppgåveansvaret på politisk nivå.
3.	Naturressursforvaltning: Forvaltningsansvaret for naturressursane som har ein regional karakter og regionale konsekvensar, inkludert kraftkonsesjonar og utnytting av mineralar vert lagt til regionalt folkevalt nivå.	Tilrettelegging for bruk og vern av naturressursane inneber prioriteringar og avvegingar som krev politiske vurderingar. Mange av naturressursane er regionale i sin karakter, og er såleis spesifikke for dei ulike delane av landet. Desse bør utnyttast eller vernast i lys av regionale behov og fortrinn. Naturressursforvaltninga bør også sjåast i samanheng med det regionale folkevalde nivået sitt ansvar for utvikling, infrastruktur, og planlegging samt oppgåvene som i dag ligg under Fylkesmannen sine miljø- og verneoppgåver. Ei regionalisering kan forenkla forvaltningsregimet, då avstanden mellom berørte og myndigheitsorganet vert mindre.
4.	Barne-, ungdoms- og familieetaten (BUF-fetat): Oppgåvene som i dag ligg til etaten sine 5 regionar krev eit betydeleg folketalsgrunnlag for å sikre robuste fagmiljø og rasjonell	Omsynet til overordna folkevald styring vil då bli ivareteke. Modellen føreset tett samhandling og krev vidare utvikling av det politiske og administrative samarbeidet

	funksjonsfordeling. Den nye kommunestrukturen legg ikkje opp til at eit fleirtal av kommunane kan overta noko av det som i dag er andrelinetenesta innanfor BUF-fetat. Ansvar for andrelinetenesta bør difor leggjast til regionalt folkevalt nivå, slik situasjonen var før 2004.	mellom kommunane og regionalt folkevalt nivå. Eit ev. regionalt ansvar for deler av spesialisthelsetenesta, barne- og ungdomspsykiatrien og rusomsorga vil leggje til rette for god sektorsamordning.
5.	Kultur: Tilskotsordningane som Norsk Kulturråd og Kulturdept. forvaltar, og som går til regionale arrangement og institusjonar, bør leggjast til regionalt folkevalt nivå.	Større regionar vil ha potensial for overføring av fleire oppgåver og løyvingar enn dei noverande fylkeskommunane, særleg fordi dei vil kunne gjere lokale og regionale avvegingar i tildelingsprosessane med utgangspunkt i nærleik til arrangementa og institusjonane.
6.	Spesialisthelsetenestene: Utvalet bør vurdere korleis ein bør innrette eigarskap og styring av sjukehusa (spesielt) og spesialisthelsetenestene (generelt), slik at dette vert ein del av debatten knytt til regionreforma.	Ekspertutvalet bør vurdere i kva grad tida er moden for å avvikle dei regionale helseføretaka for å i større grad ansvarleggjere politisk side og skape ei lokal forankring (flytte makt attende til innbyggjarane). Vurderinga bør omfatte ei gransking knytt til i kva grad dagens organisering ivaretek desentralisering og maktforskyving til dei pasientnære nivåa.
7.	Høgskulesektoren: Utvalet bør vurdere korleis ein bør innrette eigarskap og styring av høgskulesektoren, slik at dette vert ein del av debatten knytt til regionreforma.	Ekspertutvalet bør drøfte i kva grad større fylkeskommunar bør få overført totalansvaret for institusjonar som tilbyr utdanning på bachelornivå, t.d. utdanning av sjukepleiarar og andre profesjonar som det regionalt er stor interesse for i arbeidsmarknaden. Universitets- og høgskulesektoren er ein viktig faktor i eit regionalt utviklingsperspektiv. Rolla som kontaktpunkt og lagspelar med regional høgskulesektor vil vere viktig for dei nye fylkeskommunane i eit samfunnsutviklingsperspektiv. Utvalet bør vurdere ei tettare kopling og ev. overføring av styringsansvar for høgskulesektoren for dei framtidige fylkeskommunane.
8.	Sams vegadministrasjon – behov for avklaring	Ekspertutvalet bør konkretisere aktuelle modellar for den alt vedtekne overføringa av sams vegadministrasjon.
9.	Strategisk og samordna regional samfunnsplanlegging – behov for avklaring	Ekspertutvalet bør også konkretisere/avklare kva ei meir forpliktande strategisk regional samfunnsplanlegging faktisk inneber for samarbeidet mellom fylkeskommunane og regional stat.

4. Fylkesrådmannen si samla vurdering og tilråding

4.1 Prinsipiell og tydelegare oppgåvefordeling

Eksperutvalet har fått eit mandat der oppgåvefordelinga mellom regional stat og regionalt folkevalt nivå er nemnd særskilt. Tida er moden for å trekkje eit klårt og prinsipielt skilje mellom oppgåver knytt til tilsyn, kontroll og beredskap (samt enkelte ev. rettleingsoppgåver) og oppgåver som legg til rette for bruk av politisk skjøn. Oppgåver som høyrer til den siste kategorien, og som i dag ligg til regional stat, bør flyttast til regionalt folkevalt nivå (jf. retningslinene for oppgåvedeling i NOU 2000:22). Med oppgåvene bør det, slik fylkesrådmannen vurderer det, følgje ressursar.

4.2 Oppgåver og ansvarsområde som bør vurderast nærare – fylkesrådmannen si oppsummering (jf. tabellarisk oppstilling i pkt. 3.3 over).

Staten gjev relativt klare føringar for delar av miljøvernforvaltninga. Behovet for regional politisk forankring av miljøvernoppgåvene tilseier likevel at oppgåvene vert samla og overførte til dei nye fylkeskommunane. Dette vil medverke til å integrere og tilpasse miljøvernet i forhold til regional utvikling, samferdsle, kulturminneforvaltning, planlegging og arealforvaltning. Dette vil også styrke arbeidet med ein utviklingspolitikk basert på heilskaplege vurderingar. Å leggje ansvaret for miljøvernoppgåvene til det regionale folkevalde nivået stimulerer til større grad av lokal og regional forståing og aksept for viktige miljøvernpolitiske omsyn regionalt, og såleis også for samfunnsutviklinga regionalt.

Landbruksforvaltninga bør sjåast i nær samheng med andre utvikingsoppgåver på regionalt folkevalt nivå. I dag er kompetansmiljøa splitta mellom Fylkesmann og fylkeskommune, og Fylkesmannen har ei utviklingsrolle som baserer seg på politisk skjøn, og som prinsipielt bør liggje til regionalt folkevalt nivå. Dette bryt med prinsippet om at oppgåver som har nære kontaktflater og såleis bør sjåast i samheng bør leggjast til same forvaltningsnivået. Eit nytt fylke som omfattar det sentrale Vestlandet vil i tillegg vere eit stort landbruksfylke, og det vil vere i regionen si interesse å få samla oppgåveansvaret på politisk nivå.

Forvaltningsansvaret for naturressursane som har ein regional karakter og regionale konsekvensar, inkludert kraftkonsesjonar inntil småkraftverkstorleik og utnytting av mineralar, bør leggjast til regionalt folkevalt nivå. Tilrettelegging for bruk og vern av naturressursane inneber prioriteringar og avvegingar som krev politiske vurderingar. Mange av naturressursane er regionale i sin karakter, og er såleis spesifikke for dei ulike delane av landet. Desse bør utnyttast eller vernast i lys av regionale behov og fortrinn. Naturressursforvaltninga bør sjåast i samheng med det regionale folkevalde nivået sitt ansvar for utvikling, infrastruktur og planlegging samt Fylkesmannen sine miljø- og verneoppgåver.

Oppgåvene som i dag ligg til barne-, ungdoms- og familieetaten (BUF-etat) sine 5 regionar krev eit betydeleg folketalsgrunnlag for å sikre robuste fagmiljø og rasjonell funksjonsfordeling. Den nye kommunestrukturen legg ikkje opp til at eit fleirtal av kommunane kan overta noko av det som i dag er andrelinetenesta innanfor BUF-etat. Ansvaret for andrelinetenesta bør difor leggjast til regionalt folkevalt nivå, slik situasjonen var før 2004. Omsynet til overordna folkevald styring vil då bli ivareteke. Modellen føreset tett samhandling og krev vidare utvikling av det politiske og administrative samarbeidet mellom kommunane og regionalt folkevalt nivå.

Tilskotsordningane som Norsk Kulturråd og Kulturdepartementet forvaltar, og som går til regionale arrangement og institusjonar, bør leggjast til regionalt folkevalt nivå. Større regionar vil ha potensial for overføring av fleire oppgåver/løyvingar enn dagens fylkeskommunar, m.a. fordi dei vil gjere lokale og regionale avvegingar i tildelingsprosessane med utgangspunkt i nærleik til arrangement og institusjonar. Fylkesrådmannen ønskjer å spele dette inn sjølv om det alt er vurdert i stortingsbehandlinga (jf. tabell 1

her), då det er eit stort behov for konkretisering og tydeleggjering av økonomiske og administrative konsekvensar av å flytte ut særleg Kulturrådet sine oppgåver her.

Fylkesrådmannen har merka seg debatten som har kome etter at *Kvinnsland-utvalet* la fram si innstilling om **framtidige styringsmodellar for spesialisthelsetenestene** 01.12.16ⁱ. Utvalet var delt, og landa ikkje ei eintydig tilråding om korleis staten bør innrette sitt eigarskap til sjukehusa. Ekspertutvalet bør sjå nærare på om tida er moden for å avvikle dei regionale helseføretaka for å i større grad ansvarleggjere politisk side, skape ei lokal forankring og flytte makt attende til innbyggjarane. Fylkesrådmannen rår fylkesutvalet til å spele inn at ekspertutvalet no nyttar høvet til å vurdere i kva grad tida er moden for å avvikle dei regionale helseføretaka for å i større grad ansvarleggjere politisk side og skape ei lokal forankring (flytte makt attende til innbyggjarane). Vurderinga bør omfatte ei gransking knytt til i kva grad dagens organisering ivaretek desentralisering og maktforskyving til dei pasientnære nivåa.

Sentralstyret for den norske legeforeininga har dei siste månadane drøfta eit framlegg om å avvikle dei regionale helseføretaka for å i større grad ansvarleggjere politisk side innanfor helsetenestene. Legeforeininga har også gått inn for eit system med fleire sjølvstendige sjukehus underlagt regional styring, og at sjukehusa må stå sentralt i utforminga av regionreformaⁱⁱ. Fylkesrådmannen har også merka seg at stadig fleire tilbakemeldingar frå fagmiljøa innanfor spesialisthelsetenesta er at sjukehusreforma ikkje har ført til ei reell desentralisering og maktforskyving til dei pasientnære nivåa, og at det er stort behov for å unngå ytterlegare maktkonsentrasjon i sektoren. Fylkesrådmannen rår fylkesutvalet til å spele inn eit initiativ om å starte ei ny, brei utgreiing om framtidig styring av spesialisthelsetenestene med eit oppe mandat som inkluderer dette perspektivet.

I samband med forvaltningsreforma i 2010 konkluderte KS i sitt reforminnspel med at **universiteta og høgskulane** framleis burde vere overordna politisk styrte og hovudfinansierte av staten, og at universitet og høgskular må ha stor fridom og fagleg autonomi slik lovgivinga understrekar. I fylkesordførarane sitt utgreiingsarbeid om ei ny framtidig oppgåvefordeling i 2014, vart universitets- og høgskulesektoren drøfta særskilt. Ein modell som vart drøfta innebar at større regionar får overført totalansvaret for institusjonar som tilbyr utdanning på bachelornivå, t.d. utdanning av sjukepleiarar og andre profesjonar som det regionalt er stor interesse for i arbeidsmarknaden, medan staten er ansvarleg for institusjonar som tilbyr mastergradnivå eller høgare.

Fylkesrådmannen meiner særleg høgskulesektoren er ein svært viktig faktor i eit regionalt utviklingsperspektiv. Det regionale folkevalde nivået har i fleire tiår medverka til medfinansiering og prioriteringar ut i frå dei behov og utfordringar som høgskulane og universiteta har stått overfor. Rolla som kontaktpunkt og lagspelar med regional universitets- og høgskulesektor vil vere viktig for dei nye fylkeskommunane i eit samfunnsutviklingsperspektiv. Fylkesrådmannen rår til at ekspertutvalet i sitt arbeid vurderer ei tettare kopling og ev. overføring av styringsansvar for universitets- og høgskulesektoren for dei framtidige fylkeskommunane.

Innanfor samferdslesektoren er det no eit behov for å endeleg konkretisere konsekvensane av overføringa av **sams vegadministrasjon**. Fylkeskommunane er politisk og økonomisk ansvarlege for fylkesvegnettet, men har i dag ikkje ein eigen fagadministrasjon. Vi hentar kompetanse og kapasitet til å utføre fylkesvegoppgåver frå regionvegkontoret og frå dei nasjonale kompetansemiljøa i Statens vegvesen. Styringsrett over eigen fagadministrasjon vil styrkje den folkevalde innverknaden.

ⁱ [NOU 2016: 25 Organisering og styring av spesialisthelsetjenesten – Hvordan bør statens eierskap innrettes framover?](#)

ⁱⁱ https://www.dn.no/nyheter/2017/08/04/1024/Helse/legeforeningen-positiv-til-aps-reformplaner?_l

Konsekvensane av ei overføring av felles vegadministrasjon er så langt ikkje greidde ut. Stortinget tek som følge av dette ikkje stilling til overføringa før ei slik utgreiing er gjennomført med vekt på økonomi, fagressursar, organisatoriske tilhøve og ev. lov- og forskriftsendringar. Ekspertutvalet bør sjå på konsekvensane av at regional vegadministrasjon, med ansvar for planlegging og drift av fylkesvegane, vert overført frå Statens vegvesen til regionalt folkevalt nivå. Utvalet bør også gjere ei prinsipiell vurdering av overføringa av regional vegadministrasjon, sjølv om dette fell noko utanfor utvalet sitt mandat.

Fylkesrådmannen meiner tida er moden for å gje lovnadane om ei meir **forpliktande samfunnsplanlegging for regionalt utvikling** i regionane eit konkret innhald. Stortingsproposisjonen som regjeringa la fram i samband med regionreforma 05.04.17, Prop. 84 S (2016–17) «Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå», peika på at ein tydeleg vinst med reforma er at regional planlegging skal gjerast meir forpliktande. Den folkevalde regionen må forvalte verkemidlar som er tilpassa dei utfordringane og moglegheitene som regionen står overfor – og allereie gjennom ei meir forpliktande regional planlegging vil ein kome eit stykke på veg, heiter det. Alt i Meld. St. 22 (2015–16) «Nye folkevalde regionar – roller, struktur og oppgåver» sa KMD at vi no må:

«... vurdere hvordan regional planlegging kan gjøres mer forpliktende for regionalt folkevalgt nivå, for kommunene og for de regionale statlige aktørene som deltar i prosessene. Dette forutsetter større og færre regioner. Målet er økt effektivitet i den samlede planleggingen».

I handsaminga av stortingsmeldinga våren 2016 viste fleirtalet på Stortinget til at samfunnsutviklarrolla er ei av dei viktigaste rollene dei nye fylkeskommunane/regionane skal fylla. Fleirtalet meinte at den regionale statsforvaltninga og dei nye fylkeskommunane må spele meir på lag. Staten regionalt er avgjerande for utvikling av det einskilde fylket, og stortingsfleirtalet meinte samfunnsutviklarrolla føreset at ein regionalt utnyttar det store handlingsrommet som ligg i eit meir forpliktande regionalt samspel.

Fylkesrådmannen meiner regionale planprosessar vil bli stadig viktigare framover, fordi dei avveg ulike interesser mellom sektorar og forvaltningsnivå, og gjev kommunar og næringsliv føreseielege rammevilkår. Med regionreforma kan dei nye fylkeskommunane ta eit meir heilskapleg ansvar for samfunnsutviklinga og styre utviklinga meir strategisk. Regionalt folkevalt nivå skal ta initiativ til samarbeid og leie partnerskapsbaserte planprosessar i sin eigen region. Fylkesrådmannen meiner det er trong for ei politisk avklaring som syner handlings- og moglegheitsrommet som ligg i ei meir forpliktande regional planlegging, og som syner korleis regional stat konkret skal følgje dette pålegget opp framover.

4.3 Oppgåvefordelinga i norsk forvaltning – ein konstruktiv og kontinuerleg debatt

I ein omfattande, og ofte konfliktfylt, forvaltningspolitisk debatt, er det viktig å heile vegen ha innbyggjarane sitt beste som fagleg og organisatorisk rettesnor.

Fylkesrådmannen meiner det må vere høve til å arbeide med problemstillingar og avklaringar rundt den framtidige oppgåvefordelinga også *ut over* regionreforma sin implementeringsdato 01.01.2020. For å finne ei mest muleg føremålstenleg arbeidsdeling innanfor den norske offentlege forvaltninga, bør det gjerast eit grundig arbeid der det ikkje vert operert med ein absolutt frist for overføring sett til 2020.

Fylkesrådmannen syner elles til Stortinget sitt vedtak om å gjennomføre forsøk innanfor den offentlege tannhelsetenesta. Denne typen forsøksordningar krev evaluering og oppfølging, slik at vi på eit seinare høve kan gjere justeringar innanfor oppgåvefordelinga mellom kommunar, fylkeskommunar og staten. Med ei målsetjing om å finne fram til ei meir brukarvenleg forvaltning, ein betre offentleg ressursbruk og betre tenester for innbyggjarar og næringsliv, bør vi vere opne for at oppgåveoverføring og styrking av det regionale nivået kan skje seinare enn frå 01.01.2020.